

Il Tribunale di Roma "disapplica" l'art. 8 della legge n. 15 del marzo 2009 e riconosce al ricorrente (funzionario del Ministero della Giustizia) il diritto all'inquadramento nell'area della vicedirigenza a norma dell'art. 17 bis d.lgs. 165/2001, nonchè un risarcimento di danno per mancata precedente assegnazione all'area della vicedirigenza e per danno alla professionalità frustrata dalla mancata progressione in carriera (danni liquidati equitativamente in euro 15.000,00). Con la sentenza n. 12847 (R.G. 10436/2009), depositata il 17/7/09, in sostanza, il Tribunale romano conferma il proprio orientamento in tema di vicedirigenza nell'impiego pubblico. In particolare conferma la propria precedente interpretazione delle norme sulla vicedirigenza quel medesimo giudice che, già con sent. 4399 del 7/3/2008, aveva riconosciuto a 82 funzionari del Ministero dei Beni culturali e Ambientali la qualifica di vicedirigenti e il risarcimento danni (anche allora liquidati equitativamente nella misura di euro 15.000). E' stato attribuito un valore immediatamente precettivo all'art. 17 bis del testo unico sul pubblico impiego (decreto legislativo 165/01), prescindendo dalla disciplina dell'istituto della vicedirigenza in sede di ccnl, ed è stato "disapplicato" l'art. 8 della l. 15 del 5 marzo 2009 (da ultimo invocato per negare il diritto soggettivo pieno alla vicedirigenza). Da sottolineare in particolare che è stata respinta, dal Tribunale di Roma, quella interpretazione per cui non sarebbe possibile ottenere il riconoscimento della vicedirigenza dopo l'entrata in vigore della detta l. 15/2009. Ci si augura che anche altri giudici, investiti della medesima questione, ritengano superabile l'ingiusto deterioro trattamento ipotizzato per i "nuovi ricorrenti" rispetto a quanti abbiano ottenuto, sul punto, una favorevole sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della l. 15/2009. Oltre 13 mila "ministeriali" potranno ora reclamare, con fondate prospettive di vittoria, il pieno diritto alla vicedirigenza e al risarcimento danni.

LEGGI DI SEGUITO IL TESTO INTEGRALE DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ROMA DEL 17/7/2009 (con evidenziati in neretto le argomentazioni inerenti la portata dell'art. 8 della l. 15/2009) ...

Sentenza Tribunale di Roma 12847/09 del 17 luglio 2009.

Repubblica italiana

in nome del popolo italiano

Il giudice del lavoro del Tribunale di Roma, dott. Eugenio Grisanti, all'udienza del 17/7/2009, ha pronunciato la seguente sentenza nella causa civile iscritta al n. 10436/2009 vertente

tra

C. M.

e

Ministero della giustizia.

Oggetto: conferimento ed attribuzione qualifica di vicedirigente con effetto, ai fini giuridici ed economici, dalla data di entrata in vigore della legge 15/7/2002 n. 145 o, in subordine, da altra data ritenuta di giustizia, declaratoria nullità contrattuale e/o di inefficacia dell'ius superveniens costituito dalla disposizione dell'art. 8 l. n. 15/2009 e risarcimento danno patrimoniale, e non, in misura non inferiore a euro 15.000,00.

Conclusioni: i procuratori delle parti hanno concluso come dai rispettivi atti introduttivi del giudizio.

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato C. M. ha convenuto in giudizio il Ministero della Giustizia per concludere, nei confronti del medesimo, come alla pagina 7 del ricorso stesso e, per sintesi, riportato in oggetto.

Espone il ricorrente, a sostegno delle domande proposte, di essere dipendente dell'Amministrazione convenuta, in Roma, con inquadramento nell'area C, pos. ec. C3,; che l'art. 17 bis l. n. 145/2002 ha previsto l'istituzione di apposita area della vicedirigenza di personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, esteso in prima applicazione al personale non laureato vincitore di procedure concorsuali per accedere all'ex carriera direttiva, corrispondente alla 8^a / 9^a q.f.; che la disciplina della vicedirigenza dell'art. 10 l. cit. è affidata alla contrattazione collettiva sulla base di atti di indirizzo del Ministero per la Funzione Pubblica alla ARAN anche per la parte relativa alle risorse finanziarie; che è da lungo tempo mancato qualsivoglia atto di indirizzo, che è stato emanato solo il 5/3/1996 e che, nelle more, e a tutto oggi, i contratti collettivi non hanno ancora regolamentato la istituita categoria della vicedirigenza; che, in realtà, non supplisce alla mancanza dell'atto di cui sopra quello emanato il 15/3/2006 riguardante esclusivamente la modifica dell'accordo quadro nei comparti di contrattazione per il periodo 2006 – 2009 ed anche perché, al riguardo, la disciplina della vicedirigenza inoltre rinvia ingiustificatamente ad una indefinita futura sede negoziale la regolamentazione di un interesse concreto ed attuale dell'esponente.

Aggiunge che non essendo ancora stata disciplinata la categoria della vicedirigenza né recepita dai ccnl, egli ha visto svilire il suo diritto alla suddetta qualifica e subito nocumento

da tale situazione.

Afferma, poi, che la disposizione dell'art. 17 bis l. cit. , avrebbe carattere precettivo e non meramente programmatico: in quanto tale, sarebbe immediatamente applicabile quale espressione, nel sistema del pubblico impiego, dell'area intermedia dei quadri introdotta, nel settore privato, con la l. 190/85; ragion per cui, a dir suo, richiamando anche una giurisprudenza di legittimità in materia di quadri nell'impiego privato, il giudice ben potrebbe attribuire la qualifica, rivendicata, ad esso ricorrente, tenendo conto delle indicazioni specifiche di legge, ed anche astraendo dalla mancanza in atto, di una regolamentazione contrattuale dell'area.

Deduce, inoltre, che dall'inerzia rappresentata e dall'oggettivo affidamento riposto nell'applicazione solerte e puntuale del disposto di legge gli è derivato un danno sotto il profilo della perdita di "chance" professionali mentre la corretta collocazione contrattuale della vicedirigenza sarebbe dovuta essere quella del ccnl dirigenza A1 sottoscritto il 21-4-2006 con la previsione di due separate sezioni del ccnl medesimo, come del resto previsto già per i professionisti degli enti pubblici economici.

Invece, lamenta, il ccnl Area dirigenza richiamato non ha previsto, come disposto dalla legge, una sequenza contrattuale dell'accordo collettivo che regolamentasse la nuova area a decorrere dall'1-1-2006 per cui tale persistente inattività, in contrasto con precisa disposizione legislativa, determinerebbe nullità del ccnl, comparto dirigenza A1, nella parte in cui non dà adempimento all'art. 10 3° comma l. 145/02, posto che, una volta abolita, con tale ultimo provvedimento legislativo, il ruolo unico del personale dirigenziale presso la PCdM, e ricompattata la "gerarchia" delineata in origine dal d.lgs. n. 29/1993, la previsione di deleghe "a tempo" di alcune soltanto delle competenze incluse nelle lettere b), d) ed e) dell'art. 17, introdotta dalla succitata l. n. 145 come art. 1 bis, da un lato, e la mancata attuazione attraverso lo strumento della contrattazione collettiva, dall'altro, vanificherebbero, di fatto, non mere aspettative di una qualificata categoria di personale funzionariale ovvero di quel "personale che ricopre le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati", per chiosare la stessa definizione usata dal legislatore del 2002 all'art. 17 bis, ma, addirittura una carriera distinta e separata rispetto a quella disciplinata per il restante personale, in tal modo introducendo una "asimmetria" nel sistema costituita dalla previsione, inattuata, della categoria della vicedirigenza e la possibilità per il personale dirigenziale di deleghe d'ambito definito e temporanee a tali dipendenti, in contrasto, quindi, con la delineata prefigurazione categoriale necessitante, per la sua pratica attuazione, dello strumento contrattuale collettivo.

Si è costituito in giudizio il convenuto, contestando la fondatezza delle domande attrici; in particolare ha sostenuto che la materia, oggetto del contendere, sarebbe, ex art. 17 bis d. lvo. n. 165/01, di competenza esclusiva della contrattazione collettiva, e stante la specialità della disciplina pubblica in tema di inquadramenti e classificazioni del personale ex art. 2 l. n. 145/02, la materia stessa per diversi aspetti è derogatoria delle disposizioni civilistiche del c.c..

Sotto altro aspetto, ha aggiunto la costituita, l'Amministrazione sarebbe vincolata al rispetto delle dotazioni organiche, nonché alle assunzioni tramite procedure selettive; inoltre l'attività afferente una mansione e qualifica superiori sarebbe irrilevante, rispettivamente ex art. 6 comma 1, 35 comma 1 lett. a) e 52 comma 2 T.U..

Diversamente opinando ed ove si accedesse alla tesi di parte attrice, si giungerebbe all'estrema conseguenza di un passaggio in blocco di un cospicuo numero di personale in posizione C3 in categoria superiore ed area distinta, senza il rispetto dei criteri selettivi dianzi richiamati: in proposito ha citato pronunce della Corte delle leggi. Inoltre, sarebbe comunque intervenuto, in data 15-3-2006, atto d'indirizzo ministeriale ai sensi dell'art. 7 comma 3 della l. n. 145/02 per cui non vi sarebbe alcun ritardo nell'attuazione pratica della c.d. vicedirigenza: tale figura sarà concretamente istituita nella tornata contrattuale successiva a quella vigente all'epoca dell'introduzione dell'art. 17 bis l. cit. ai sensi dell'art. 10 comma 3 l. n. 145/02.

Ad ulteriore conferma della inapplicabilità delle disposizioni privatistiche, in particolare della legge 190/85, in combinato disposto con l'art. 2095 c.c., istitutiva della categoria dei quadri nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato (di diritto privato), ha richiamato un accordo d'interpretazione autentica dell'art. 13 ccnl di comparto, in data 15-6-2001 tra OO.SS. ed ARAN.

Ha, infine, precisato, contrariamente all'assunto avversario, che, in ogni caso, la figura della vicedirigenza andrebbe disciplinata nell'ambito di una apposita area del comparto ministeri, anziché nell'area della dirigenza, a norma del più volte citato art. 17 bis.

In subordine, ha chiesto di rimettere all'ARAN, ex art. 64 d.lvo 165/2001 la questione della validità delle disposizioni censurate dal ricorrente (ossia ccnl dirigenza A1 del 21-4-06) nella parte in cui non è prevista sequenza contrattuale dell'accordo collettivo con decorrenza dall'1-1-2006, riguardante l'area della vicedirigenza.

Ha concluso, in principalità, per il rigetto del ricorso.

Fa, in ogni caso, presente che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 8 l. n. 15/2009, introducente una norma di interpretazione autentica, la vicedirigenza resta disciplinata

esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva, salvi gli effetti dei giudicati formatisi alla detta data di entrata in vigore.

Radicalizzato il contraddittorio e consentita alla difesa del ricorrente replica con note, i procuratori hanno chiesto rinvio, senz'altro, della causa, per la discussione.

La stessa è stata decisa, come da dispositivo in atti, all'udienza del 17-7-2009.

Motivi della decisione

Il ricorso è fondato e, nei limiti e per le ragioni qui di seguito esposti, merita d'essere accolto.

Preliminarmente questo giudicante reputa opportuno, se non necessario, porre in rilievo la genesi storica della disposizione dell'art. 17 bis d.lvo n. 165/2000 della P.A. che ha istituito la categoria dei vicedirigenti, con la legge 15-7-2002, n. 145, sul riordino della dirigenza statale, inserendo appunto con l'art. 7 comma 3 l'area contrattuale della vicedirigenza, includendovi il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni (o nelle corrispondenti qualifiche 8° e 9° del precedente ordinamento).

Trattasi chiaramente, nella specie, di posizioni lavorative differenziate rispetto al restante personale impiegatizio, tanto più che la stessa norma di legge prevede la possibilità che i dirigenti possano delegare ai vicedirigenti parte delle competenze di cui al precedente art. 17 (ovverossia competenze attuative di progetti di direzione e coordinamento degli uffici e della gestione del personale): disposizione, quest'ultima –si noti- di immediata attuazione perché non condizionata a disciplina contrattuale di sorta.

Pertanto, in conformità della "ratio" della norma di legge, inserita nel contesto del riordino della dirigenza, e di fronte ad una riserva della autonomia collettiva che disciplina l' "apposita separata area dalla vicedirigenza" (usando l'espressione legislativa), l'interprete, lungi dal ritenere non di immediata, cogente applicazione l'istituto in parola, è, al contrario, autorizzato ad individuare nella precitata disposizione di legge non semplicemente la mera introduzione di una categoria (quella della vicedirigenza) operativa solo e subordinatamente alla stipulazione del ccnl concernente la stessa categoria, ma piuttosto quegli elementi e requisiti dell'area che la stessa fonte primaria si è preoccupata di fissare sia riguardo all'inquadramento del personale che di appartenenza alla categoria, fissando una sorta di confine soggettivo del personale appartenente alla nuova area, in tal modo comprimendo l'ambito di operatività della contrattazione collettiva.

Ciò premesso, deve lo stesso decidente dar conto, in ciò disattendendo la tesi del Ministero resistente, secondo cui la mancata attuazione dell'art. 17 bis, da parte del ccnl comparto Ministeri per gli anni 2006-2009, renderebbe vana la postulazione di giustizia degli odierni ricorrenti, che nella fattispecie, sono stati emessi gli atti amministrativi preliminari alla disciplina della nuova area, istituita per legge, ovverosia: 1) la direttiva indirizzata all'ARAN per l'individuazione delle OO.SS. rappresentative della vicedirigenza legittimate al tavolo contrattuale (vedi all. 2 al ricorso, doc. 15-3-2006); 2) e per i comparti non ministeriali, il D.I. di concerto con il M.E.F. circa le posizioni equivalenti a le C2 e C3 comparti Ministeri, nei restanti settori del pubblico impiego.

In buona sostanza, con tali atti amministrativi, si è inteso "implementare" la disposizione di legge riconoscendo che la categoria dei vicedirigenti svolge funzioni di diretta collaborazione con i dirigenti, oltre che vicaria degli stessi con l'assunzione di responsabilità e compiti che il legislatore stesso non poteva più negare tanto da prevedere, contestualmente alla sua istituzione, anche l'esigenza di una apposita separata area contrattuale, alla medesima maniera in cui la vicenda si è sviluppata per i c.d. "quadri", finalmente riconosciuti, nell'impiego privato con la legge n. 190/85; che ha tenuto presente l'obiettivo dell'organizzazione del lavoro per processi e secondo un lo, in definitiva non dissimile dall'esperienza dei quadri nata nell'impiego privato, che vede nel vicedirigente la figura ed il soggetto di riferimento cui, per competenza e professionalità, possono, appunto, essere delegate funzioni dirigenziali.

Ciò posto e preso atto che i ccnl del comparto Ministeri, segnatamente quello del 2006-2009, non hanno ancora disciplinato l'istituto in esame, non di meno, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa della resistente amministrazione, secondo cui a ciò sarebbe esclusivamente autorizzata la fonte patrizia, con esclusione di qualsivoglia altra sorta di fonte eteronoma, tanto meno giudiziaria, ravvisa questo decidente, disattendendo in ciò il rilievo circa l'asserita derogabilità da parte del ccnl alla disciplina legale, in ciò seguendo un'autorevole orientamento della giurisprudenza della legittimità in materia di pubblico impiego, in base alla quale "l'efficacia derogatoria riconosciuta al contratto collettivo rispetto alla legge, ai sensi dell'art. 2 d.lvo n. 165/2001, presuppone che la legge della cui deroga si tratti non investa la parte collettiva del compito della propria attuazione" (così Cass. 27-9-2005 n. 18829).

Nel caso di specie è proprio l'art. 17 bis l. cit. che rinvia alla contrattazione collettiva la disciplina dell'istituto della vicedirigenza; ragion per cui, ove i ccnl non applichino la vicedirigenza nel termine dell'approvazione del ccnl medesimo, è lo stesso organo

giudicante ad attribuire la qualifica ai lavoratori aventi i requisiti legislativi prescritti e ciò, in modo analogo a quanto vien rilevato nel lavoro privato per la qualifica di “quadro”, avendo la norma in parola carattere inderogabile.

Non può mancare di osservarsi, infatti, in conformità di un orientamento della Suprema Corte di Cassazione (vedi ex multis Cass. 2246/95 e 12214/98) che quando una disposizione attribuisce diritti soggettivi immediati ed incondizionati, non vi è motivo per negare precettività, cioè immediatezza di applicazione, alla norma che, nella fattispecie, istituisce una categoria.

E ciò a riconferma dell'inderogabilità del suddetto art. 17 bis.

Né, in contrario, si potrebbe obiettare che, così opinando, in realtà si verrebbe a sostituire, per i ricorrenti, le aree C2 e C3, di loro rispettiva appartenenza, con la qui rivendicata vicedirigenza, in tal modo impingendo la sfera di autonomia sindacale contrattuale, costituzionalmente sancita dall'art. 39. Infatti il contingente numerico degli aventi diritto alla suddetta qualifica risulta essere stato comunicato, dallo stesso Ministero convenuto, al Dipartimento della Funzione Pubblica nell'anno 2005 e concerne tutto il personale, individuato e suddiviso per fasce: C2 e C3 avente, alla data del 31-12-2005, i requisiti di legge.

Risulta inoltre che sulla base del contingente così rilevato, la legge finanziaria per il 2006 ha istituito in bilancio uno stanziamento di 15 milioni di euro (per il 2006) e di 20 milioni di euro, dal 2007, a copertura della categoria e del personale di altro Ministero.

Nell'intera vicenda, ad ulteriore conferma dell'inderogabilità del più volte citato art. 17 bis, a parere di questo giudice, si inserisce la riorganizzazione del personale avente titolo alla vicedirigenza che resta affidata ad un decreto ministeriale, con esclusione, quindi, dell'autonomia privata dalla possibilità di valutare in merito. La scelta, discrezionale e ragionevole, del legislatore, perciò, d'istituire la vicedirigenza fissandone, anche per la sua attuazione con procedimento amministrativo, i criteri ed i requisiti di appartenenza nonché la dotazione organica ed i mezzi finanziari con il limitato rinvio alla contrattazione collettiva di comparto, non sembra al giudicante lesiva della libertà sindacale così come la determinazione in concreto della disciplina attuativa della stessa tramite fonte secondaria, ai sensi del secondo comma art. 17 bis.

Nè, sempre ad avviso dello scrivente, può in alcun modo reputarsi ostativo all'accoglimento del presente ricorso il tenore letterale dell'art. 8 della l. n. 15/2009, richiamato dalla difesa del resistente in memoria poichè, a ben vedere, tale norma se, da un lato, riguardata come interpretativa e, pertanto, applicabile con efficacia

retroattiva, dimostrerebbe, con la espressa ed esclusiva investitura della contrattazione collettiva a fonte esclusiva la pur contestata (dal Ministero) natura precettiva e non semplicemente programmatica dell'art. 17 bis l. cit. tanto da doversi precisare, a livello di fonte primaria, che le parti sociali sono abilitate a dar contenuto e attuazione alla categoria della vicedirigenza prefigurata dal legislatore del 2002 ma di ciò non vi era necessità stante la istituzionale funzione di rappresentanza delle OO.SS. contrapposte cui è, per Costituzione ex art. 39, rimessa la stipulazione di contratti collettivi a disciplina dei rapporti di lavoro e, pertanto, la disposizione stessa sarebbe "inutiliter data"; dall'altro, però, ove si ravvisasse in tale disposto una sorta di "vis abrogans" dello stesso art. 17 bis ed allora la disposizione in esame incorrerebbe in una censura di palese incostituzionalità perchè operante, attraverso uno svuotamento di fatto della norma di cui all'art. 17 bis, più volte citato, con la delega piena ed esclusiva alla contrattazione collettiva di regolamentare la materia in esame, quasi abdicando alla funzione legislativa stessa, una abrogazione mascherata ed al di fuori degli ordinari "canali" indicati dall'art. 15 disp. prel. c.c.; abrogazione che può o essere espressa perchè così sancito dalla legge oppure tacita per incompatibilità della nuova con la vecchia disciplina oppur per essere la nuova norma incompatibile con quella preesistente: di entrambe le ipotesi difettano i presupposti per potersi ricostruire la disposizione dell'art. 8 l. n. 15 in termini abrogativi, in una prospettiva ed opzione interpretativa costituzionalmente orientata nel senso in cui secondo l'art. 12 disp. prel. c.c. il criterio interpretativo fondamentale che presiede all'atto legislativo è quello secondo cui la legge stessa va interpretata dapprima e prevalentemente secondo il suo senso letterale e testuale; quindi logico e finalistico secondo l'intenzione dello stesso legislatore, ossia, per parafrasare quanto in materia contrattuale l'art. 1367 c.c. detta, quale criterio ermeneutico sostanziale dell'atto di autonomia privata, di conservazione dell'atto medesimo, ossia, il principio secondo cui l'atto stesso deve essere interpretato nel senso in cui può avere qualche effetto anzichè in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno.

In buona sostanza qui si vuol dire che non vi era bisogno di una disposizione quale quella dell'art. 8 in esame che dicesse quel che è già immanente al sistema costituzionale, cioè che l'autonomia collettiva è abilitata a stipulare contratti collettivi a meno che la lettura della norma intendesse che attraverso una delega piena ed esclusiva a detta contrattazione il novello legislatore abbia, per tal via, e

quindi in modo surrettizio "svuotato" di contenuto precettivo l'originaria formulazione dell'art. 17 bis, in tal modo abrogandolo per vie traverse e non secondo i modi canonici prescritti dall'art. 15 disp. prel. al c.c., gli unici consentiti dal sistema medesimo.

A ciò consegue la superfluità della norma interpretativa che, pertanto, può essere "disapplicata", sostenendosi qui invece la permanenza della natura precettiva dell'art. 17 bis anche nella vigenza dell'art. 8 e, quindi, dell'interesse del ricorrente ad agire anche nel nuovo quadro normativo e nonostante l'inesistenza di una disciplina a livello di contrattazione collettiva della vicedirigenza.

Sotto altro aspetto, non può omettersi di considerare che l'odierno postulante, in possesso dei requisiti legislativi, ha riposto legittimo affidamento alla conclusione contrattuale della vicenda con la disciplina della categoria qui rivendicata e che l'inerzia fin qui tenuta dalla resistente Amministrazione in tal senso appare chiaramente violativa del suo diritto e ne legittima la condanna al risarcimento del danno in suo favore, da liquidarsi, ex art. 432 cpc, secondo equità, nella misura di euro 15.000,00 considerate, in special modo, una normale dinamica contrattuale nel tempo delle retribuzioni nonché la legittima aspirazione del ricorrente stesso ad una progressione nella carriera professionale.

Le spese di lite, liquidate come da dispositivo, sono poste a carico del convenuto, soccombente.

Roma, 17-7-2009