

# Inquadramento del dipendente statale transitato nel ruolo regionale

C.G.A. - Sez. Giurisdizionale - Sentenza 29 luglio 2014, n. 473

N. 473/2014 Reg. Prov. Coll.  
N. 1315 Reg. Ric.  
ANNO 2001

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1315 del 2001, proposto da L. F. ed altri, rappresentati e difesi dall'avv. Agata Gabriella Caudullo, con domicilio eletto presso Studio Zammataro in Palermo, via G. Serpotta n. 66;

contro

Assessorato Regionale del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, in persona dell'Assessore pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Palermo, via De Gasperi, n. 81;

per la riforma

della sentenza del TAR Sicilia - Catania, sezione II, n. 1365/2000, resa tra le parti, concernente il diniego di inquadramento nella qualifica superiore e la corresponsione delle relative differenze retributive.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2014 il Cons. Vincenzo Neri e uditi per le parti gli avvocati R. Zammataro, su delega di A. G. Caudullo, e l'avvocato dello Stato Mango;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso innanzi al TAR gli appellanti hanno impugnato gli atti di diniego adottati dall'amministrazione sulle loro richieste di inquadramento nella superiore qualifica di assistente amministrativo e di corresponsione delle relative differenze retributive. Innanzi al Giudice di primo grado hanno dedotto:

1) Violazione art. 1 l.r. n. 41/85. Violazione circolare ministeriale n. 239000 del 14.10.1988. Violazione d.P.R. n. 121/84. Violazione art. 121 d.P.R. 495/92. Violazione art. 322 reg. esecuzione d.P.R. 495/92. Violazione del principio della ragionevolezza e del buon andamento della Amministrazione. Eccesso di potere. Illogicità. Difetto di motivazione e di attività dovuta.

2) Violazione e/po falsa applicazione dell'art. 55 d. lgs. 29/1993. Violazione art. 13 l. 300/1970. Violazione art. 2103 c.c. Violazione art. 36 Cost.. Eccesso di potere.

3) Violazione artt. 2041 e 2126 c.c. Violazione art. 36 Cost. Eccesso di potere.

Il TAR, con la sentenza impugnata, ha respinto la richiesta dei ricorrenti di essere inquadrati nella qualifica superiore mentre ha accolto la domanda volta ad ottenere il pagamento delle differenze retributive "limitatamente ai giorni di effettivo servizio e di adibizione alle mansioni superiori" (pagina 11 della sentenza).

Gli interessati hanno proposto appello; disposta, su istanza delle parti, la revoca del decreto di perenzione, all'udienza pubblica del 17 giugno 2014 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Prima di esaminare le censure proposte con l'atto di appello, giova premettere in fatto:

a) che gli appellanti, dipendenti del Ministero dei trasporti, sono transitati, a far data dal 31.12.1985, nei ruoli della Regione Siciliana;

b) che, avendo ricoperto presso la motorizzazione civile la qualifica di coadiutore della ex carriera esecutiva, al momento del passaggio sono stati inquadrati come operatori archivisti nella quinta qualifica funzionale;

c) che, in data 24 giugno 1992, i ricorrenti hanno sostenuto gli esami e sono stati abilitati a svolgere le funzioni di esaminatori per il conseguimento della patente di guida e, secondo quanto affermato nel ricorso di primo grado, "assegnati in concreto allo svolgimento di dette funzioni" (pagina 2 del ricorso proposto innanzi al TAR);

d) che hanno richiesto l'inquadramento nella (superiore) sesta qualifica anche in considerazione del fatto che l'amministrazione statale aveva già provveduto al reinquadramento dei loro colleghi;

e) che l'amministrazione, con gli atti impugnati, ha negato la loro pretesa.

Con il primo motivo di appello, gli interessati ripropongono la censura già avanzata in primo grado concernente il loro "diritto" ad essere inquadrati nella sesta qualifica funzionale nella qualifica superiore senza alcun profilo di discrezionalità (pagina 3 dell'appello). Sotto tale aspetto, sempre per gli appellanti, la sentenza sarebbe erronea perché frustrerebbe la richiesta di "veder adeguata la qualifica alle nuove mansioni" pure in considerazione del fatto che la regione sarebbe subentrata al Ministero "rilevandone tutti gli oneri da questo assunti nei confronti dei dipendenti transitati, ivi compresi i diritti maturati e maturandi" (pagina 5 dell'appello). Inoltre la stessa amministrazione statale avrebbe evidenziato la necessità di garantire al personale abilitato per il conseguimento della patente di guida il livello retributivo e funzionale di assistente amministrativo attribuito dallo Stato ai propri dipendenti (pagina 5 dell'appello). A conferma della loro tesi gli appellanti rilevano che ad altra dipendente, tale B. C., l'amministrazione statale ha riconosciuto la qualifica di assistente amministrativo (pagina 9 dell'appello), qualifica questa negata agli odierni appellanti che sono transitati nei ruoli regionali.

La tesi, pur pregevolmente sostenuta dagli appellanti, non può essere condivisa.

Si è ormai consolidato un quadro normativo e interpretativo sulla base del quale i dipendenti che al momento del passaggio da un'amministrazione all'altra sono stati inquadrati in una certa qualifica non possono poi rivendicare un'altra, generalmente superiore, se non hanno contestato tempestivamente il loro originario inquadramento (Cons. St., V, 3 febbraio 2011 n. 793; Cons. St., V, 31 gennaio 2012 n. 449). Poiché né dal ricorso introduttivo di primo grado né dall'appello emerge che al momento del passaggio dai ruoli statali a quelli regionali - passaggio avvenuto a far data dal 31.12.1985 (secondo quanto affermato a pagina 2 del ricorso introduttivo di primo grado) - i ricorrenti hanno contestato tale inquadramento, sotto tale aspetto la decisione dell'amministrazione regionale è legittima. Né per altro verso è possibile dare valore al quadro normativo e alle circolari vigenti a livello statale perché questi sono riferiti ad amministrazioni diverse e conseguentemente non sono idonei a vincolare l'amministrazione regionale che, ragionando diversamente, subirebbe un'inammissibile compressione della sua autonomia. Il riconoscimento ad altro soggetto della VI qualifica da parte dell'amministrazione statale conferma anzi l'autonomia delle due amministrazioni, quella statale e quella regionale, e certamente non può essere fonte di una "automatica" estensione della scelta statale presso l'ente regionale, non ravvisandosi neppure una disparità di trattamento attesa l'ontologica diversità dei due datori di lavoro.

Va aggiunto, inoltre, che nessuna pretesa può essere avanzata in ragione dei mutamenti in fatto e in diritto sopravvenuti, mutamenti consistenti nell'aver conseguito nel 1992 l'abilitazione per lo svolgimento delle funzioni di esaminatore e nello svolgimento delle relative

funzioni, perché in primo luogo si tratta di avvenimenti successivi al momento dell'originario inquadramento e perché, in secondo luogo, ormai da tempo il Consiglio di Stato afferma che nel caso di svolgimento di funzioni superiori rispetto a quelle proprie della qualifica di appartenenza, è infondata sia la pretesa del dipendente di riconoscimento del superiore livello professionale di fatto raggiunto che la retribuzione delle mansioni superiori alla qualifica di fatto svolta (Cons. St., VI, 15 febbraio 2012 n. 748).

Con il secondo motivo di appello si ripropone, senza censurare la sentenza di primo grado, la doglianza relativa alla violazione del principio civilistico per cui l'attribuzione del dipendente di mansioni superiori conferisce a quest'ultimo il diritto all'inquadramento superiore.

La censura si appalesa inammissibile, essendo mera riproposizione della doglianza già avanzata in primo grado senza avanzare specifiche critiche alla decisione del TAR, ed è comunque infondata perché, come è noto, nell'ambito del pubblico impiego l'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione (articolo 52 d. lgs. 165/2001) perché il rapporto di pubblico impiego non è assimilabile al rapporto di lavoro privato: il primo, a differenza del secondo, vede il concorso sia dell'art. 36, cost. (che sancisce il principio di corrispondenza della retribuzione dei lavoratori alla qualità e quantità del lavoro prestato) sia di altri principi di pari rilevanza costituzionale previsti dall'art. 98, cost. (il quale, nel disporre che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione, sottrae la valutazione del rapporto di pubblico impiego dalla logica del rapporto di scambio) e dall'art. 97, cost. che sancisce il contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché con la rigida determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità dei funzionari, l'esercizio di mansioni superiori rispetto alla qualifica rivestita (Cons. St., a.p., 24 marzo 2006 n. 3). In altri termini, e fatte salve specifiche eccezioni che nel caso di specie non ricorrono, le mansioni svolte dal dipendente, superiori a quelle dovute sulla base del provvedimento di nomina o d'inquadramento, sono del tutto irrilevanti ai fini sia economici sia di progressione in carriera, salvo che la legge non disponga altrimenti. Ciò in quanto il rapporto di pubblico impiego non è assimilabile al rapporto di lavoro privato, perché gli interessi coinvolti hanno natura indisponibile ed anche perché l'attribuzione delle mansioni e del correlativo trattamento economico devono avere il loro presupposto indefettibile nel provvedimento di nomina o d'inquadramento, non potendo tali elementi costituire oggetto di libere determinazioni dei funzionari amministrativi (Cons. St., a.p., 18 novembre 1999 n. 22).

Con il terzo motivo di appello gli interessati censurano la sentenza impugnata nella parte in cui ha riconosciuto solo parzialmente il loro diritto alle differenze retributive collegate alle mansioni superiori svolte.

Come prima esposto, il TAR ha riconosciuto le differenze retributive "limitatamente ai giorni di effettivo servizio e di adibizione alle mansioni superiori" (pagina 11 della sentenza).

A giudizio del Consiglio la sentenza di primo grado è corretta. I principi costituzionali da ultimo richiamati, infatti, escludono che nell'ambito del pubblico impiego debbano trovare applicazione i medesimi principi vigenti nel rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di datore privato. In tale solco la giurisprudenza, per un verso, ha stabilito che prima dell'entrata in vigore del d.lg. n. 387 del 1998, al pubblico dipendente che avesse svolto mansioni immediatamente superiori a quelle possedute, non era riconosciuto il relativo diritto al trattamento economico (Cons. St., a.p., 24 marzo 2006 n. 3) fatte salve specifiche eccezioni legislativamente previste. Per altro verso ha riconosciuto il diritto del dipendente pubblico alle differenze retributive per lo svolgimento di mansioni superiori con carattere di generalità solo a decorrere dall'entrata in vigore del d.lg. 29 ottobre 1998 n. 387 (Cons. St., a.p., 23 febbraio 2000 n. 11).

Anche la reiterazione della domanda ex articolo 2041 c.c., oltre ad essere inammissibile perché non censura specificamente la statuizione di primo grado, è comunque infondata. Giovi al riguardo ricordare che per la giurisprudenza amministrativa il diritto ad un corrispettivo per l'espletamento di mansioni superiori non può fondarsi sull'ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. dell'amministrazione, non sussistendo i presupposti dell'azione generale di arricchimento, in quanto l'esercizio di mansioni superiori alla qualifica rivestita, svolto durante l'ordinaria prestazione lavorativa, non reca alcuna effettiva diminuzione patrimoniale in danno del dipendente, il c.d. depauperamento, che dell'azione in parola è requisito essenziale (Cons. St., a.p., 23 febbraio 2000 n. 11).

In conclusione l'appello deve essere respinto; sussistono nondimeno gravi ed eccezionali ragioni per compensare tra le parti costituite le spese di questo grado di giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Maria De Lipsis - Presidente

Gabriele Parlotti - Consigliere

Vincenzo Neri - Consigliere, Estensore

Giuseppe Mineo - Consigliere

Alessandro Corbino - Consigliere

IL PRESIDENTE

Raffaele Maria De Lipsis

L'ESTENSORE

Vincenzo Neri

Depositata in Segreteria il 29 luglio 2014  
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)