Valutazione di merito per l'inquadramento del personale: decorrenza giuridica ed economica del servizio prestato e attribuzione del trattamento economico e normativo corrispondente

T.A.R. Lazio - Roma - Sentenza 18 aprile 2019, n. 5054

N. 5054/2019 Reg. Prov. Coll.
N. 15284 Reg. Ric.
ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15284 del 2018, proposto da

M. P., rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Fiorillo e Anna Buttafoco, con domicilio digitale come da indirizzi PEC dei difensori risultanti dai Registri di Giustizia e domicilio fisico presso il loro studio sito in Roma Viale Mazzini 134;

contro

Agid - Agenzia per L'Italia Digitale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'ottemperanza

della sentenza Tribunale Civile di Roma sezione lavoro n. 7181/2015, pubblicata in data 16.7.2015 contro l'agID e confermata dalla Corte d'Appello, con sentenza n. 3486/2017, pubblicata in data 31.7.2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agid - Agenzia per L'Italia Digitale e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visto l 'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso per l'ottemperanza, ex art. 112 e seguenti c.p.a., notificato il 2.1.2019, parte ricorrente agisce per l'esecuzione della sentenza del Tribunale civile di Roma n. 7181/2015 confermata dalla sentenza della Corte d'Appello n. 3486/2017, passata in giudicato.

In particolare, la ricorrente ha partecipato al concorso pubblico a tempo pieno e indeterminato per la copertura di n. 1 posto di Dirigente di ricerca di primo livello professionale per l'Area sostegno all'innovazione nelle PMI dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie dell'innovazione, indetto con Determinazione direttoriale n. 139/2011 e pubblicato sulla G.U., 4 serie speciale, n. 103 del 30.12.2011.

Prima della conclusione della procedura concorsuale, è entrato in vigore il D.L. 22 giugno 2012 n. 83, che ha soppresso varie amministrazioni - fra cui l'amministrazione che aveva bandito il concorso - e istituito l'Agenzia per l'Italia digitale - AgID, prevedendo, altresì, il trasferimento a quest'ultima del personale di ruolo proveniente dalle amministrazioni soppresse, nonché dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Nonostante l'intervenuta soppressione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, la Commissione esaminatrice ha ritenuto di completare le operazioni di valutazione, predisponendo in data 26 luglio 2012, la Graduatoria finale di merito della procedura selettiva, approvata con Determina Direttoriale n. 112/2012 del Direttore Generale dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione ancora in carica in qualità di commissario straordinario, nella quale la ricorrente è risultata vincitrice del concorso pubblico a un posto di dirigente di ricerca di primo livello professionale per l'Area sostegno alla innovazione della PMI.

Con D.p.c.m. 9.1.2015, pubblicato sulla GU del 9.4.2015, è stata determinata la dotazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'AgID, compresa la definizione della tabella di corrispondenza degli inquadramenti per consentire una corretta collocazione all'AgID del personale già in servizio presso la soppressa Agenzia.

Parte ricorrente non è stata, tuttavia, assunta dal neo istituito AgID ed ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale Civile di Roma.

Con sentenza n. 7181/2015, l'adito Tribunale Civile di Roma ha parzialmente accolto il ricorso, ordinando all'AgID di assumere la ricorrente di primo livello professionale per l'Area sostegno alla innovazione della PMI e di corrisponderle le retribuzioni non corrisposte dall'adozione della Determina n. 112/2012 al deposito del ricorso, nell'incontestata misura di euro 50.548,50 oltre interessi legali e spese di lite. Con sentenza n. 3486/2017, pubblicata il 31.7.2017, la Corte d'Appello di Roma, ha confermato la sentenza di primo grado. Quest'ultima pronuncia, nel respingere l'appello, ha precisato che per quanto riguarda l'inquadramento, il Tribunale non poteva che far riferimento al posto ed alla qualifica rappresentati nel bando di concorso, ferma restando la facoltà dell'AgID di procedere all'inquadramento dell'appellata secondo il sistema di classificazione proprio del comparto Ministeri, nella qualifica corrispondente a quella del posto messo a concorso.

Conseguentemente, con determinazione n. 292/2017 del 19.10.2017, l'AgID ha disposto l'assunzione della ricorrente, con contratto a tempo indeterminato, con qualifica di funzionario, Area Terza, fascia retributiva F1, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di effettiva presa di servizio, e precisamente il 29.11.2017.

Con la successiva determina n. 374/2018 del 22.11.2018, l'AgID ha autorizzato il pagamento alla ricorrente della somma liquidata dal Giudice con la sentenza 7181/2015 passata in giudicato, oltre interessi legali.

Con l'odierno ricorso per l'ottemperanza, la parte ricorrente chiede che il Giudice adito ordini la piena e integrale esecuzione del combinato disposto di cui alla sentenza del Tribunale di Roma, n. 7181/2015, e della Corte d'Appello di Roma n. 3486/2017, e la nomina di un commissario ad acta per l'ipotesi di perdurante inottemperanza delle Amministrazioni oltre il termine di 30 giorni.

Nello specifico, parte ricorrente censura l'inesatta decorrenza giuridica ed economica del servizio fatto decorrere dall'AgID non già dal superamento del concorso pubblico per titoli e colloqui, ma dalla sottoscrizione del contratto di assunzione avvenuta il 29.11.2017. Inoltre l'AgID non avrebbe riconosciuto l'anzianità di servizio che avrebbe dovuto attribuire alla ricorrente in virtù degli effetti retroattivi della sua assunzione, considerandola alla stregua di una neoassunta quando invece il superamento della procedura concorsuale risale al 2012 e pertanto, l'assunzione dovrebbe decorrere, a parer del ricorrente, dall'11.9.2012.

La ricorrente lamenta, inoltre, l'errato inquadramento nell'Area Terza, fascia retributiva F1, non coincidente con la qualifica di Dirigente di Ricerca di primo livello corrispondente al posto per il quale è stato bandito il concorso, secondo la tabella di corrispondenza degli inquadramenti per consentire una corretta collocazione all'AgID del personale già in servizio presso la soppressa di cui al D.p.c.m. 9.1.2015, con conseguente erronea attribuzione di un trattamento economico, inferiore rispetto a quello spettante.

In conclusione, la parte ricorrente ritiene che ai fini della corretta ottemperanza sia necessario procedere: a) Alla corresponsione, in favore della dott.ssa M. P., della somma pari alla differenza tra quanto percepito con la busta paga del mese di dicembre 2018 a titolo di "importo da sentenza A.P." ed a titolo di "interessi legali tassaz. separata" ed "interessi legali tassaz. corrente" e quanto liquidato dal Tribunale di Roma, sezione lavoro, con la sentenza n. 7181/2015; b) alla assunzione della ricorrente con decorrenza giuridica ed economica dalla data dell'11.9.2012 con inquadramento nella qualifica di dirigente di ricerca ed inserita nel primo livello professionale per l'Area sostegno alla innovazione nelle PMI di cui al ccnl comparto Ricerca a far data dal 11.9.2012 e conseguentemente: c) attribuire alla ricorrente il trattamento economico e normativo corrispondente a quello previsto per il primo livello di cui al ccnl comparto Ricerca a far data dal 6.8.2013 (poiché dall'11.9.2012 al 6.8.2013 ha già disposto il Tribunale con la sentenza di cui si chiede l'ottemperanza) a tutt'oggi; d) inquadrare la ricorrente nell'Area III fascia retributiva F7 in ossequio alle tabelle di cui al dpcm del 9.1.2015 menzionato in premessa con attribuzione delle corrispondenti funzioni.

Si sono costituite in giudizio l'Agid - Agenzia per L'Italia Digitale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, resistendo al ricorso.

Alla pubblica udienza del 20 marzo 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1) Il ricorso si rivela inammissibile.

2) In via preliminare, è opportuno precisare in punto di diritto che, a fronte di statuizioni giudiziali rese dal giudice civile, il giudice dell'ottemperanza è chiamato a svolgere essenzialmente una mera attività esecutiva. Il giudice amministrativo dell'ottemperanza non ha, infatti, la possibilità di integrare in alcun modo la decisione civile, essendo rigidamente vincolato al comando contenuto in sentenza e non potendo dar vita a quell'attività di precisazione e integrazione del giudicato che contraddistingue l'attività di esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, nell'ambito del cosiddetto fenomeno del

giudicato a formazione progressiva.

Mentre, infatti, in sede di esecuzione di sentenze amministrative il giudice dell'ottemperanza può "riempire" gli spazi vuoti lasciati dal giudicato, pur restando nell'ambito del suo perimetro, e adottare statuizioni simili a quelle del giudizio di cognizione, un analogo potere integrativo non sussiste nel caso di ottemperanza di sentenze del giudice ordinario, in quanto il giudice amministrativo dell'esecuzione non è fornito di giurisdizione nella materia oggetto di giudicato, e ove gli si riconoscesse una "cognitio" piena, con il potere integrare la decisione del giudice ordinario per quanto non precisato nel giudicato, si ammetterebbe la sindacabilità attraverso il giudizio d'ottemperanza del rapporto sottostante di cui difetta di giurisdizione (Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Tar Campania, Napoli, sez. IV, 18 settembre 2014, n. 4974).

Pertanto, il giudice amministrativo, adito in sede di ottemperanza per dare esecuzione ad un giudicato civile, non può che limitarsi all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in esso un limite invalicabile (Cons. Stato, sez. V, 20 aprile 2015, n.2003; Cons. Stato, sez. III, 9 giugno 2014, n.2891).

Non può, dunque, effettuare accertamenti di merito, tipici del giudizio di cognizione, svolgendo una funzione meramente attuativa della concreta statuizione giudiziale adottata dal giudice civile e non potendo alterare il suo precetto o modificarne la portata effettuale in violazione dell'art. 2909 c.c.

In linea di massima, infatti, le sentenze del giudice ordinario contenenti statuizioni di condanna, in quanto relative a posizioni di diritto soggettivo, risultano essere specifiche e puntuali e il giudizio di ottemperanza è rivolto alla mera esecuzione del comando perfettamente definito in sentenza. Nel caso, invece, di una sentenza di condanna che si presenti in forma generica, ovverosia che si limiti ad accertare l'an della pretesa, rimettendo il quantum a future determinazioni che necessitino di un accertamento cognitorio, non v'è spazio per l'azione di ottemperanza, comportando l'impossibilità di pronunciarsi da parte del giudice adito per l'ottemperanza.

Non è, in sostanza, ammissibile il giudizio di ottemperanza per le sentenze del giudice ordinario contenenti una condanna generica poiché la quantificazione di quanto dovuto presuppone un accertamento nel merito del rapporto sottostante che non può essere effettuato nell'ambito del giudizio di ottemperanza da parte del giudice amministrativo, essendo quest'ultimo sprovvisto di giurisdizione su tale rapporto (Cons. Stato, sez. VI, 21 dicembre 2011, n. 6773; Tar Lazio, Roma, sez. II, 15 settembre 2014, n.9669; Tar Puglia, Bari, sez. I, 7 novembre 2013, n. 1509).

Diverso discorso può essere fatto solo per le sentenze del giudice ordinario che si presentano in forma generica solo in senso lato (o meglio in forma solo apparentemente generica), in quanto la determinazione del contenuto concreto della condanna è rimesso ad una mera e automatica attività di calcolo e applicazione di criteri predeterminati incontrovertibili senza profili di possibile contestazione di fatto o diritto, e senza che ciò possa comportare un ulteriore accertamento cognitorio. Esclusivamente in quest'ultimo caso le stesse potranno essere eseguite con il rimedio dell'azione di ottemperanza ex art. 112 e ss c.p.a..

In conclusione, ciò che rileva in modo determinate ai fini dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza delle decisioni del giudice civile è che in sede di esecuzione non sia necessario integrare la pronuncia con elementi estranei al giudicato, ovverosia che non siano necessarie ulteriori valutazioni di cognizione sulla materia sottostante il giudicato del giudice ordinario (Tar Lazio, Roma, sez. III, 7 novembre 2016, n. 11000).

3) Nel caso specifico, le censure sollevate da parte ricorrente attengono a contestazioni sul corretto inquadramento delle ricorrente a fronte della sentenza che ha riconosciuto il diritto all'assunzione; inquadramento che secondo la parte ricorrente sarebbe dovuto avvenire nella qualifica corrispondente al posto per il quale è stato bandito il concorso pubblico, e cioè nella qualifica di Dirigente di Ricerca.

In tal senso, la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 3486/2017, di cui si chiede l'ottemperanza, ha statuito che per quanto riguarda l'inquadramento della ricorrente, si debba far riferimento al posto e alla qualifica indicati nel bando di concorso, ferma restando la facoltà dell'AgID di procedere all'inquadramento secondo il sistema di classificazione proprio del comparto Ministeri, nella qualifica corrispondente a quella del posto messo a concorso.

Ne consegue che, il comando statuito nella sentenza del giudice ordinario non ha carattere specifico e puntuale in ordine all'assunzione de plano della ricorrente in una specifica qualifica corrispondente a quella qualifica di Dirigente di Ricerca, bensì si rendono necessarie delle valutazioni di merito che, in quanto tali, esulano dal giudizio di ottemperanza.

Nel caso concreto, l'esatta individuazione della qualifica spettante alla parte ricorrente, alla luce delle tabelle di equiparazione previste nel dpcm del 9.1.2015, necessarie ai fini della corretta collocazione del personale, non appare un'operazione meccanicistica su parametri esattamente individuati dalla norma di riferimento, bensì involge una valutazione di merito attribuita al competente giudice di cognizione, esulando dal profilo meramente attuativo della pronuncia di cognizione.

Alla stessa stregua, la questione relativa alla decorrenza giuridica ed economica del servizio prestato dalla ricorrente e conseguentemente l'attribuzione del trattamento economico e normativo corrispondente, esula dalla mera esecuzione della sentenza del giudice civile e comporta delle valutazioni di valenza cognitoria, e le relative pretese debbono eventualmente essere fatte valere dinanzi al giudice competente sul rapporto.

I medesimi principi possono senz'altro trovare applicazione anche in riferimento alla richiesta di corresponsione della somma pari alla differenza tra quanto percepito dalla ricorrente con la busta paga del mese di dicembre 2018 a titolo di "importo da sentenza A.P." ed a titolo di "interessi legali tassaz. separata" ed "interessi legali a tassaz. corrente" e quanto liquidato dal Tribunale di Roma, sezione lavoro, con la sentenza n. 7181/2015. In particolare, la sentenza in esame quantifica l'importo della condanna in di euro 50.548,50, oltre interessi legali, che in sostanza AgID indica di aver correttamente versato con la busta paga del mese di dicembre 2018, applicando le relative applicando le relative ritenute fiscali e previdenziali. La verifica della correttezza della corresponsione di tali somme, con la giusta imputazione delle ritenute fiscali e previdenziali, così come la debenza di ulteriori somme rispetto a quanto espressamente contenuto nell'indicato disposto, non può che essere frutto di accertamenti che, impinguendo nel merito del rapporto, non possono essere richiesti al giudice amministrativo dell'ottemperanza che, come più volte indicato, deve limitarsi a dare mera esecuzione al disposto del titolo giudiziale azionato, senza poterlo integrare in alcun modo.

3) Alla luce delle considerazioni svolte il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

In considerazioni delle concrete circostanze inerenti al giudizio, sussistono gravi ed eccezionali motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis) dichiara il ricorso inammissibile.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL CONSIGLIERE
Rosa Perna

IL CONSIGLIERE EST
Fabrizio D'Alessandri

Depositata in Segreteria il 18 aprile 2019