

**Cassazione civile, Sezioni Unite, 16 aprile
2010, n. 9132**

Svolgimento del processo

T.M. e gli altri ricorrenti indicati in epigrafe hanno convenuto la Regione Lazio davanti al Tribunale di Roma esponendo:

di esser transitati nei ruoli della Regione, provenendo da altri enti o dallo Stato, sulla base di varie leggi regionali;

di esser stati inquadrati nella qualifica unica di funzionario direttivo o di collaboratore, mentre negli enti di provenienza avevano rivestito qualifiche diverse, rispettivamente da consigliere a direttore di divisione, ovvero da vice segretario a segretario capo;

che, per superare la sperequazione così determinatasi, la L.R. Lazio n. 25 del 1996, aveva previsto un successivo provvedimento da adottare in armonia con i principi di cui al *D.Lgs. n. 29 del 1993*;

che il regolamento regionale 10 maggio 2001, n. 2, emanato a tale scopo, aveva limitato tuttavia la

perequazione al personale in servizio al momento della sua pubblicazione ed aveva differenziato la decorrenza giuridica da quella economica, fissando la prima alla data dell'entrata in vigore della L. R. n. 25 del 1996, e la seconda alla data di attribuzione delle nuove funzioni. che essi non avevano goduto del beneficio, in quanto cessati dal servizio prima della pubblicazione del regolamento.

Su tali premesse la T. e gli altri litisconsorzi, deducendo l'illegittimità e chiedendo la disapplicazione delle norme regolamentari concernenti la limitazione dei beneficiari della perequazione e la decorrenza del nuovo inquadramento, hanno proposto domande di reinquadramento con decorrenza giuridica ed economica dal 27 luglio 1996, con le stesse modalità del personale in servizio alla data del regolamento, di condanna al pagamento delle differenze retributive fra la vecchia e la nuova qualifica, di inquadramento nella nuova qualifica dal 1^o febbraio 1981, come disposto dal regolamento, e di condanna al risarcimento del danno nella misura di Euro 70.000 per il periodo intercorrente fra tale data e quella di entrata in vigore della cit. *L. n. 25 del 1996*.

Nella resistenza della Regione, che eccepiva fra l'altro la nullità dei ricorsi per carente esposizione dei fatti, la loro infondatezza e il difetto di giurisdizione del g.o., il Tribunale accoglieva la domande.

La Corte d'Appello di Roma, in accoglimento dell'appello, dichiarava il difetto di giurisdizione del g.o., in favore del giudice amministrativo, ritenendo, anche con richiamo dell'ordinanza 21592/2005 di questa Corte, resa in vicenda analoga, che la controversia avesse ad oggetto la sopracitata norma regolamentare e che questa configurasse un atto con il quale erano state definite le linee fondamentali di organizzazione degli uffici della Regione.

T.M. e gli altri consorti chiedono la cassazione di questa sentenza con ricorso per un motivo.

La Regione resiste con controricorso contenente anche ricorso incidentale condizionato, per tre motivi.

Motivi della decisione

Preliminarmente occorre riunire i ricorsi, proposti contro la stessa sentenza (*art. 335 c.p.c.*).

Con l'unico motivo del ricorso principale è denunciata violazione e falsa applicazione del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, artt. 2 e 63, nonché del L. R. Lazio 1 luglio 1996, n. 25, art. 22 comma 8 e dell'art. 1 del regolamento regionale 10 maggio 2001, n. 2.

Si sostiene anzitutto che, per il carattere generale della giurisdizione ordinaria in materia di controversie di lavoro con le pubbliche amministrazioni, quando la controversia abbia ad oggetto diritti soggettivi la presenza di atti amministrativi è irrilevante, potendo questi se illegittimi esser disapplicati. Si assume quindi che debba esser restrittivamente interpretata la regola, di origine giurisprudenziale, secondo la quale la contestazione che abbia ad oggetto atti di organizzazione determina la giurisdizione del giudice amministrativo, a meno che si tratti di atto che disciplina le linee fondamentali di organizzazione degli uffici ovvero individui gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi ovvero ancora determini le dotazioni organiche complessive, come stabilito dal *D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1*. La contestazione della legittimità di un atto incidente sull'organizzazione non è quindi sufficiente per radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, la contestazione dovendo cadere sull'esercizio di una vera e propria funzione pubblica che disciplini le linee ed i principi fondamentali della organizzazione degli uffici, rispetto al cui concreto esercizio il soggetto leso vanta solo posizioni di interesse legittimo. Il precedente richiamato nella sentenza impugnata non è pertinente perchè in quel caso il regolamento regionale era stato contestato sotto un profilo completamente diverso, mentre nel caso di specie la domanda proposta dai ricorrenti è rivolta al pieno riconoscimento del proprio diritto soggettivo alla perequazione, sancito dalla L. R del 1996, e

rispetto a tale domanda la richiesta di disapplicazione della disposizione regolamentare limitativa del godimento del diritto assume carattere del tutto incidentale. Del resto la stessa Regione Lazio in una delibera negativa della applicabilità a taluni dipendenti della L. R. n. 25 del 1996, art. 22, e del regolamento regionale n. 2 del 2001 ha indicato chiaramente nell'autorità giudiziarie ordinaria il giudice competente a decidere il ricorso avverso l'esclusione.

Il motivo non è fondato.

La L. R. Lazio 1 luglio 1996, n. 25, nel testo vigente al momento in cui i ricorrenti sono cessati dal servizio, con l'art. 22 concernente secondo la rubrica "Revisione dell'organizzazione, della dotazione organica e accesso agli organici regionali detta numerose disposizioni in ordine alla revisione della organizzazione regionale, alla revisione della dotazione organica (fissando al riguardo tre criteri specifici quali l'ottimale distribuzione delle risorse; la coordinata attuazione dei processi di mobilità, di riconversione professionale e di reclutamento del personale; le pari opportunità) nonché all'articolazione del ruolo dei dipendenti regionali e alle modalità di accesso agli organici regionali.

Il comma 8 di tale articolo contiene poi la seguente disposizione:

"8. Al fine di superare le situazioni di sperequazione determinatesi nei confronti del personale non destinatario della L. R. n. 15 del 1988, L. R. n. 73 del 1988, L. R. n. 36 del 1989, L. R. n. 8 del 1990, L. R. n. 38 del 1994 e L. R. n. 39 del 1994, ed inquadrato presso la Regione Lazio ai sensi della L. R. n. 20 e L. R. n. 21 del 1973, L. R. n. 41 del 1975, L. R. n. 65 del 1976, L. R. n. 57 del 1979, L. R. n. 64 del 1979, L. R. n. 43 del 1980, L. R. n. 13 del 1983, L. R. n. 50 del 1983 e della L. R. n. 31 del 1990, art. 6, si provvedere con successivo provvedimento, in armonia con i principi di cui al *D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 1, comma 3*, e art. 8, lett. b)".

Il regolamento regionale 10 maggio 2001, n. 2, (emanato in "attuazione della L. R. 1 luglio 1996, n. 25, art. 22, comma 8, e costituito da un unico articolo non numerato composto da 8 commi) stabilisce al comma 1 che "il personale destinatario della L. R. 1 luglio 1996, n. 25, art. 22, comma 8, in servizio alla data di pubblicazione del presente regolamento, può richiedere la revisione del proprio inquadramento secondo i criteri di cui alla L. R. 25 marzo 1988, artt. 2, 3, 4, 5, 6, e 7, e con le modalità di attuazione indicate nei successivi commi".

Il comma 8 dello stesso regolamento ha disposto che "Il nuovo inquadramento, ai sensi della L. R. 25 marzo 1988, n. 15, art. 10, ha decorrenza agli effetti giuridici dalla data di entrata in vigore della L. R. 1 luglio 1996,

n. 25 ed economici dalla data di attribuzione delle nuove funzioni".

Gli attuali ricorrenti hanno proposto una domanda tendente ad ottenere il reinquadramento previsto dal regolamento in esame, previa declaratoria di non applicabilità della norma che attribuisce la facoltà di chiedere la revisione ai soli dipendenti in servizio, così escludendo quelli il cui rapporto di lavoro si è già concluso.

Come già chiarito da queste Sezioni unite (ord. N. 21592/2005) in un caso analogo (nel quale era controversa la legittimità dello stesso regolamento regionale Lazio n. 2 del 2001 n. 2, proprio nella parte concernente la revisione degli inquadramenti del personale, anche al fine di comporre il contenzioso esistente in materia di perequazione, non rilevando che in quel caso la norma contestata riguardasse il conferimento della qualifica dirigenziale a numerosi dipendenti)" la controversia coinvolge l'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni, nel cui ambito si iscrive, ai sensi del *D.Lgs. 30 marzo 2001, art. 2, comma 1*, la cd. "configurazione strutturale" degli uffici, e cioè l'indicazione delle linee fondamentali dell'organizzazione, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, la precisazione dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi e la determinazione delle piante organiche" alla quale "l'amministrazione deve provvedere mediante atti organizzativi, di natura normativa e non". La norma

regolamentare che consente nuovi inquadramenti del personale e ne definisce le decorrenze, costituisce infatti uno dei modi attraverso il quale viene definito l'assetto organizzativo degli uffici, prospettiva nella quale è agevole inquadrare, peraltro, proprio la scelta limitativa contestata dai ricorrenti. Del resto, come reso palese dalla stessa collocazione della disposizione legislativa che sta alla base del regolamento, il superamento delle sperequazioni è perseguito dal legislatore nell'ambito di un complessivo processo di revisione dell'assetto organizzativo del personale regionale.

Ciò premesso, il ricorso principale va rigettato e va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, dinanzi al quale vanno rimesse le parti. Il ricorso incidentale, condizionato, va dichiarato assorbito. Spese secondo soccombenza, come in dispositivo.

P.Q.M.

Riunisce i ricorsi; rigetta il ricorso principale, assorbito l'incidentale, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo;

rimette le parti dinanzi al TAR competente, condanna i ricorrenti alle spese in Euro 200,00 oltre ad Euro 3200,00 per onorari, nonchè IVA, CPA e spese generali.