CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE L CIVILE
SENTENZA 20 GENNAIO 2014, N. 1047
DATA UDIENZA 4 DICEMBRE 2013

INTEGRALE

MINISTERO DELL'AMBIENTE - SEGRETARIO COMUNALE - QUALIFICA DIRIGENZIALE - PROCEDURE DI MOBILITÀ - CONTRATTAZIONE COLLETTIVA - APPLICABILITÀ

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MIANI CANEVARI Fabrizio - Presidente

Dott. VENUTI Pietro - Consigliere

Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Consigliere

Dott. MAISANO Giulio - Consigliere

Dott. BUFFA Francesco - rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 18941-2011 proposto da:

(OMISSIS) C.F. (OMISSIS), (OMISSIS) C.F. (OMISSIS), elettivamente domiciliati in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato (OMISSIS), che li rappresenta e difende, giusta delega in atti;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'AMBIENTE C.F. (OMISSIS), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia ope legis, in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4047/2010 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 09/09/2010 R.G.N. 2899/2007;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 04/12/2013 dal Consigliere Dott. FRANCESCO BUFFA;

udito l'Avvocato (OMISSIS);

udito l'Avvocato (OMISSIS);

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MATERA Marcello che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO E DIRITTO

1. Con sentenza del 9 settembre 2010, la Corte d'appello di Roma, confermando la sentenza del tribunale di Roma dell'11 ottobre 2006, rigettava la domanda di (OMISSIS) e di (OMISSIS) volta ad ottenere l'inquadramento nella qualifica di dirigente di seconda fascia del ruolo unico dirigenziale del Ministero dell'Ambiente a decorrere dal 1 gennaio 2005 e la condanna del ministero predetto alla ricostruzione giuridica ed economica della carriera, oltre accessori.

2. Ha ritenuto la corte d'appello che i lavoratori, gia' transitati a domanda - in base al Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, articolo 18 applicativo della Legge n. 127 del 1997, articolo 17, comma 78, - dal ruolo di segretario comunale ai ruoli del ministero dell'Ambiente, 9 qualifica funzionale e poi categoria C del c.c.n.l. 1998-2001, erano stati correttamente inquadrati, non potendo beneficiare essi della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, non essendo la norma applicabile ai segretari di categoria C, quali i ricorrenti, e comunque non derivando dalla disposizione il diritto ad inquadramento nel ruolo dirigenziale.

3. Ricorrono contro questa sentenza i lavoratori, con unico motivo, illustrato da memoria. Resiste il Ministero dell'Ambiente con controricorso che, essendo stato notificato tardivamente, va dichiarato inammissibile.

4. I ricorrenti deducono - in relazione all'articolo 360 c.p.c., nn. 3 e 5 - violazione e falsa applicazione della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, nonche' omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, per avere la sentenza impugnata escluso l'applicazione della detta disposizione ai loro rapporti di lavoro.

5. La controversia, in particolare, non riguarda l'inquadramento originariamente attribuito all'ex segretario comunale al momento del passaggio nei ruoli del ministero, ma essenzialmente l'interpretazione da dare alla Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, la sua applicabilita' alle procedure di mobilita' gia' esaurite all'entrata in vigore delle relative disposizioni, nonche' l'eventuale configurabilita' di un diritto del lavoratore all'inquadramento dirigenziale per effetto della suddetta norma e con decorrenza dalla data della sua entrata in vigore.

6 .L'articolo 1 suddetto, al comma 49, cosi' recita: "Nell'ambito del processo di mobilita' di cui al comma 48, i soggetti che abbiano prestato servigio effettivo di ruolo come segretari comunali o provinciali per almeno tre anni e che si siano avvalsi della facolta' di cui all'articolo 18 del regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, sono inquadrati, nei limiti del contingente di cui al comma 96, nei ruoli unici delle amministrazioni in cui prestano servigio alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero di altre amministrazioni in cui si riscontrano carente di organico, previo consenso dell'interessato, ai sensi ed agli effetti delle disposizioni in materia di mobilita' e delle condizioni del contratto collettivo vigenti per la categoria.".

7. Tale norma segue al comma 48, che prevede: "In caso di mobilita' presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'albo, nelle more della nuova disciplina contrattuale, i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A. e B possono essere collocati, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C, nella categoria o area professionale piu' alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione, previa espressa manifestazione di volonta' in tale senso".

8. La sentenza impugnata ritiene applicabile la disposizione del comma 49 anche alle procedure di mobilita' pregresse, ma afferma che dalla stessa non deriverebbe un diritto per gli ex segretari - inquadrati in fascia C - di passaggio ai ruoli dirigenziali, non solo perche' la norma della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, e' applicabile solo per gli ex segretari inquadrati nella categoria A e B (e non anche C, come i ricorrenti), ma anche perche' la norma non puo' interpretarsi - anche in considerazione della Legge n. 246 del 2005, articolo 16, comma 4, (di interpretazione autentica della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 48) e della illegittimita' costituzionale che deriverebbe al comma 49 da diversa sua interpretazione, in ragione delle distinzioni tra le varie categorie dei segretari - nel senso del riconoscimento dell'accesso al ruolo dirigenziale.

9. Il collegio ritiene corretta la soluzione della sentenza impugnata che esclude la configurabilita' del diritto alla qualifica dirigenziale da parte dei lavoratori, ma ritiene che la motivazione vada corretta nei termini che seguono.

10. La pretesa attorea e' infondata, infatti, non per il motivo, ritenuto dalla corte territoriale, della inapplicabilita' della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, ai ricorrenti in quanto non appartenenti alla categoria A o B cui solo si applicherebbe la norma, bensi' in ragione dell'inapplicabilita' della norma - ben piu' ampia - alle procedure di mobilita' gia' esaurite alla data della sua entrata in vigore, con conseguente inconfigurabilita' di un diritto dell'ex segretario comunale ad ottenere un nuovo e diverso inquadramento rispetto a quello gia' ottenuto al momento della pregressa immissione nei ruoli ministeriali.

11. Deve premettersi al riguardo che il D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, articolo 5, comma 2, recante procedure per l'attuazione del principio di mobilita' nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, prevede che il dipendente trasferito all'esito di tali procedure e' collocato nel ruolo dell'amministrazione ricevente (nell'ordine spettantegli in base all'anzianita' di qualifica e conservando, ove piu' favorevole, il trattamento economico in godimento all'atto del trasferimento mediante l'attribuzione ad personam della differenza con il trattamento economico previsto per la qualifica di inquadramento).

12. L'inquadramento nei ruoli di amministrazione diversa da quella di provenienza spezza ogni legame con quest'ultima e assume carattere definitivo.

13. Cio' non e' peraltro privo di effetti anche favorevoli per l'ex segretario. Cosi', questi ad esempio potra' giovarsi della contrattazione collettiva applicabile alla nuova amministrazione e fruire di emolumenti specifici eventualmente previsti in favore dei dipendenti della nuova amministrazione (in tema, sez. L, sentenza 23853 del 24/11/2010, in ordine all'attribuzione di emolumenti attribuiti a tutti i dipendenti da parte del nuovo datore, con riferimento specifico a segretari comunali transitati all'INAlL, in favore dei quali sono stati riconosciuti il salario di professionalita' e l'indennita' di funzione previsti per i dipendenti INAIL).

14. Per altro verso, l'ex segretario, ormai inquadrato nella nuova amministrazione definitivamente, partecipera' alle procedure di riqualificazione e progressione nell'ambito di questa amministrazione.

15. In tale contesto, egli restera' soggetto, conformemente alla disciplina generale del pubblico impiego, alle limitazioni previste per le progressioni verticali secondo i parametri operanti per la specifica amministrazione presso la quale e' inquadrato: la disciplina generale del pubblico impiego, infatti, per il personale inquadrato consente progressioni verticali solo in presenza di procedure concorsuali bandite dall'amministrazione in questione (peraltro soggette al controllo del giudice amministrativo: cfr. Sez. U, ordinanza 12543 del 01/06/2011, tra le tante), e nel rispetto dei limiti di legge (che hanno ripetutamente condizionato negli anni l'espletamento di concorsi al raggiungimento di misure di stabilita' finanziaria, al turn over dei dipendenti e ad altri profili economici) ed in quelli individuati dalla Corte costituzionale (che ha escluso la legittimita' di previsioni legali che prevedano l'acquisizione di qualifiche superiori senza concorso: cfr. Corte cost. 1/1999 ed altre numerose successive, fino alle sentenze cost. n. 177 e 212 del 2012). Tali elementi condizionanti le progressioni di carriera del personale dell'amministrazione non sono che quelli propri e specifici della pubblica amministrazione in questione, restando escluso che si possa far riferimento ad altre amministrazioni diverse da quella di appartenenza, fosse anche quella di provenienza del dipendente trasferito.

16. In applicazione di tali principi, derivanti dalla considerazione della specificita' di ciascuna pubblica amministrazione, deve escludersi che la progressione di carriera del segretario transitato ad altra pubblica amministrazione ed inquadrato nei ruoli di quest'ultima possa svolgersi secondo le regole stabilite per i segretari, specie se introdotte in epoca successiva al trasferimento del segretario (il quale, all'esito del trasferimento alla nuova amministrazione, non e' piu' tale). Nel caso di specie, cio' e' in parte riconosciuto dallo stesso lavoratore, che ha escluso l'applicabilita' della contrattazione collettiva 2000-2001 relativa ai segretari comunali nei suoi confronti.

17. In linea con tale generale quadro normativo, la Legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, commi 48 e 49, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), disciplina l'inquadramento dei segretari comunali e provinciali interessati dalle procedure di mobilita' pendenti e non anche coloro che, essendo stati in passato segretari ed essendo stati da tempo trasferiti ad altra amministrazione, non sono piu' tali.

18. Alcuni argomenti di carattere letterale militano nel senso ora indicato. Innanzitutto va rilevata l'inscindibile connessione tra i commi 48 e 49 dell'articolo 1, palesemente ed ineludibilmente espressa nel chiaro richiamo di un comma all'altro, identificando l'ambito applicativo delle disposizioni del comma 49 con quello del "processo di mobilita' di cui al comma 48", e dunque ad un processo di mobilita' che e' in corso, svolgendosi "nelle more della nuova disciplina contrattuale". Entrambi i commi, dunque, si riferiscono a procedure di mobilita' in corso, pur se con riferimento a fattispecie del tutto distinte.

19. In secondo luogo, nel disporre che i soggetti siano "inquadrati", la norma disciplina l'inquadramento (e non il re-inquadramento) di soggetti che partecipano alla procedura di mobilita' e che non hanno un inquadramento nei ruoli ministeriali. Nessun elemento nella disposizione fa invece pensare alla volonta' del legislatore di rideterminare la posizione in organico di coloro che da tempo sono inquadrati nei ruoli e per i quali le procedure di mobilita' sono esaurite, magari, come nella specie, da anni, nel pieno rispetto delle regole all'epoca vigenti e dei principi affermati dalla giurisprudenza (cfr. Sez. L, sentenza n. 12131 del 16/7/2012).

20. La legge finanziaria per il 2005 si muove in una logica di sostanziale continuita' con le previsioni vincolistiche degli anni precedenti relativamente al personale pubblico, essendo questo visto come uno dei settori sui quali vi sono forti margini di razionalizzazione e di contenimento delle spese (prevedendosi cosi' - in varie norme della legge - limiti diretti in ordine alle assunzioni, al numero di dipendenti della amministrazioni e tetti massimi di spesa). In quest'ottica di contenimento della spesa la legge dispone, nell'interesse dell'amministrazione all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane disponibili, uno stimolo di carattere generale all'utilizzazione dell'istituto della mobilita', mentre non reca disposizioni innovative sulle progressioni verticali, per le quali, quindi, continua ad operare il vincolo generale - oltre che di spesa e delle dotazioni organiche - del ricorso a procedure concorsuali. Tali aspetti generali dell'intervento legislativo sono confermati dalla disciplina specificamente dedicata ai segretari comunali e provinciali, per i quali si dettano nuove norme relative alla mobilita', e cio' con l'evidente fine di ottimizzare l'utilizzazione delle risorse umane ricorrendo alla mobilita', nonche' di contenere gli oneri connessi al collocamento in disponibilita' dei segretari, di cui si vuoi ridurre progressivamente il numero, e con lo scopo di stabilizzare gli ex segretari nelle amministrazioni nelle quali prestano servizio provvisoriamente. In particolare, la disciplina (al comma 48) estende ai segretari delle fasce iniziali (A e B) la possibilita' gia' offerta ai segretari di fascia C di essere inquadrati nella nuova amministrazione nella categoria piu' alta prevista dal sistema di classificazione del personale, in tal modo incentivando il ricorso alla mobilita' anche da parte dei segretari, mentre al comma 49 prevede il diritto all'inquadramento nei ruoli dell'amministrazione in cui prestano servizio per i segretari in possesso di dati requisiti.

21. Nessuna disposizione della legge - che si iscrive, come detto, in un'ottica generale di contenimento della spesa pubblica - configura una rideterminazione di qualifiche gia' attribuite e stabili da tempo, per di piu' con un generalizzato slittamento verso l'alto del personale, ne' risultano nella legge previsioni di spesa (che invece sarebbero necessarie ex articolo 81 Cost., u.c.) specificamente volte a far fronte agli oneri economici non irrilevanti che deriverebbero per uno slittamento verso l'alto di un numero non modesto di dipendenti per effetto del reinquadramento preteso dai ricorrenti.

22. I lavoratori - col supporto di 55 sentenze di merito di accoglimento di tale prospettazione - pretenderebbero di trovare un sostegno alla propria pretesa nel riferimento della norma a "soggetti" (non piu' qualificati segretari comunali o provinciali) ed alle "amministrazioni presso le quali prestano servizio" i primi (deducendosi al riguardo che tali soggetti non possono che essere gli ex segretari transitati ad altra amministrazione per effetti procedure di mobilita' esaurite, non essendo prospettabili altre figure).

23. Puo' rilevarsi in senso opposto che la norma parla di "servizio" e non di inquadramento, evidenziando cosi' la prestazione di un servizio - senza inquadramento - presso le amministrazioni da parte di chi era stato (ma non svolgeva piu' le funzioni di) segretario comunale o provinciale.

24. Un servizio senza inquadramento e' del resto giuridicamente ben possibile nelle ipotesi di segretari comunali o provinciali che hanno presentato istanza di mobilita' ma non sono rientrati in posizione utile nella graduatoria o che non hanno accettato il trasferimento (i quali, Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, ex articolo 18, comma 9, sono assegnati d'ufficio a pubbliche amministrazioni nella regione o a distanze progressivamente maggiori e anche in soprannumero), ovvero di segretari che erano gia' in disponibilita' - e, ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, articolo 19, comma 11 (norma abrogata solo con il Decreto Legge n. 136 del 2004, articolo 3 ter conv. in Legge n. 186 del 2004), potevano pure attivare la mobilita' volontaria ex articolo 18 dello stesso decreto, o erano collocati d'ufficio in mobilita' presso altre p.a., ex articolo 19, comma 15 - ed erano distaccati presso un'amministrazione diversa da quella di provenienza, ovvero ancora nelle ipotesi di segretari in disponibilita' utilizzati in comando, aspettativa, fuori ruolo o altra analoga posizione presso altre amministrazioni pubbliche, e in ogni altro caso previsto dalla legge, Decreto Legislativo n. 267 del 2000, ex articolo 101, comma 2 bis. Anche per tali soggetti, infatti - oltretutto senza dover rispettare i termini previsti per la mobilita' dei segretari in servizio utilmente collocati nelle graduatorie di mobilita' -, erano configurabili procedure di mobilita', con la conseguenza che alla data di entrata in vigore del comma 49 suddetto sul piano giuridico (e con riferimento a diverse fattispecie possibili) potevano esservi - e tanto basta per giustificare un intervento legislativo volto disciplinare il caso, eliminando situazioni di provvisorieta' - procedure di mobilita' ancora in corso per i segretari in servizio presso altre amministrazioni diverse da quelle di provenienza.

25. In tal senso, la norma del comma 49 si pone quale disciplina di chiusura, volta a definire le procedure di mobilita' eventualmente in essere, diverse da quelle previste dal precedente comma, dando in tal modo un inquadramento a chi non lo avesse ancora, e non era volta invece a migliorare la posizione di coloro che gia' avevano avuto un inquadramento, peraltro in linea con le norme dell'epoca, dei quali invece la finanziaria si disinteressa completamente proprio per l'assenza di una situazione pendente (provvisoria) ancora da regolare (ed essendo la progressione del personale gia' inquadrato compiutamente disciplinata dalle norme generali). In altri termini, la norma del comma 49 e' volta solo a trasformare le assegnazioni provvisorie operate in precedenza in assegnazioni definitive presso le medesime amministrazioni, ovvero, anche presso altre diverse amministrazioni ma, in quest'ultimo caso, previo il necessario consenso espresso dell'interessato.

26. Da ultimo, va precisato che la possibilita' di beneficiare, sulla base del comma 49, di un inquadramento in posizioni piu' favorevoli al lavoratore rispetto a quelle attinte da pregresse mobilita' ormai esaurite puo' essere il risultato di una dinamica contrattuale nel tempo sviluppatasi (si veda, ad esempio, la possibilita' di inquadramento dei segretari di fascia A e B come dirigenti nel contratto collettivo 2001, possibilita' poi venuta meno per effetto della Legge n. 246 del 2005, articolo 16, comma 4, di interpretazione autentica della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 48) o di altri fattori contingenti, e non vale a creare disparita' di trattamento che possano inficiare le procedure gia' legittimamente definite, ne', a fortiori, a consentire il reinquadramento del personale gia' inquadrato - in posizioni equivalenti secondo la disciplina vigente al momento del contratto ed accettate senza riserve dal dipendente - in posizioni previste solo da sopravvenute previsioni di mobilita'.

27. In altri termini, deve ritenersi escluso che possa essere riconosciuto al segretario una qualifica superiore (dirigenziale) che questi non ha mai posseduto finche' rimasto tale, e che solo una contrattazione (peraltro provvisoriamente efficace) successiva al suo definitivo inquadramento ha riconosciuto a soggetti tra i quali all'epoca il segretario non rientrava piu', restando del tutto irrilevante la circostanza che altri segretari, sulla base di norme contrattuali o legali successive, possano aver ottenuto il riconoscimento della detta qualifica superiore.

28. Va dunque affermato che la Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, non e' applicabile alle procedure di mobilita' gia' esaurite all'entrata in vigore delle relative disposizioni; ne consegue l'inconfigurabilita' in capo al segretario comunale o provinciale gia' trasferito, per effetto di procedure di mobilita' esaurite, ad una pubblica amministrazione diversa da quella di provenienza, di un diritto al reinquadramento ai sensi della citata disposizione.

29. Con riferimento al caso di specie, deve rilevarsi che risulta univocamente che per entrambi i lavoratori, alla data di entrata in vigore della legge, non era in corso alcuna procedura di mobilita', perche' quella alla quale gli stessi avevano partecipato si era conclusa anni prima (cinque e sei anni prima, rispettivamente) con il definitivo inquadramento dei lavoratori nei ruoli ministeriali, pacificamente conforme alle regole della procedura di mobilita' dell'epoca ed accettato dai lavoratori senza riserva alcuna.

30. Ne deriva il rigetto del ricorso, correggendosi la motivazione della sentenza impugnata come detto.

31. La novita' della questione da ragione della compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

la Corte rigetta il ricorso e compensa le spese.