

# Inquadramento di personale pubblico per disposizioni normative e per atti di ricostruzione della carriera intervenuti con valenza retroattiva

Consiglio di Stato - Sentenza 31 ottobre 2013, n. 5249

N. 5249/2013 Reg. Prov. Coll.

N. 1866 Reg. Ric.

ANNO 2005

## REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1866 del 2005, proposto da A. R., rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Carrozzo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato E. Bruno in Roma, viale Giulio Cesare n. 95;

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, non costituito;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia - Lecce - Sezione II, n. 1837 del 12 marzo 2004.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la memoria difensiva depositata in data 17 settembre 2013;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2013 il consigliere Vito Poli e udito per la parte appellante l'avvocato Buccellato su delega dell'avvocato Carrozzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

### FATTO E DIRITTO

1. 1. L'impugnata sentenza - T.a.r. per la Puglia - Lecce - Sezione II, n. 1837 del 12 marzo 2004 - ha respinto il ricorso proposto da alcuni dipendenti della regione Puglia per ottenere:

a) le differenze stipendiali dovute a titolo di riequilibrio di anzianità ex art. 37, l.r. n. 26 del 1984 in rapporto all'VIII<sup>a</sup> livello posseduto alla data del 31 dicembre 1982 ed alla 1<sup>a</sup> qualifica dirigenziale conseguita con decorrenza dal 1 gennaio 1983;

b) le differenze stipendiali dovute in conseguenza della retrodatazione al 1 ottobre 1978 dell'inquadramento economico nell'VIII<sup>a</sup> qualifica funzionale e al 1 gennaio 1983 dell'inquadramento nella 1<sup>a</sup> qualifica dirigenziale.

2. Con ricorso ritualmente notificato e depositato il signor A. R. ha proposto appello nei confronti della su menzionata sentenza n. 1837 del 2004 articolando due autonomi mezzi di gravame.

3. Non si è costituita l'intimata regione.

4. La causa è stata assunta in decisione alla pubblica udienza del 22 ottobre 2013.

5. L'appello è infondato e deve essere respinto.

Preliminarmente il collegio rileva che, contrariamente a quanto affermato nell'atto di appello a pagina 3, l'effetto devolutivo del gravame è limitato ai motivi di censura specificamente riproposti in grado di appello che ne definiscono il thema decidendum.

5.1. Per una più agevole definizione della controversia è opportuno sintetizzare i principi elaborati dalla giurisprudenza in relazione al tema del riequilibrio di anzianità del personale dipendente degli enti locali e delle regioni (con particolare riferimento alla regione Puglia), nonché delle conseguenze giuridiche e finanziarie degli atti di inquadramento di personale pubblico, anche in relazione a disposizioni normative e ad atti di ricostruzione della carriera intervenuti con valenza retroattiva (cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 dicembre 2011, n. 6576; sez. VI, 4 novembre 2011, n. 5860; sez. V, 14 aprile 2008, n. 1649; sez. VI, 11 maggio 2006, n. 2682; sez. IV, 30 dicembre 2003, n. 9153; Corte dei conti, sez. III giur. centrale di appello, 26 ottobre 1998, n. 267; Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 1998, n. 453; sez. V, 25 febbraio 1997, n. 193; sez. IV, 5 ottobre 1991, n. 779; Corte cost., 15 maggio 1990, n. 240, cui il collegio rinvia a mente dell'art. 88, co. 2, lett. d), c.p.a.).

Invero:

a) l'inquadramento dei dipendenti pubblici ha carattere autoritativo e natura vincolata esclusivamente nell'interesse pubblico, in quanto espressione della potestà organizzatoria dell'amministrazione; le norme che disciplinano inquadramenti sono soggette a stretta interpretazione per evidenti ragioni di contenimento della spesa pubblica in ossequio al principio - ora imposto dal diritto europeo - della sana finanza pubblica che postula la preventiva attività di individuazione e quantificazione delle maggiori spese e dei mezzi per farvi fronte;

b) le competenze economiche spettanti ai pubblici dipendenti sono strettamente correlate all'effettivo espletamento delle mansioni corrispondenti alla qualifica rivestita con la conseguenza che la retroattività della nomina o della promozione non comporta la retroattività dell'aumento economico corrispondente alla nuova qualifica, salvo che una espressa disposizione di legge non disponga diversamente in modo esplicito (anche avuto riguardo alla corresponsione di eventuali arretrati), individuando le risorse finanziarie per farvi fronte;

c) le norme che hanno previsto il riequilibrio di anzianità per i dipendenti degli enti locali e delle regioni in particolare, sono di stretta interpretazione non potendo operare oltre i rigorosi limiti previsti per disegnare il meccanismo di riequilibrio medesimo e sono pertanto insensibili rispetto alle disposizioni, anche di rango legislativo, che, pur avendo ambito e finalità diverse, con esse possono in apparenza trovarsi ad interferire;

d) allo stesso modo sono di stretta interpretazione le norme della regione Puglia, che si sono susseguite nel tempo, in materia di riequilibrio di anzianità e di inquadramenti retroattivi del personale dipendente, incluse quelle di natura transitoria relative al concorso riservato per l'inquadramento nei livelli superiori ai sensi della l.r. n. 18 del 1974;

e) la regione Puglia ha posto in essere atti deliberativi con i quali sono stati irregolarmente liquidati oltre 38 miliardi di lire per il riequilibrio di anzianità di circa tremila dipendenti (Corte dei conti cit.).

5.2. Con il primo mezzo (pagine 3 - 11 del ricorso in appello) si contesta, sotto plurimi aspetti, che la regione, nel determinare le somme dovute a titolo di riequilibrio di anzianità ex art. 37, l.r. n. 26 del 1984 (in un primo tempo con determinazioni risalenti al 1985, successivamente con atti di liquidazione del 1997), abbia negato qualsiasi rilevanza alle deliberazioni che erano sopravvenute in costanza del rapporto di servizio le quali, in attuazione di specifiche leggi regionali, avevano inquadrate retroattivamente gli originari ricorrenti (provenienti dalla VII) nella VIII qualifica funzionale apicale dal 1 ottobre 1978 e nella I qualifica dirigenziale dal 1 gennaio 1983; in particolare si deduce che:

a) gli originari ricorrenti di primo grado, dipendenti regionali dal 1974, erano giunti alla I qualifica dirigenziale dopo essere stati inquadrate in origine nella VI qualifica funzionale (sub apicale) in base alla l.r. n. 18 del 1974; ai sensi della l.r. n. 16 del 1980 (che aveva portato da VII a VIII i livelli retributivi), erano stati successivamente inquadrate d'ufficio nella VII q.f. con decorrenza giuridica ed economica dal 1 ottobre 1978; all'esito di concorso interno bandito per la progressione di carriera ai sensi dell'art. 95, l.r. n. 18 del 1974 (e successive modificazioni), avevano, infine, fruito di un ulteriore inquadramento retroattivo nell'VIII q.f. a decorrere dal 1 ottobre 1978 e nel I livello dirigenziale a decorrere dal 1 gennaio 1983;

b) sarebbe errato interpretare l'art. 37 cit. nel senso che esso indichi come vincolante, ai fini del computo del riequilibrio di anzianità, il trattamento economico maturato al 31 dicembre 1982 e materialmente in godimento alla medesima data;

c) a mente degli artt. 95, l.r. n. 18 del 1974 e 43 e 50, l.r. n. 16 del 1980, i vincitori del concorso interno per il passaggio dalla VII alla VIII qualifica funzionale (come gli originari ricorrenti), avevano titolo alla decorrenza retroattiva giuridica ed economica della promozione e comunque il ritardo nell'espletamento del concorso non poteva ritorcersi contro i vincitori.

5.2.1. Il mezzo è infondato.

5.2.2. E' assodato che gli originari ricorrenti in prime cure, alla data del 31 dicembre 1982, erano inquadrati nella VII q.f. e ricevevano il trattamento economico corrispondente.

L'art. 37, co. 1, l.r. n. 26 del 1984, stabilisce che: <<1. Il riequilibrio tra anzianità economica e anzianità giuridica viene effettuato sul reticolo derivante dalla progressione economica orizzontale realizzata con la L.R. 2 marzo 1981, n. 22 e con riferimento alla data del 31 dicembre 1982>>.

Il tenore testuale della norma e la sua ratio depongono nel senso della impossibilità di considerare rilevanti, ai fini del riequilibrio di anzianità, gli inquadramenti superiori medio tempore intervenuti in virtù di leggi regionali aventi diverse finalità ed ambiti applicativi.

Come dianzi evidenziato, le norme che disciplinano il meccanismo perequativo che presiede al riequilibrio di anzianità sono di stretta interpretazione (al pari di quelle che prevedono in generale trattamenti economici retroattivi), posto che le competenze economiche dei pubblici dipendenti sono intimamente correlate all'effettivo espletamento delle mansioni corrispondenti a formali provvedimenti di inquadramento e che la relativa disciplina di settore deve ispirarsi (ed essere interpretata in ossequio) al principio della sana finanza pubblica.

5.3. Scendendo all'esame del secondo mezzo di gravame (pagine 11 - 12 del ricorso in appello), risulta parimenti infondata la domanda di accertamento del diritto a percepire le differenze retributive fra quanto percepito e quanto asseritamente spettante in base agli inquadramenti retroattivi nell'VIII qualifica funzionale (a far data dal 1 ottobre 1978) e nella I qualifica dirigenziale (a far data dal 1 gennaio 1983), rispettivamente ai sensi degli artt. 50, l. r. n. 16 del 1980 e 36, l.r. n. 26 del 1989.

Le norme regionali invocate, interpretate rettamente alla luce dei principi giurisprudenziali sopra enunciati, non prevedono la corresponsione di arretrati economici a titolo di differenze retributive in virtù degli inquadramenti retroattivi in questione, non recando alcuna previsione di copertura finanziaria in tal senso.

La retroattività della decorrenza giuridica ed economica dei poziori inquadramenti intervenuti medio tempore ha avuto il solo significato di incidere sul futuro sviluppo della dinamica stipendiale (che deve tener conto del maturato economico dalle date indicate nelle leggi regionali di riferimento), ma non ha attribuito ai dipendenti regionali alcun diritto a percepire somme a titolo di arretrati.

Le delibere di inquadramento e ricostruzione della carriera oggetto del presente giudizio, in quanto coerenti con il quadro normativo di riferimento, sono pertanto immuni dai lamentati vizi.

7. Sulla scorta delle rassegnate conclusioni è giocoforza respingere il ricorso in appello.

8. Nulla sulle spese di giudizio non essendosi costituita la regione Puglia.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.

Nulla sulle spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

- Mario Luigi Torsello - Presidente
- Vito Poli - Consigliere, Estensore
- Sabato Malinconico - Consigliere
- Doris Durante - Consigliere
- Antonio Bianchi - Consigliere

IL PRESIDENTE  
Mario Luigi Torsello

L'ESTENSORE  
Vito Poli

Depositata in Segreteria il 31 ottobre 2013

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.).....