

11 APR 2017

AULA 'B'

ESSENTI - ESSENTE BOLI - ESSENTE DOTTI



9297.17

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

[Empty box]

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 23665/2015

SEZIONE LAVORO

Cron. 9297

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep.

- Dott. LUIGI MACIOCE - Presidente - Ud. 24/01/2017
- Dott. AMELIA TORRICE - Consigliere - PU
- Dott. LUCIA TRIA - Consigliere -
- Dott. DANIELA BLASUTTO - Rel. Consigliere -
- Dott. IRENE TRICOMI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 23665-2015 proposto da:

(omissis) C.F. (omissis) , (omissis)  
 (omissis) nato a (omissis) ; (omissis)  
 (omissis) nato a (omissis) ;  
 (omissis) nato a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nata a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nata a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nata a (omissis)  
 (omissis) ; (omissis) nata a (omissis)

2017

254

(omissis) ; (omissis) nata a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis) ;  
(omissis) nata a (omissis) ;  
(omissis) nata a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nata a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nata a (omissis) ; (omissis) nato  
a (omissis) ; (omissis) nato a  
(omissis) ; (omissis)  
nato a (omissis) ; (omissis)  
nato a (omissis) ; (omissis) nato a  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis) ;  
(omissis) nata a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nato a (omissis) ; (omissis)  
nato a (omissis) ; (omissis) nato a  
(omissis) ; (omissis) nato a  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nata a (omissis) ;  
(omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis) ;  
(omissis) nato a (omissis) ;

(omissis) nato a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nato a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nata a (omissis) ; (omissis)  
nata a (omissis) ; (omissis) nato  
a (omissis) ; (omissis) nato a  
(omissis) ; (omissis) nata a (omissis)  
(omissis) ; (omissis) nato a (omissis) ;  
(omissis) nato a (omissis) ; (omissis)  
(omissis) nata a (omissis) , tutti  
elettivamente domiciliati in (omissis) ,  
presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che  
li rappresenta e difende, giusta delega in atti;

- **ricorrenti** -

**contro**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE C.F. (omissis) ,  
in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e  
difeso dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i  
cui Uffici domicilia in ROMA ALLA VIA DEI PORTOGHESI  
12;

- **controricorrente** -

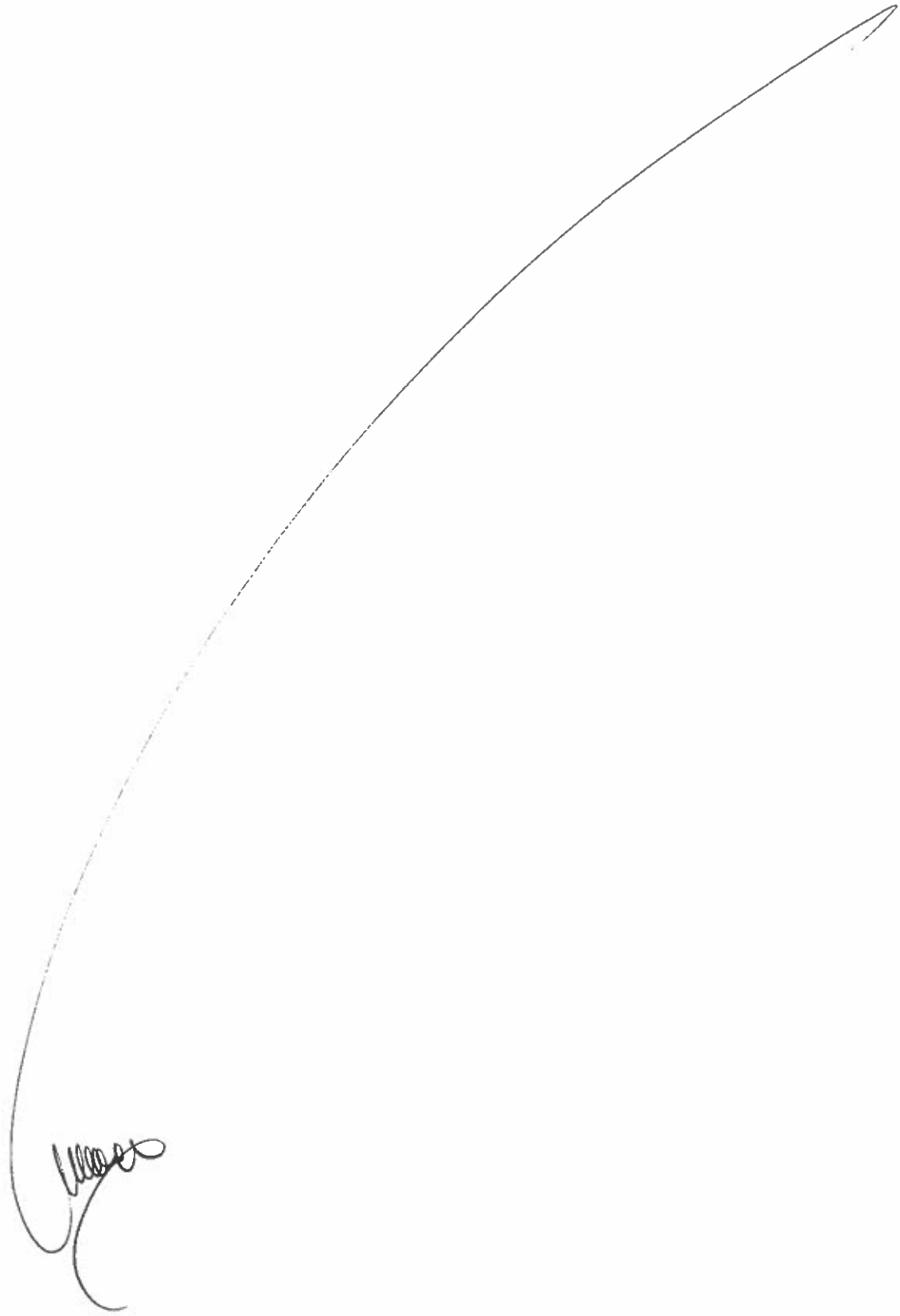
avverso la sentenza n. 2891/2015 della CORTE  
D'APPELLO di ROMA, depositata il 14/04/2015 R.G.N.  
5166/11;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 24/01/2017 dal Consigliere Dott. DANIELA  
BLASUTTO;



udito l'Avvocato (omissis) ;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. ALBERTO CELESTE che ha concluso per  
rinvio alle Sezioni Unite Civili.



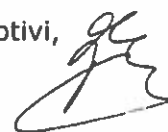
### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. (omissis) ed altri litisconsorti, dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, convenivano in giudizio l'Amministrazione datrice di lavoro e, premesso di essere stati assunti a seguito di concorso pubblico con inquadramento nella VIII qualifica funzionale, sostenevano di avere titolo all'inquadramento nella IX qualifica con effetto dal 31.12.1990, in applicazione dell'art. 7 d.l. 24 novembre 1990, n. 344, conv. in L. 23 gennaio 1991, n. 21, poiché la loro posizione in ruolo precedeva quella del collega (omissis), assunto in esito a concorso bandito prima dell'entrata in vigore della L. n. 312 del 1980 e riammesso in servizio, ai sensi del T.U. n. 3 del 1957, art. 132, con provvedimento del 21 marzo 2000 e decorrenza retroattiva dal 1.4.1993.

2. Il Tribunale accoglieva la domanda. In esito all'appello proposto dal MEF, la Corte d'Appello di Roma riformava la sentenza di primo grado, richiamando l'orientamento interpretativo espresso da Cass. n. 9948 del 2014, secondo cui l'art. 7 del d.l. 24 novembre 1990, n. 344, convertito nella legge 23 gennaio 1991, n. 21, che prevedeva l'inquadramento nella IX qualifica funzionale dei soggetti assunti con concorsi banditi prima del 13 luglio 1980 per le qualifiche della ex carriera direttiva di consigliere o equiparate o superiori, con conseguente "trascinamento" alla IX qualifica funzionale anche dei dipendenti che precedevano nel ruolo i vincitori di concorso, è stato tacitamente abrogato per effetto della intervenuta contrattualizzazione del rapporto di lavoro, che non consente più passaggi ad aree o fasce funzionali superiori del tutto scollegate da procedure di selezione e da un'effettiva corrispondenza con le mansioni svolte. Ne consegue che non può essere accolta la richiesta di inquadramento nella IX qualifica funzionale di dipendenti che precedono nel ruolo un lavoratore, riammesso in servizio con tale qualifica e con effetto retroattivo, ai sensi dell'art. 132 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 132.

3. Osservava la Corte territoriale che gli appellati avevano fondato la loro pretesa sulla base della situazione fattuale esistente alla data del 21 marzo 2000, epoca del provvedimento di riammissione in servizio del (omissis); a quell'epoca, tuttavia, il D.l. n. 344 del 1990, art. 7, conv. in L. 23 gennaio 1991, n. 21, non era più in vigore per effetto dell'abrogazione tacita intervenuta in esecuzione del d.lgs. n. 29/93, art. 72 secondo cui, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi di lavoro, erano abrogate le disposizioni che prevedevano automatismi nel passaggio di qualifica, scollegati sia da procedure di selezione, sia dall'effettiva corrispondenza con le mansioni svolte; di conseguenza, non poteva essere riconosciuto il preteso diritto all'inquadramento superiore per effetto del c.d. trascinamento.

3. Per la cassazione di tale sentenza i lavoratori hanno proposto ricorso affidato a sei motivi, cui ha resistito il MEF con controricorso.



4. Con istanza del 27 luglio 2016, il difensore di ricorrenti ha chiesto, previa trattazione congiunta o riunione del presente ricorso con altro avente lo stesso oggetto e rubricato al n. 23665 del 2015, la rimessione al P.P. per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, stante il contrasto tra due pronunce della Sezione Lavoro della Corte (nn. 7815 e 9948 del 2014) sulla questione dibattuta. Il Presidente Aggiunto ha rimesso al Collegio della Sezione semplice la valutazione della opportunità di assegnare alle SUC il denunciato contrasto.

5. Parte ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

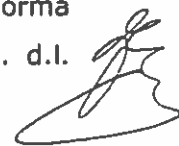
#### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo i ricorrenti, denunciando violazione o falsa applicazione dell'articolo 71 d.lgs. 165/01, sostengono che non è condivisibile l'orientamento espresso da Cass. n. 9948 del 2014, secondo cui l'art.7. d.l. 344/90, conv. in L. n. 21/91 sarebbe stato tacitamente abrogato. L'articolo 71 T.U.P.I. ha previsto il principio della disapplicazione espressa delle norme generali o speciali del pubblico impiego incompatibili con i C.C.N.L.; la tornata contrattuale 1998-2001 si è esaurita e l'art.7 citato non è stato espressamente abrogato dai C.C.N.L. o dai contratti quadro. La stessa Corte di cassazione, con la sentenza n. 7815 del 2014, aveva espresso un principio difforme.

2. Con il secondo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione dell'art.7. d.l. 344/90, conv. in L. n. 21/91 e dell'art. 132 T.U. 3/1957. Poiché il Moroni rientrava tra i vincitori di un concorso bandito prima dell'entrata in vigore della legge n.312 del 1980, il beneficio previsto dal citato art.7 doveva estendersi anche al personale in servizio a tale data e precisamente ai dipendenti che precedevano in ruolo la posizione di detto vincitore. La Corte di appello non aveva debitamente considerato che i ricorrenti avevano chiesto l'applicazione dell'art.7 cit. affermando di precedere in ruolo il (omissis) alla data della sua riammissione in servizio (1.4.93) fino alla data di adozione del provvedimento del 21 marzo 2000.

3. Il terzo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 56 d.lgs. 29/93, art. 25 d.lgs. 80/98, art. 15 d.lgs. 387/98 (ora, art. 52 d.lgs. n. 165/01). Il richiamo operato dalla Corte d'appello di Roma alla disciplina dettata da tali previsioni normative, riguardanti la disciplina delle mansioni, era del tutto inconferente alla fattispecie.

4. Con il quarto motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 72 d.lgs. n. 29/93, (abrogato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 43), secondo cui, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, sono abrogate le disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico, nonché le disposizioni che prevedono trattamenti economici accessori comunque denominati a favore di dipendenti pubblici. Secondo i giudici di appello, con la stipula dei primi contratti collettivi sarebbe stata abrogata la norma invocata dai ricorrenti. Anche tale riferimento si rivela inconferente, in quanto l'art.7. d.l.



344/90, conv. in L. n, 21/91 è una norma di sviluppo professionale, che non regola direttamente istituti relativi al trattamento economico. Inoltre, il primo C.C.N.L. è stato stipulato il 16 maggio 1995, successivamente all'efficacia del provvedimento di applicazione della legge 21/91 al <sup>(omissis)</sup> (1.4.93).

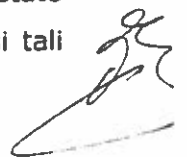
5. Il quinto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 42 43 C.C.N.L. normativo 1994-1997, economico 1994-1995, e degli artt. 35 e 39 CCNL normativo 1998-2001, economico 1998-1999. L'art. 42 del primo CCNL aveva confermato che per tutte le materie e gli istituti non regolati dal medesimo contratto rimanevano in vigore le norme di legge e contrattuali vigenti; l'art. 43 aveva poi proceduto alla disapplicazione espressa delle disposizioni non più applicabili dalla stipula del contratto. Il successivo CCNL 1998-2001, all'art. 39, aveva elencato la norme disapplicate, senza menzionare l'art. 7 della legge n. 21/91, ribadendo che le norme non espressamente abrogate restavano in vigore.

6. Il sesto motivo denuncia vizio di omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti. La sentenza impugnata aveva ignorato l'ordinanza la Corte costituzionale n. 258/95 che, nel ritenere la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.7. d.l. 344/90, conv. in L. n, 21/91, ne aveva indirettamente affermato la perdurante vigenza.

7. Preliminarmente, quanto all'istanza di rimessione al P.P. per l'eventuale assegnazione alle S.U., il Collegio, investito della decisione al proposito con decreto 6.9.2016 del Presidente Aggiunto, non ne ravvisa i presupposti, per le ragioni che seguono.

8. Il D.L. n. 344 del 1990, art. 7 conv. in L. 23 gennaio 1991, n. 21, aveva previsto che il personale appartenente al comparto Ministeri assunto in esito a concorsi banditi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312, per le qualifiche dell'ex carriera direttiva di consigliere o equiparate e superiori, nonché il personale che lo precedeva in ruolo, fosse inquadrato nella IX qualifica funzionale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1 della legge 7 luglio 1988, n. 254, con effetto dal 31 dicembre 1990.

8.1. L'intervento fu determinato dall'intento di evitare sperequazioni, dovute ai tempi tecnici di espletamento dei concorsi, tra i vincitori degli stessi ed i soggetti che alla stessa data del 13 luglio 1980 rivestivano già la qualifica di direttore di sezione o equiparata, che erano stati inquadrati in base alla L. 7 luglio 1988, n. 254, art. 1 in sede di prima applicazione e con decorrenza dal 1 gennaio 1987, nella IX qualifica funzionale (istituita dal D.L. 28 gennaio 1986, n. 9, art. 2 conv. in L. 24 marzo 1986, n. 78). La stessa norma si è poi preoccupata di evitare che i suddetti vincitori di concorso "scavalcassero" con il suddetto inquadramento coloro che li precedevano nel ruolo, attribuendolo anche a questi ultimi con un procedimento che è stato denominato "trascinamento". Ciò in base alla considerazione che nella normalità dei casi tali

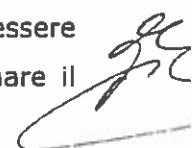


soggetti, pur non avendo vinto i concorsi, sono comunque in possesso di titoli che determinano il loro precedere nel ruolo il soggetto "trascinante", titoli che altrimenti sarebbero stati vanificati. Sulla base del dettato legislativo appare quindi che il meccanismo individuato legislativamente prevedeva che il dipendente "trascinante" ottenesse l'inquadramento nella IX qualifica funzionale (con effetto secondo la previsione normativa dal 31.12.1990) e che tale qualifica venisse attribuita contestualmente ai dipendenti "trascinati" in quanto anteposti alla stessa data nel ruolo. La disposizione ha avuto quindi la funzione di definire una situazione particolare e limitata nel tempo, determinata dall'immissione in ruolo dei vincitori dei suddetti concorsi, penalizzati nell'attribuzione della neo-istituita IX qualifica funzionale dai tempi tecnici di espletamento degli stessi (v. in tal senso, Cass. n. 9948 del 2014).

8.2. La situazione che la legge ha inteso regolare era dunque del tutto transitoria e limitata nel tempo, riguardando i vincitori di concorsi banditi prima dell'entrata in vigore della L. n. 312 del 1980 e i dipendenti che precedevano in ruolo i predetti vincitori e che da questi si sarebbero visti scavalcati per effetto del miglior inquadramento conseguito a seguito del concorso. Per tale categoria il riconoscimento della IX qualifica è avvenuto in forza del d.l. 344/90, conv, in L. n. 21/91, con decorrenza dal 31.12.90.

9. Tanto premesso quanto alla *ratio legis*, deve rilevarsi che, secondo l'orientamento di questa Corte condiviso dalla Corte di appello nella sentenza impugnata (Cass. n. 9948/2014), la norma suddetta, prevedendo un passaggio di qualifica del tutto scollegato sia da procedure di selezione che da un'effettiva corrispondenza con le mansioni svolte, è incompatibile con la disciplina dettata D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e quindi deve ritenersi implicitamente abrogata. Ciò in coerenza con l'elaborazione che, in tema di progressione verticale dei dipendenti pubblici e della sua compatibilità con l'art. 97 Cost., si registra per effetto degli interventi della Corte Costituzionale e delle Sezioni Unite di questa Corte (cfr. Corte cost. n. 205 del 2004; Cass., sez. un., n. 15403 del 2003, Sez. U, n. 23329 del 2009). L'accesso a funzioni più elevate, cioè il passaggio ad un'area o fascia funzionale superiore, determina una forma di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso, sì che sono da ritenere illegittime le norme che stabiliscano il passaggio alle aree o fasce superiori, in deroga alla regola generale, o comunque non prevedano alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali volte a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati in relazione ai posti da coprire, così realizzando un automatico e generalizzato scivolamento in alto del personale dipendente.

10. Secondo un diverso, ma coevo, orientamento interpretativo, invocato dagli odierni ricorrenti (Cass. n. 7815/2014), l'art. 7 del d.l. 344/90, conv, in L. n. 21/91 non risulta incluso tra le norme espressamente abrogate, né, in quanto norma speciale, risulta essere incompatibile con la contrattazione collettiva nazionale, poiché essa ha inteso disciplinare il





riconoscimento della IX qualifica solo a due specifiche categorie di soggetti e, precisamente, dei vincitori di concorso banditi prima dell'entrata in vigore della L. n. 312 del 1980 e dei dipendenti che si trovavano già in ruolo i quali precedevano i detti vincitori e che da questi si sarebbero visti scavalcati per effetto del miglior inquadramento. Dalla natura di norma speciale dell'art. 7 cit., discende anche la compatibilità con il disposto del cit. D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 52.

11. Il punto che vede il contrasto tra le due pronunce è la qualificazione della natura dell'art. 7 d.l. 24 novembre 1990, n. 344, conv. in L. 23 gennaio 1991, n. 21, in quanto Cass. n. 9948/2014 ne presuppone il carattere non transitorio, da cui la possibilità che essa possa regolare fattispecie ricadenti in un arco temporale successivo alla c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego, e per tale ragione ne argomenta la tacita abrogazione per incompatibilità, mentre Cass. n. 7815/2014 ne ha rilevato la natura di norma speciale, diretta a disciplinare una situazione transitoria e limitata nel tempo, in quanto diretta ad interessare, da un lato, i vincitori di concorsi per la IX qualifica funzionale banditi prima dell'entrata in vigore della L. n. 312/80, dall'altro, quei dipendenti che precedevano in ruolo la posizione di questi vincitori.

8. Orbene, ove si consideri che, secondo la previsione testuale della norma, per tale ultima categoria, l'inquadramento nella IX qualifica, per effetto di mero automatismo, prendeva effetto dal 31.12.90, le situazioni interessate dal c.d. trascinarsi non potevano che essere quelle definite, ossia maturate e concluse, prima di tale data.

8.1. La legge n. 334/90 si proponeva di sanare le situazioni anteriori al 31.12.90 e non può essere applicata, con effetti estensivi, non voluti e non previsti dal legislatore, a situazioni successive. La situazione non compiutamente posta in evidenza da entrambe le pronunzie di questa Corte, che qui vengono in rilievo, è che la specialità della previsione lungi dal costituire mero argine alla pretesa abrogazione per incompatibilità costituisce essa stessa impedimento a qualsivoglia sua applicazione a fatti e vicende estranei alla sua originaria limitata sfera di applicazione (quella delineata nel predetto art. 7).

9. La fattispecie che viene all'esame presenta la particolarità che il dott. (omissis) , vincitore di concorso bandito prima l. n. 312/80 e nominato in ruolo nel 1977, ma dimessosi nel 1985, venne riammesso in ruolo in applicazione del T.U. 3/57, art. 132, e inquadrato nella IX qualifica funzionale con decorrenza dal 1.4.1993, per effetto di un provvedimento adottato il 21 marzo 2000. La particolare vicenda che ha interessato il dott. (omissis) non può integrare i presupposti del "trascinarsi" nei termini invocati da parte ricorrente, trattandosi di fattispecie che si colloca al di fuori dell'alveo temporale di operatività della disciplina speciale. Il fatto che il (omissis) sia stato riammesso in servizio con provvedimento del marzo 2000 e con effetto retroattivo dal 1.4.1993 non consente alcun effetto estensivo dell'applicazione della



norma oltre i casi che questa ha inteso regolare. Il beneficio dell'inquadramento nella IX qualifica funzionale può essere attribuito al dipendente riammesso in ruolo che ne avesse i requisiti, ma non a coloro che lo precedevano in ruolo per il semplice motivo legato alla riammissione. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 5848 e 5849 del 2000).

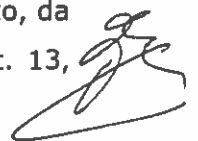
10. Nel giudizio definito con sentenza di questa Corte n. 7815/2014, il diverso esito, favorevole ai lavoratori, è dipeso dalla inammissibilità della censura sollevata in quella sede dall'Amministrazione rispetto all'accertamento di merito condotto dalla Corte di appello sulla circostanza che tutti i ricorrenti precedevano nel ruolo il dipendente riammesso in servizio. Dunque, è stato ritenuto coperto da giudicato interno l'accertamento della situazione di fatto sottostante alla pretesa giudiziale.

11. Non vi è dubbio che ogni automatismo di carriera sia del tutto incompatibile con la disciplina dettata dall'art. 56 d.lgs. 29/93, poi sostituito dall'art. 25 d.lgs. 80 del 1998 e successivamente modificato dal d.lgs. 387 del 1998, ora art. 52 d.lgs. 165/01 (poi ulteriormente modificato dal d.lgs. 150 del 2009); tuttavia è in radice escluso che l'art. 7 L. 21/91 possa regolare fattispecie venute ad esistenza successivamente al 31.12.90. Non vi era alcun motivo per cui la contrattazione collettiva dovesse espressamente abrogare una norma speciale che aveva cessato anteriormente di produrre i suoi effetti, e dunque ben prima del CCNL 1994/1997 o del CCNL 1998/2001.

12. Va quindi affermato il seguente principio: L'art. 7 del D.L. 24 novembre 1990, n. 344, conv. in L. 23 gennaio 1990, n. 21 ha inteso perequare i dipendenti che alla data del 13 luglio 1980 rivestivano già la qualifica di direttore di sezione o equiparata e che erano stati inquadrati in base alla L. 7 luglio 1988, n. 254, art. 1 in sede di prima applicazione e con decorrenza dal 1 gennaio 1987, nella IX qualifica funzionale e coloro che avrebbero conseguito la medesima qualifica in un momento successivo, ma per concorsi indetti anteriormente alla data del 13 luglio 1980. La norma ha poi previsto l'estensione del beneficio anche ai dipendenti che precedevano in ruolo i vincitori dei concorsi, ma entro il limite temporale del 31.12.90. La norma speciale ha natura temporanea, in quanto diretta a disciplinare situazioni maturate anteriormente al 31.12.90 e non può essere applicata con effetti estensivi, non voluti e non previsti dal legislatore, a situazioni successive.

13. In conclusione, il ricorso va respinto, ma deve essere corretta la motivazione della sentenza impugnata, ex art. 384, ultimo comma, c.p.c.. Il contrasto di giurisprudenza giustifica la compensazione delle spese del giudizio di legittimità.

14. Sussistono i presupposti processuali (nella specie, rigetto del ricorso) per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, previsto dall'art. 13,



comma 1 quater, del d.P.R. 30 maggio, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

**P.Q.M.**


La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese.

Ai sensi dell'art.13 comma 1-quater del d.P.R. n.115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma1-bis, dello stesso articolo 13

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 24 gennaio 2017

Il Consigliere est.

Daniela Blasutto



Il Presidente

Luigi Macioce



Il Funzionario Giudiziario  
Dott. Giovanni RUELLO

