

Cons. N. 06705/2011REG.PROV.COLL.

N. 07216/2004 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 7216 del 2004, proposto da:
Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Nicolardi, con
domicilio eletto presso Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza 24;

contro

Ferrulli Vito Carlo, Vacca Giosue', Caragnano Pietro, Cuocci Ignazio,
Pavon Olivia, Renna Ferdinando, Benvenuto Roberto, Candeloro Anna,
Guerra Francesco, Rignanese Libero, Salcuni Matteo, rappresentati e
difesi dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi
in Roma, via Cosseria, 2;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE:
SEZIONE II n. 02928/2004, resa tra le parti, concernente

DETERMINAZIONE DEL NUOVO ASSETTO
ORGANIZZATIVO PROVVISORIO DELLA REGIONE

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 25 ottobre 2011 il Cons. Roberto Chieppa e uditi per le parti gli avvocati Nicolardi e Quinto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 2928/2004 il Tar per la Puglia, sezione di Lecce, ha accolto il ricorso proposto da alcuni dirigenti di settore e responsabili degli uffici degli Ispettorati provinciali dell'agricoltura di Bari e di Foggia avverso la determinazione n. 234 del 19 febbraio 2004, con la quale il Dirigente del Settore personale, organizzazione e metodi della Regione Puglia ha individuato i "Settori di prima e seconda fascia ai fini dell'attribuzione della retribuzione di posizione ai dirigenti", nella parte in cui ha classificato gli Ispettorati Provinciali per l'Agricoltura come strutture di seconda fascia.

La Regione Puglia ha proposto ricorso in appello per i motivi che saranno di seguito esaminati.

I ricorrenti di primo grado si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione dell'appello.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla contestazione del provvedimento dirigenziale, con cui sono stati individuati nella Regione Puglia i Settori di prima e seconda fascia.

In via preliminare deve essere esaminato il primo motivo dell'appello, con cui la Regione deduce il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Il motivo è infondato.

Ai fini del riparto di giurisdizione si deve distinguere tra i c.d. atti di macro-organizzazione, assoggettati a principi e regole pubblicistiche e atti di micro-organizzazione, con cui si dispone l'organizzazione dei singoli uffici, regolati dalla disciplina privatistica (artt. 2 e 5, d. lgs. n. 165/2001).

Gli atti che si collocano al di sotto della soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici e che riguardano il funzionamento degli apparati sono espressione della capacità di diritto privato e, correlativamente, i poteri di gestione del personale rispondono nel lavoro pubblico, come in quello privato, ad uno schema normativamente unificato, che non è quello del potere pubblico ma quello dei poteri privati.

In sostanza, solo gli atti di macro-organizzazione restano regolati dal diritto amministrativo; in questi casi, è ipotizzabile che la tutela giurisdizionale possa avvenire davanti al giudice amministrativo, quando venga impugnato direttamente l'atto di macro-organizzazione, che sia autonomamente lesivo, e davanti al giudice ordinario quando il

dipendente contesta l'atto di gestione, applicativo o consequenziale rispetto a quello organizzativo.

Nel caso di specie, la ridefinizione dell'intera struttura degli uffici regionali realizzata mediante la suddivisione in settori di prima e settori di seconda fascia rientra certamente tra le scelte di fondo, pur essendo idonea ad incidere sulle singole posizioni soggettive dei dipendenti in relazione al trattamento economico.

L'atto impugnato è, quindi, un atto di macro organizzazione, non assoggettato al regime privatistico e impugnabile davanti al giudice amministrativo.

Ciò premesso, l'incidenza di tale atto sul trattamento economico dei ricorrenti rappresenta un profilo rilevante in questa sede al solo fine di giustificare la loro legittimazione e il loro interesse al ricorso, e non per qualificare la domanda come rivolta alla determinazione di un diverso trattamento economico.

Il petitum resta limitato alla contestazione dell'atto di organizzazione e i ricorrenti fanno valere il proprio interesse a contestare la nuova suddivisione dei settori, a sostenere il corretto inquadramento del proprio settore in una fascia di maggiore rilevanza e l'effetto di tale domanda sul trattamento economico è solo indiretto.

Dall'atto di macro organizzazione derivano, dunque, ai ricorrenti di primo grado effetti pregiudizievoli diretti, non limitati al trattamento economico, ma estesi anche all'inserimento in un Servizio di maggiore o minore qualificazione.

In questi casi, la giurisprudenza ha chiarito che spetta alla giurisdizione del giudice amministrativo la diretta cognizione degli atti recanti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, adottati dalle amministrazioni quali atti presupposti rispetto a quelli di gestione dei rapporti di lavoro, nei confronti dei quali sono configurabili situazioni di interesse legittimo derivando gli effetti pregiudizievoli direttamente dall'atto presupposto; mentre la giurisdizione appartiene, invece, al giudice ordinario quando il giudizio investe direttamente atti di gestione del rapporto, anche dirigenziale, in relazione ai quali i suddetti provvedimenti di autoregolamentazione costituiscono solamente atti presupposti (Cass. Civ., sez. un., n. 25254/09; n. 21592/05).

Va, pertanto, confermata la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

3. Passando al merito del giudizio, si rileva che il Tar ha accolto il ricorso, ritenendo illegittimo l'inquadramento degli Ispettorati Provinciali per l'Agricoltura come strutture di seconda fascia, in quanto avvenuto sulla base del mero criterio della territorialità, estraneo ai criteri fissati dalla stessa Regione e arbitrariamente applicato nella determinazione dirigenziale impugnata.

La Regione Puglia contesta tale statuizione, deducendo che la territorialità non costituisce un nuovo criterio, ma rappresenta un aspetto valutato dal dirigente; che gli Ispettorati Provinciali per l'Agricoltura hanno compiti di sola gestione e sono coordinati dal Servizio centrale, a cui non possono essere equiparati come fascia di appartenenza.

I motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono privi di fondamento.

Il giudice di primo grado ha correttamente rilevato che il provvedimento dirigenziale impugnato, con il quale sono stati individuati i Settori di prima e seconda fascia ai fini dell'attribuzione della retribuzione di posizione ai dirigenti regionali, si pone in contrasto con gli atti presupposti, ed in particolare con la delibera di G.R. n. 2121 del 09/12/2003, la quale aveva a sua volta recepito il contenuto del verbale di concertazione del 27/05/2003.

In particolare, gli artt. 8 e 27 del CCNL/99 dell'Area dirigenza includono tra le materie oggetto di concertazione i criteri generali per l'individuazione dei parametri in base a cui graduare le funzioni e le connesse responsabilità ai fini della retribuzione della retribuzione di posizione e prevedono che i parametri da considerare ai fini della suddivisione degli uffici in fasce di importanza siano rappresentati dalla collocazione della struttura, dalla complessità organizzativa e dalle responsabilità gestionali interne ed esterne.

All'esito della svoltasi concertazione (verbale del 27/05/2003), è stato stabilito che nella I fascia dovevano essere collocati i Settori le cui responsabilità gestionali interne ed esterne si connotano di elevata complessità e specificità ed i Settori centrali che svolgono essenzialmente funzioni di indirizzo, programmazione, in dipendenza diretta dei componenti degli Organi istituzionali della Regione e che si articolano in almeno due uffici.

Tale criterio è stato integralmente recepito dalla Giunta regionale con la citata delibera n. 2121/03 e si è poi dato incarico al Dirigente del Settore Personale di provvedere, con propria determinazione, ad individuare nominativamente i Settori e gli uffici da collocare, rispettivamente, nella I e nella II fascia, attenendosi ai criteri stabiliti in sede di concertazione (delibera n. 20 del 23/01/2004).

Il Dirigente era, quindi, vincolato ai criteri predeterminati e non poteva utilizzare criteri diversi o ulteriori, come invece in realtà ha fatto, applicando il criterio della territorialità e inserendo in seconda fascia i menzionati Ispettorati solo in ragione del loro ambito provinciale, prescindendo da qualsiasi valutazione sulla complessità della gestione e sulle funzioni svolte.

Il criterio utilizzato conduce a inserire in seconda fascia tutti i settori con ambito provinciale senza che assuma rilievo la complessità e la specificità dei compiti e ciò contrasta con i richiamati atti presupposti, che vincolavano il mandato conferito al dirigente.

Altrettanto correttamente il Tar ha rilevato che l'individuazione delle strutture da collocare nella I fascia doveva avvenire attraverso l'analisi dell'attività gestionale in concreto espletata dalle singole strutture, aggiungendo che "sono da condividere le conclusioni rassegnate dai ricorrenti, i quali hanno esaurientemente descritto la struttura, i compiti e le responsabilità (questi ultimi, invero, non esauriti entro il limitato ambito provinciale, come erroneamente ritenuto dal dirigente regionale, ma aventi addirittura riflessi internazionali) attribuiti agli IPA e quindi comprovato il titolo degli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura ad

essere inclusi nella I fascia. In particolare, rilevano in tal senso la complessità strutturale degli IPA (ognuno dei quali si articola in sei uffici) e l'espletamento di compiti che pongono gli IPA a diretto contatto con omologhe strutture di altre Regioni, con le Autorità agricole nazionali e perfino con quelle comunitarie, di talché la territorialità degli Ispettorati è una connotazione puramente amministrativa e burocratica, ma non sostanziale”.

Anche tale seconda parte della statuizione del Tar non è stata scalfita dalle considerazioni svolte dalla Regione in sede di appello, fondate principalmente sul fatto che gli Ispettorati sono soggetti al coordinamento del Servizio centrale.

Anche tale profilo, tuttavia, non è decisivo perché si tratta di argomento con cui si continua a prescindere dalla valutazione della complessità e della specificità delle funzioni svolte dagli Ispettorati.

L'attività di coordinamento svolta dal Servizio centrale assume, infatti, rilievo al fine di inquadrare detto settore in prima fascia, ma non determina l'automatico inserimento in seconda fascia degli Ispettorati provinciali, di cui – si ribadisce – devono essere in concreto valutate le funzioni svolte.

Gli elementi forniti dai ricorrenti di primo grado conducono a confermare il giudizio, espresso dal Tar su tali funzioni, con particolare riguardo alla complessità della struttura, suddivisa in sei uffici e alla complessità dell'attività gestionale svolta, che include anche relazioni con istituzioni comunitarie o importanti organismi nazionali, ingiustamente sminuite dalla Regione (peraltro, solo negli atti difensivi, inidonei a

integrare l'originaria motivazione del provvedimento impugnato; come appena detto, si tratta, comunque, di argomentazioni non condivisibili).

4. In definitiva, il ricorso in appello va respinto e va confermato l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 234 del 19/02/2004, nella parte in cui ha inserito gli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura di Bari e Foggia nella II fascia, ai fini dell'attribuzione della retribuzione di posizione dei dirigenti.

Alla soccombenza della Regione appellante seguono le spese del presente grado di giudizio nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Condanna la Regione appellante alla rifusione, in favore degli appellati, delle spese di giudizio, liquidate nella complessiva somma di Euro 5.000,00, oltre Iva e C.P.;

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Roberto Chieppa, Consigliere, Estensore

Francesca Quadri, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/12/2011

IL SEGRETARIO

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