

Tribunale di Trieste, Sez. lavoro, 01 febbraio 2010

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1) Con separati ricorsi depositati in cancelleria in data 6.03.09 e successivamente riuniti ex art. 151 disp. Art. c.p.c. G. T. e P. V. premesso che essendo entrambi dipendenti pubblici il primo assunto in data 15.3.1988 dal Ministero dei Lavori Pubblici Ufficio Genio Civile per le Opere Servizio Escavazione Porti, il secondo dal Ministero della Marina Mercantile in servizio presso la Capitaneria di Porto, era stato trasferito il primo al Ministero dei Trasporti e Navigazione poi confluito nel Ministero delle Infrastrutture con qualifica di coadiutore posizione economica B1, l'altro in A1 super, che entrambi dall'1.1.1995 percepivano l'indennità di amministrazione che era diversa a seconda del Ministero di appartenenza ex art. 34 CCNL dei dipendenti ministeriali, ed una volta inseriti nel ruolo unico del Ministero delle infrastrutture e Trasporti istituito a seguito dell'unificazione del Ministero dei Trasporti e del Ministero dei Lavori pubblici con *DPR n. 177/01*, avevano continuato a percepire l'indennità di amministrazione in misura inferiore rispetto ai dipendenti della ex Motorizzazione Civile di pari livello e che appartenevano al medesimo ruolo unico, hanno convenuto in giudizio il datore di lavoro per ottenere il pagamento della differenza tra la propria indennità di amministrazione e quella dei colleghi di provenienza dalla Motorizzazione civile.

In particolare parte attrice eccepiva la nullità dell'art. 33 CCNL biennio 2000/2001 e 22 Biennio 2002/2003 che aveva mantenuto la differenza tra le indennità di amministrazione per contrasto con l'art. 45 comma secondo decreto legislativo n. 165/01 secondo il quale le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale, tenuto conto anche di quanto pattuito successivamente con il CCNL biennio 2006/2007 con il quale sono state eliminate le preesistenti differenze tra le indennità di amministrazione corrisposte al personale in servizio presso la medesima amministrazione a far data dal 31.12.07.

Parte convenuta nel costituirsi in giudizio ha contestato le pretese attoree evidenziando che a seguito della istituzione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione nel quale erano confluiti l'ex direzione generale della Motorizzazione Civile e Trasporti in concessione, l'ex Ministero della Marina Mercantile e la ex Direzione generale dell'Aviazione civile, si era posto il problema della equiparazione dell'indennità di amministrazione che era più alta per i dipendenti della ex direzione della Motorizzazione rispetto a quella delle altre amministrazioni.

Pertanto in carenza di fondi era stato integrato il fondo unico di amministrazione previsto dall'art. 31 CCNL Comparto Ministeri 1995/1998 ed in data 26.7.01 si è raggiunto un accordo che ha previsto per il personale delle sopresse strutture la corresponsione di un'indennità pari alla differenza tra l'indennità di amministrazione di

cui all'art. 34 comma secondo lett. A CCNL 16.5.1995 attualmente percepita dal personale proveniente dal ruolo dell'ex Direzione Generale Aviazione Civile e quella attualmente percepita dal personale proveniente dal ruolo dell'ex Direzione generale della Motorizzazione Civile; sulla materia era poi intervenuto nuovo accordo in data 27.4.04; eccepiva quindi che ad un'eventuale nullità dell'accordo non poteva seguire un intervento sostitutivo del giudice trattandosi di materia riservata alle parti sindacali, che comunque la materia del contendere era cessata a fronte degli accordi raggiunti dalle parti sindacali, che nella materia non esisteva un principio di parità di trattamento.

2) La domanda di parte ricorrente va rigettata siccome infondata.

Il D. Lgs. 300/1999 ha in effetti soppresso il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, accorpandoli nel nuovo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con decorrenza dalla nomina del successivo Governo (vedi art. 55 D. Lgs. 300/1999; D.P.R. 10 giugno 2001 n. 177).

Successivamente, con *D.L. 181/2006*, convertito con *L. 233/2006*, si è proceduto a nuovo scorporo, distinguendo il "Ministero delle Infrastrutture" dal "Ministero dei Trasporti": infine i due Ministeri sono stati nuovamente accorpati (vedi arti comma 376 *Legge 244/2007*).

Ai dipendenti provenienti dai ruoli dei Ministeri soppressi l'indennità di amministrazione era riconosciuta in misura differenziata.

Il D. Lgs. 300/1999 al riguardo disponeva, tra l'altro (vedi art. 4):

1. L'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Si applica l'*articolo 19 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. I regolamenti prevedono la soppressione dei ruoli esistenti e l'istituzione di un ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, articolato in aree dipartimentali e per direzioni generali. Fino all'istituzione del ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, i regolamenti assicurano forme ordinarie di mobilità tra i diversi dipartimenti e le diverse direzioni generali, nel rispetto dei requisiti di professionalità richiesti per l'esercizio delle relative funzioni, ferme restando le normative contrattuali in materia. La nuova organizzazione e la dotazione organica del personale non devono comunque comportare incrementi di spesa".

Il successivo *D.P.R. 177/2001* ("Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti") all'art. 9, comma quindi prevedeva:

"5. Con le modalità di cui all'*articolo 45 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*, è avviata la omogeneizzazione delle indennità di amministrazione corrisposte al personale confluito nel Ministero dai Ministeri soppressi. 6. Le dotazioni organiche di cui alla

tabella A allegata al presente regolamento possono essere modificate, ai sensi della normativa vigente, anche in relazione ai correlati sviluppi di natura contrattuale"

Il D. Lgs. 300/1999 prevedeva poi, nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la costituzione, della "Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture" (vedi art. 44); per la costituzione di tali agenzie era in generale stabilito (vedi art. 9):

"2. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al precedente comma 1, sono corrispondentemente ridotte le dotazioni organiche delle amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie sono trasferite all'agenzia. In ogni caso, le suddette dotazioni organiche non possono essere reintegrate.

3. Al personale inquadrato nell'organico dell'agenzia, ai sensi del precedente comma 1, è mantenuto il trattamento giuridico ed economico spettante presso sii enti, le amministrazioni e gli organismi di provenienza al momento dell'inquadramento, fino alla stipulazione del primo contratto integrativo collettivo di ciascuna agenzia".

Da tali dati normativi appare chiaro che il legislatore, con il D. Lgs. 300/1999, aveva inteso procedere all'accorpamento tra diverse strutture ministeriali, mantenendo tuttavia i diversi inquadramenti e trattamenti giuridico - economici dei ruoli di provenienza e quindi senza alcun "incremento di spesa" e rinviando alla contrattazione collettiva (art. 45 del D. Lgs. 29/1993, attuale art. 40 D. Lgs. 165/2001) il compito di procedere, in particolare, alla progressiva omogeneizzazione dei trattamenti (anche in correlazione alla progressiva omogeneizzazione dei ruoli e dei compiti del personale "accorpato").

In effetti la successiva contrattazione collettiva ha progressivamente omogeneizzato ed equiparato la indennità di amministrazione per i dipendenti provenienti dai diversi Ministeri soppressi e, a decorrere dal 31 dicembre 2007, è stata eliminata qualsiasi differenziazione (vedi art. 22 del CCNL 2002-2005: "Allo scopo di favorire il procedimento di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto, le misure attualmente vigenti dell'indennità d'amministrazione sono incrementate degli importi e con la decorrenza indicati nelle Tabelle C e D"; art. 31 del CCNL 2006-2009: "Al fine di eliminare differenze tra le indennità corrisposte al personale in servizio presso la medesima Amministrazione, con decorrenza 31.12.2007, al personale del Ministero dei Trasporti, già dipendente dell'ex Ministero della Marina Mercantile ed ex Aviazione Civile, compete l'indennità nella misura spettante al testante personale").

Vi sono quindi disposizioni normative specifiche che, in deroga non tanto all'art. 45 D. Lgs. 165/2001 quanto piuttosto all'art. 30 del medesimo T.U. (relativo al passaggio di dipendenti per trasferimento di attività), prevedevano il mantenimento dei diversi trattamenti economici, senza incrementi di spesa, demandando alla contrattazione collettiva il compito (poi in effetti attuato) della progressiva omogeneizzazione.

Si tratta di una disciplina non irragionevole (vedi, ad esempio, Corte cost., 23/12/1987, n.605: "in tema di riassetto di ordinamento del personale ed attribuzione di miglioramenti economici non risultano irrazionali le scelte legislative operate secondo criteri legati alla Qualifica di provenienza e all'anzianità di servizio per la conservazione

delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite, in considerazione dell'esigenza di differenziare sul piano economico quei dipendenti che pur provenendo da posizioni giuridiche diverse, sono stati inquadrati in una stessa categoria e della necessità di graduare i miglioramenti economici per ragioni di compatibilità finanziarie derivanti dal nuovo ordinamento").

Del resto, come è stato chiarito, lo stesso "principio espresso dall'*art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001*, secondo il quale le amministrazioni pubbliche devono garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale, opera nell'ambito del sistema di inquadramento previsto dalla contrattazione collettiva" (vedi Cass. civ., Sez. Unite, 23/04/2008, n. 10454).

Conseguentemente la scrivente non ritiene di condividere la tesi di parte attrice che invoca l'esistenza di un principio di parità di trattamento economico stabilito dal legislatore nell'*art. 45 TU pubblico impiego* che, invero, nel disciplinare il trattamento economico dei pubblici dipendenti attribuisce il potere definitorio sia per il trattamento fondamentale che accessorio alle parti collettive, imponendo al comma secondo una parità di trattamento contrattuale e comunque l'attribuzione ai dipendenti di trattamenti contrattuali non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi (cfr. comma secondo).

Ne consegue che destinatarie dell'obbligo di parità di trattamento sono le amministrazioni pubbliche datrici di lavoro ma non le parti collettive che sono del tutto libere di determinare consensualmente i trattamenti economici dei dipendenti pubblici.

Ulteriore avallo a tale interpretazione si rinviene nel disposto di cui all'*art. 2, c. 3, del medesimo D.Lgs.*, ove solamente in relazione ai contratti individuali viene precisato che "devono conformarsi ai principi di cui all'*art. 45, comma 2*", mancando un siffatto rinvio quanto ai contratti collettivi.

Come sottolineato dalla giurisprudenza di legittimità, l'*art. 45 c. 2* citato "intende proprio precludere la possibilità dei datori di lavoro di discostarsi dalle previsioni dei contratti collettivi, ancorché in maniera più favorevole ai lavoratori" (Cass., sez. lav., 10.3.2009, n. 5726).

Si osserva, ulteriormente, che non pare sostenibile che il principio dettato dal citato *art. 45* possa essere applicato de plano ai trattamenti economici accessori, quali quello di specie.

Né può prospettarsi un sindacato sulla validità della fonte negoziale collettiva in relazione agli *arti. 3 e 97 della Costituzione*; come osservato nella sentenza dianzi citata dal giudice di legittimità, la peculiarità del regime giuridico dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici non ne altera la natura giuridica, che è quella di un atto negoziale, ragion per cui resta precluso qualsiasi controllo di ragionevolezza.

Ma anche a voler diversamente opinare, non potrebbe ritenersi che i parametri costituzionali citati vietino in assoluto qualunque disparità di trattamento tra dipendenti, dovendo ritenersi consentita al datore di lavoro pubblico l'applicazione di trattamenti differenziati se fondati su di una motivazione ragionevole; nel caso di specie, la diversità

della misura del trattamento accessorio di cui si discute rinviene una ragionevole giustificazione, essendo originata dalle diverse previsioni normative e contrattuali, che disciplinavano i singoli settori di provenienza delle Amministrazioni, a loro volta condizionate da specifiche situazioni peculiari dei vari settori.

L'omogeneizzazione dell'indennità di amministrazione è stata perseguita attraverso un graduale processo di assimilazione, in linea con le indicazioni del legislatore (art. 9 L.300/99), gestito dalle parti sociali a partire dal 1996, pur con i limiti imposti dall'esiguità delle risorse finanziarie disponibili, con progressivi aumenti differenziati degli importi dell'indennità di cui si discute, al fine di perequarne nel tempo la misura.

Peraltro come osservato dalla giurisprudenza di merito dimessa da parte convenuta gli attori non potrebbero conseguire il vantaggio che si erano prefissi con la invocata pronuncia di nullità parziale, essendo precluso al giudice, anche nell'ipotetica nullità della clausola contrattuale, di sostituirsi ai soggetti della contrattazione collettiva, estendendo le previsioni in essa contenute ad altri lavoratori, con immediata incidenza sull'assetto di interessi che le parti avevano inteso comporre.

È sufficiente in merito richiamare la sentenza n. 5726/09 cit. nella cui motivazione si legge che: "... Già, con riguardo al lavoro subordinato privato di diritto comune, la giurisprudenza della Corte ho affermato che deve ritenersi conforme al disposto dell'art. 2103 cc. la clausola del contratto collettivo che introduca meccanismi convenzionali di mobilità orizzontale prevedendo la fungibilità di mansioni che esprimano in concreto diverse professionalità (vedi Cass. S.u. 24 novembre 2006, n. 25033). Ma, nel sistema speciale della disciplina del lavoro pubblico contrattuale (il tasso di specialità è stato più volte posto in evidenza dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: vedi in particolare, cost. nn. 313/1996: 309/1997, 89/2003. 199/2003), è proprio l'art. 2103 cc a non trovare applicazione nella parte in cui attribuisce rilievo ai fini dell'inquadramento alle mansioni svolte, che, ai sensi del *D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 52, comma 1*, secondo periodo, non possono avere effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.3.3. La giurisprudenza della Corte afferma che anche la disciplina prevista nel lavoro privato in materia di categorie e qualifiche non è applicabile al rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, attesa la specialità del regime giuridico che lo caratterizza, soprattutto con riferimento al sistema delle fonti quale emerge dal *D.Lgs. n. 165 del 2001* (che costituisce lo statuto di tale rapporto di lavoro), il quale, dettando regole peculiari solo per i dirigenti ed i vicedirigenti, attribuisce per il restante personale piena delega alla contrattazione collettiva, che può intervenire senza incontrare il limite della inderogabilità delle norme concernenti il lavoro subordinato privato (Cass. 5 luglio 2005, n. 14193).Più specificamente, per il personale "contrattualizzato", il disegno di delegificazione è stato attuato affidando allo speciale sistema di contrattazione collettiva nel settore pubblico (vedi Corte Cost.n. 199 del 2003) anche la materia degli inquadramenti (in quanto non esclusa dalla previsione di cui dell'art. 40, comma 1). E dunque, per il personale dei comparti, sono stati i contratti collettivi (della seconda tornata contrattuale) ad introdurre il sistema di classificazione per aree o categorie di inquadramento, cui lo stesso testo del *D.Lgs. n. 165 del 2001*, come successivamente modificato e integrato, si riferisce (art. 30, comma 2 bis, quanto alla disciplina della mobilità; art. 34 bis, comma 1, quanto ai concorsi per l'assunzione); di conseguenza, il

sistema di inquadramento per aree sostituisce quello per categorie, di cui all'art. 2095 cc (vedi Cass. S.u. 8 maggio 2006, n. 10419).3.4. La peculiarità del regime giuridico dei contratti collettivi nazionali di lavoro dei dipendenti pubblici, peraltro, non ne altera minimamente la natura giuridica, che resta a tutti gli effetti quella di fonti negoziali ("Cass. S.u. 8 luglio 2008, n. 18621). Ne discende la preclusione del controllo di validità per violazione degli *art. 3, 36 e 97 Cost*, in forza del principio generale secondo cui, nel rapporto di lavoro subordinato non opera il principio della parità di trattamento, né è possibile alcun controllo di ragionevolezza da parte del giudice sugli atti di autonomia, sia collettiva che individuale, sotto il profilo del rispetto delle clausole generali di correttezza e buona fede, che non sono invocabili in caso di eventuale diversità di trattamento non ricadente in alcuna delle ipotesi legali (e tipizzate) di discriminazione vietate (vedi, in particolare, Cass. S.u. 17 maggio 1996, n. 4570).Né, in contrario, potrebbe invocarsi utilmente il disposto del *D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 45, comma 2*, secondo il quale le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi, norma che intende proprio precludere la possibilità dei datori di lavoro pubblici di discostarsi dalle previsioni dei contratti collettivi, ancorché in maniera più favorevole ai lavoratori....".

Pertanto la domanda di parte attrice va rigettata siccome infondata; la natura della controversia la sua novità ed evidente controverbilità che ha dato origine a pronunce giurisprudenziali difformi costituisce grave motivo per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.