

**Tribunale di Terni, sez. lavoro,
sentenza 23 aprile 2012**

svolgimento del processo e motivi della decisione

1. Con ricorso depositato in data 11.10.2005 P.I. adiva il giudice del lavoro, deducendo di essere dipendente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di prestare servizio presso la Direzione Provinciale del lavoro di Terni, ove dapprima era stata inquadrata come collaboratore dell'Ispettorato del lavoro (area funzionale C, posizione economica Cl, VII qualifica funzionale della L. n. 312 del 1980) e successivamente, con provvedimento di incarico del 24.6.1998, come Ispettore del lavoro (area funzionale C, posizione economica C2).

Sosteneva la ricorrente che nel periodo compreso tra il 24.6.1998 ed il 9.1.2003 aveva svolto continuativamente mansioni, dettagliatamente indicate, corrispondenti alla posizione economica C2 e, ciononostante, aveva sempre usufruito del trattamento economico Cl. Tanto premesso, l'istante evidenziava che solo in data 9.1.2003 era stata inquadrata, mediante la stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, nella qualifica di Ispettore del lavoro, area funzionale C, posizione economica C2, VIII qualifica funzionale della L. n. 312 del 1980. Secondo l'assunto attoreo il ritardo dell'amministrazione nel riconoscimento dell'inquadramento superiore integrava una violazione della normativa in materia di svolgimento di mansioni superiori e della previsione dell'art. 13, comma V, del CCNL di categoria. Pertanto, sulla scorta delle argomentazioni di cui al ricorso, P.I. censurava l'operato del Ministero, che avrebbe dovuto inquadrarla nella posizione C2 sin da giugno/luglio 1998 e concludeva nei termini indicati in premessa.

Si costituiva il Ministero convenuto, contestando la fondatezza della domanda e chiedendone il rigetto per i motivi di diritto esposti nella memoria depositata.

Escussi i testi, veniva espletata consulenza tecnico-contabile.

All'odierna udienza, sulle conclusioni delle parti, questo giudice decideva la causa dando lettura del dispositivo in atti.

2. Preliminarmente, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario limitatamente alla parte della pretesa riferita al periodo antecedente all' 1.7.1998.

E invero, per l'individuazione della giurisdizione avente la cognizione per la domanda in questione deve farsi riferimento al principio, ripetutamente enunciato dalle Sezioni unite (cfr. ex plurimis, Cass. S.U. 7 marzo 2003 n. 3512; 29 aprile 2004 n. 8213; 20 aprile 2006 n. 9154, 11560/2007) secondo cui, ai fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 45, comma 17, (ora D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7), che, in occasione del trasferimento al giudice ordinario delle controversie in materia di pubblico impiego privatizzato, ha limitato tale trasferimento alle controversie "relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998", ciò che rileva è il dato storico costituito dall'avverarsi dei fatti materiali e delle circostanze poste alla base della pretesa avanzata. E in relazione a tale principio non vi è dubbio che, essendo il fatto costitutivo del diritto del lavoratore ad una maggiore retribuzione per la prestazione di fatto di mansioni superiori proprio lo svolgimento in tali termini del rapporto di lavoro, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo per i periodi del rapporto che si collocano fino alla data del 30 giugno 1998 e la giurisdizione ordinaria per i periodi successivi a tale data, senza che possa giustificatamente invocarsi il principio della rilevanza, nella ipotesi di fatto illecito permanente, del momento della cessazione della permanenza (Cass. S.U. 27 gennaio 2005 n. 1624; 19 ottobre 2006 n. 22425).

Deve ritenersi, quindi, sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo limitatamente alla pretesa vantata fino al 30.6.1998.

3. Nel merito, il ricorso è infondato.

Sostiene P.I. che, avendo espletato - in aderenza a quanto previsto dalla qualifica funzionale di provenienza (la VII) - mansioni di Ispettore del Lavoro, avrebbe avuto diritto, all'atto dell'adozione del diverso sistema di classificazione previsto dal C.C.N.L. dell'1.3.1999, all'inquadramento nella posizione economica C2.

L'assunto non può essere condiviso.

Giova premettere che la norma primaria cui fare riferimento per valutare la legittimità delle previsioni della contrattazione collettiva è l'art. 52 del D.Lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce che il prestatore di

lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi.

La norma rappresenta il punto di arrivo di una progressiva evoluzione del concetto di qualifica nel pubblico impiego.

Come è noto, il sistema delineato dal T.U. sugli impiegati civili era fondato esclusivamente sull' inquadramento formale che trovava un preciso riscontro nel sistema della carriera nel quale erano ingabbiate tanto le aspettative professionali del dipendente quanto l'esercizio dello jus variandi ad opera del datore di lavoro. Con il sistema delle qualifiche funzionali il legislatore ha tentato di avvicinare il sistema pubblicistico a quello previsto dal codice civile ipotizzando una classificazione che tenesse conto delle mansioni di fatto espletate e della professionalità raggiunta. Anche le qualifiche funzionali, però, proprio perché innestate ancora nel corpo del T.U., hanno finito per rispecchiare anche il precedente sistema delle carriere.

In particolare, con riferimento al personale destinato agli Ispettorati del lavoro, la L. n. 628 del 1961 aveva previsto che gli Ispettori potessero essere inquadrati tanto nella carriera di concetto quanto in quella direttiva a seconda del possesso del diploma di scuola secondaria superiore o di quello di laurea.

Con l'entrata in vigore della L. n. 312 del 1980 ed in particolare a mente dell'art. 4, il personale già appartenente alla carriera di concetto con la qualifica di segretario capo o qualifica equiparata fu inquadrato come l'odierno appellante nella VII qualifica funzionale.

Dunque, per procedere al primo inquadramento, il legislatore tenne conto non soltanto delle mansioni cui il personale era destinato ma anche e soprattutto della carriera di provenienza.

Del tutto analogo risulta il sistema di prima applicazione del nuovo sistema previsto dall'art. 13 del C.C.N.L. per il Comparto Ministeri 1998-2001.

Il menzionato art. 13 ha introdotto un nuovo sistema di classificazione del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni mediante accorpamento delle nove qualifiche funzionali, previste anteriormente alla "contrattualizzazione", in tre aree; ha definito le aree di

inquadramento del personale ed ha previsto che l'Area C comprenda "i livelli dal VII al IX ed il personale del ruolo ad esaurimento". Il comma 4 del citato articolo dispone che "ogni dipendente è inquadrato in base alla ex qualifica e profilo professionale di appartenenza, nell'area e nella posizione ove questa è confluita".

L'art. 16, poi, detta le norme di prima applicazione e, al comma 1 (che rappresenta la disposizione che effettivamente rileva nella controversia), dispone che il personale in servizio alla data di entrate in vigore del contratto in parola è inserito nel nuovo sistema di classificazione con effetto automatico dalla stessa data mediante l'attribuzione dell'area e della posizione al suo interno secondo la tabella all. B di corrispondenza, senza incremento di spesa.

La tabella all. B fa corrispondere alla ex VII qualifica funzionale rivestita dalla ricorrente la posizione economica C1 ed all'ex VIII qualifica funzionale, non rivestita dall'istante, la posizione C2.

L'art 16, comma 7, del CCNL prevede, inoltre, che "le parti si danno atto che il riordino del sistema classificatorio attuato con il presente contratto determina la necessità per le amministrazioni di una nuova riorganizzazione del lavoro, che nel tener conto delle nuove flessibilità contenute nelle declaratorie di cui all'allegato A valorizzi professionalità e l'esperienza acquisita dai dipendenti collocati nella posizione iniziale dell'Area C (posizione C1 corrispondente alla ex ultima qualifica) anche in mancanza del titolo di studio richiesto dalle declaratorie stesse per consentire la progressione verso la posizione economica C2, nei limiti dei contingenti ad essa destinati ai sensi dell 'art. 15".

Si tratta, come si vede, di un sistema compiuto, con previsione espressa per i lavoratori che, come la ricorrente, nella superata classificazione ricoprivano la ex VII qualifica e nella nuova erano confluiti in quella C1; un sistema che non sconta alcuna contraddittorietà e non lascia spazio a pretese contrastanti con la stessa regolamentazione collettiva.

E invero, le parti collettive hanno - come era già avvenuto con la L. n. 312 del 1980 - previsto una tabella di equiparazione nella quale si tiene conto della qualifica funzionale fino ad allora rivestita, ovvero del complessivo sviluppo della figura professionale come risultante per effetto delle successive stratificazioni normative.

In altri termini, la tabella di equiparazione prevista dall'Allegato B - di cui la ricorrente contesta, in definitiva, l'applicazione - rappresenta la valutazione complessiva che le parti sociali hanno compiuto in merito alla equivalenza tra la professionalità designata dal contratto collettivo e quella posseduta da quanti già operavano in un diverso sistema di inquadramento.

Siamo in presenza, quindi, di una previsione rispettosa del dettato della norma primaria di cui al citato art. 52 del D.Lgs. n. 165 del 2001 ed anche dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Infatti, solo adottando un sistema che garantisse parità di inquadramento a tutti coloro che rivestivano la medesima qualifica funzionale poteva ritenersi effettivamente adempiuto il precetto costituzionale; invece, laddove si fosse valorizzato un elemento - quello delle mansioni di fatto svolte - che era estraneo al precedente ordinamento pubblicistico si sarebbe determinata un'ingiustificata disparità di trattamento a danno di lavoratori che pure potevano vantare un'uguaglianza di punti di partenza.

Del tutto irrilevante, poi, risulta il richiamo all'art. 36 della Costituzione atteso che, sotto il profilo retributivo, ciascun lavoratore ha conservato il trattamento già in godimento.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, deve sottolinearsi come la previsione dell'ultimo alinea dell'art. 13 del C.C.N.L. del Comparto Ministeri (secondo cui l'individuazione di nuovi profili ovvero una diversa denominazione o ricollocazione di quelli esistenti nelle aree - in relazione alle proprie esigenze organizzative - è definita da ciascuna amministrazione nell'ambito della contrattazione integrativa) non può essere interpretata come previsione di uno specifico obbligo dell'amministrazione di inquadrare immediatamente particolari categorie di dipendenti (non secondo le previsioni della Tabella di equiparazione ma) secondo un principio di equivalenza che si assume oggettivo e che, invece, non sarebbe stato tale.

E invero, il contratto integrativo ha, poi, previsto (in applicazione, appunto, delle disposizioni dell'art. 13) un processo di riqualificazione cui ha partecipato con esito favorevole anche la ricorrente (che, con decorrenza dal gennaio 2003, è stata inquadrata nella posizione economica C2).

Dunque, anche sotto il detto profilo, l'Amministrazione, previo esame delle proprie esigenze organizzative, id est previa revisione delle piante organiche, ha provveduto, di concerto con le organizzazioni sindacali, ad elaborare un meccanismo di riqualificazione professionale tendente all'armonizzazione tra mansioni e qualifica e, dunque, alla corretta applicazione, a regime delle previsioni del contratto collettivo.

A fronte del quadro delineato del tutto infondata è la pretesa della ricorrente di un livello superiore di inquadramento rispetto a quello assegnato dallo stesso contratto collettivo di comparto.

E invero, la confluenza della ex VII qualifica nell'area C1 non solo risulta correttamente effettuata in base alla regola interna che presidia il passaggio al sistema di classificazione adottato dal CCNL, ma soprattutto risulta giustificata alla luce del sistema precedente in cui il personale che espletava compiti di vigilanza ispettiva era distintamente ripartito tra la VII e la VIII qualifica funzionale.

Nel sistema precedente la ricorrente era inquadrata nella VII qualifica funzionale (oggi C1), ex carriera di concetto, con il profilo di "collaboratore dell'ispettorato" in attuazione dell'art. 4 della L. n. 312 del 1980 secondo le declaratorie contenute nel D.P.R. del 29 dicembre 1984, n. 1219, laddove nella VIII qualifica (oggi C2) era inquadrato il profilo del "funzionario dell'Ispettorato del lavoro", ex carriera direttiva. Tale differente inquadramento rifletteva compiti, funzioni e professionalità diversificate ed il CCNL in fase di primo inquadramento ha ritenuto di mantenere ferma la stessa distinzione, che si è perpetuata nelle due posizioni economiche C1 e C2; distinzione che si riflette pure sui requisiti di accesso alle posizioni, tanto che solo nella procedura transitoria di riorganizzazione dettata dall'art. 16 (norma di prima applicazione) viene prevista espressamente la possibilità di derogare al possesso del titolo di studio (laurea) richiesto per l'accesso alla posizione economica C2 per le figure collocate nella posizione inferiore C1, nell'ambito di apposita procedura selettiva.

In ogni caso, nessun contrasto è possibile ravvisare tra l'automatismo previsto dal contratto e norme imperative.

Già con riguardo al lavoro subordinato privato di diritto comune la giurisprudenza della Suprema Corte ha affermato che deve ritenersi conforme al disposto dell'art. 2103 c.c. 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, C. Cost. nn. 313/1996; 309/1997, 89/2003, 199/2003), è proprio l'art. 2103 c.c. 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, periodo 2, non possono avere effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

Come noto, costituisce *ius receptum* che 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 all'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 di inquadramento, cui lo stesso testo del D.Lgs. n. 165 del 2001, come successivamente modificato e integrato, si riferisce (art. 30, comma 1 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 c.c. (vedi Cass. S.u. 8 maggio 2006, n. 10419).

Conclusivamente, nello stabilire in sede di prima applicazione la collocazione in area, posizione economica di tutto il personale già inquadrato nella soppressa qualifica funzionale, senza alcuna distinzione o possibilità di deroga, il contratto collettivo nazionale di lavoro

comparto Ministeri 1998/2001, non si è posto in contrasto con alcuna norma imperativa, nè è ravvisabile altra causa di nullità (art. 1418 c.c.), giacchè nel settore pubblico le scelte della contrattazione collettiva in materia di inquadramenti sono sottratte al sindacato giudiziale, ed il principio di non discriminazione di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 45, non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate in sede di contratto collettivo.

In questi sensi si è già espressa ripetutamente la giurisprudenza della Sezione lavoro della Suprema Corte (cfr. sent. 19 dicembre 2008, n. 29829, con specifico riguardo alla contrattazione del comparto Ministeri; sent. 10 marzo 2009, n. 5726, 18 giugno 2008, n. 16504 e 19 giugno 2008 n. 16676, in relazione al CCNL comparto scuola).

Giova evidenziare che tali principi sono stati ribaditi, proprio in relazione ad una fattispecie identica a quella che ci occupa, dalle Sezioni Unite della Cassazione civile, nella sentenza del 7 luglio 2010, n. 16038, successivamente confermata dalle Sezioni semplici della S. C. (Sez. L, Sentenza n. 19007 del 02/09/2010, Sez. 6 - L, Ordinanza n. 11149 del 20/05/2011, Sez. L, Sentenza n. 22437 del 27/10/2011).

Dalle considerazioni che precedono segue il rigetto del ricorso.

4. L'esistenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti all'epoca della proposizione del ricorso giustifica la compensazione delle spese tra le parti.

Devono, invece, essere poste definitivamente a carico della ricorrente le spese di c.t.u., liquidate con separato decreto.

P.Q.M.

Il Tribunale di Terni, in funzione di giudice del lavoro, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da P.I., ogni altra domanda, eccezione e deduzione disattesa, così provvede:

- 1) dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sussistendo la giurisdizione del G.A., limitatamente alla parte della pretesa anteriore all'1.7.1998;
- 2) per il resto, rigetta il ricorso;
- 3) compensa tra le parti le spese di lite, ad eccezione di quelle di c.t.u. (liquidate con separato decreto), che pone definitivamente a carico della ricorrente.