Corte d'Appello di Potenza, Sez. lavoro, 28 gennaio 2009.

Svolgimento del processo

Con sentenza del Tribunale di Potenza in composizione monocratica ed in funzione di giudice del lavoro respingeva la domanda proposta dal signor X nei confronti del Ministero delle Infrastrutture, con ricorso in data xxxxx, volta ad ottenere la declaratoria del suo diritto all'indennità di amministrazione nella maggior misura già riconosciuta ai dipendenti di pari qualifica provenienti dai ruoli dell'ex Ministero dei Trasporti.

In sede di ricorso il signor X aveva esposto di essere dipendente del Ministero delle Infrastrutture (in servizio presso …….Puglia e Basilicata), inquadrato nella posizione C3 super, proveniente dal Ministero dei Lavori Pubblici e di percepire l'indennità di amministrazione, istituita dall'art. 34 del C.C.N.L. Comparto Ministeri 1994 - 1997 (e confermata dai C.C.N.L. successivi) in misura inferiore rispetto a quella percepita dai dipendenti di pari qualifica provenienti dal Ministero dei Trasporti, M.C.T.C.. Aveva dedotto: - che l'unica ragione a basa della corresponsione in detta misura maggiore era costituita dalla provenienza dei lavoratori; - che tale situazione era in contrasto con il principio di parità di trattamento contrattuale previsto, nell'ambito del pubblico impiego, dall'art. 45, d.lgs. n. 165/01, che imponeva la corresponsione di uguale retribuzione ai dipendenti di pari livello facenti capo alla medesima amministrazione; - che, nonostante il mandato alla contrattazione collettiva di cui all'art. 9, D.P.R. 177/01, la misura dell'indennità di amministrazione risultava ancora diversa per il personale proveniente dai diversi settori, in quanto gli incrementi disposti dalla contrattazione collettiva erano applicati sulla misura originaria dell'indennità; - che, dunque, le disposizioni contrattuali sia attuali che precedenti erano da ritenere nulle per contrasto con disposizione inderogabile di legge, laddove non prevedevano la perequazione dell'indennità di amministrazione goduta dai dipendenti confluiti in un unico Ministero, cosicché, in virtù del disposto di cui all'art. 1419, co. 2 c.c., essa avrebbero dovuto essere sostituite di diritto sulla base del principio di parità trattamento contrattuale mediante introduzione di una clausola che imponesse l'applicazione a tutti i dipendenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'indennità di amministrazione fruita dal personale dell'ex Ministero dei Trasporti M.C.T.C.. Aveva, pertanto, chiesto la condanna del Ministero convenuto al pagamento della differenza tra indennità di amministrazione calcolata per i dipendenti dell'ex Ministero dei Trasporti M.C.T.C. e quella loro erogata ovvero la condanna al risarcimento del danno, da calcolarsi eventualmente in via equitativa, oltre accessori di legge.

Si era costituito in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e, dopo aver dato atto del fatto che era intervenuto il decreto legge n. 181/06 convertito in l. n. 233/06, con il quale era stata disposta la soppressione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed in suo luogo istituiti il Ministero dei Trasporti ed il Ministero delle Infrastrutture, nel secondo dei quali il ricorrente era confluito, aveva contestato quanto ex adverso dedotto ed eccependo in via preliminare la nullità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza dello stesso. Evidenziava, in particolare, il Ministero che, contrariamente all'assunto attorno, le clausole contrattuali doverosamente applicate dall'amministrazione resistente non confliggevano con alcun principio costituzionale e dunque non erano tacciabili di nullità neanche parziale ex art. 1419 c.c..

Il giudice di primo grado, sostanzialmente aderendo alle tesi di parte convenuta, aveva rigettato il ricorso.

Avverso tale pronuncia interponeva appello il dipendente con ricorso depositato presso la Cancelleria di questa Corte in data 25/2/2008. Deduceva che

erroneamente il primo giudice non aveva tenuto conto del fatto che a presidio del principio di parità di trattamento economico e normativo dei dipendenti della pubblica amministrazione è collocata la norma di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001. Evidenziava che la stessa Corte di Cassazione in molteplici pronunce aveva ritenuto l'applicabilità di tale meccanismo e ribadiva la già eccepita nullità delle clausole contrattuali contrastanti con il suddetto principio.

Concludeva per la riforma dell'impugnata sentenza con rivalsa di spese.

Emesso il decreto presidenziale ex art. 435 c.p.c. notificato in uno all'atto introduttivo alla controparte, si costituiva l'Avvocatura dello Stato per la Pubblica Amministrazione e controdeduceva in ordine alla infondatezza dell'appello, concludendo per il rigetto dello stesso e la conferma dell'impugnata sentenza.

Alla odierna udienza comparivano i procuratori delle parti che riportatisi ai rispettivi scritti difensivi discutevano la causa che veniva decisa come da dispositivo letto in udienza.

Motivi della decisione

L'appello non appare fondato e, pertanto, va rigettato.

Ai fini di un corretto iter motivazionale occorre premettere che il D.Lgs. n. 300/1999 ha 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.

Successivamente, con D.L. n. 181/2006, convertito con L. n. 233/2006, si è proceduto a nuovo scorporo, distinguendo il "Ministero delle Infrastrutture" dal "Ministero dei Trasporti"; infine i due Ministeri sono stati di nuovo accorpati (vedi art. 1 comma 376 Legge n. 244/2007).

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

Il D.Lgs. n. 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 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Si applica l'art.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. n. 177/2001 ("Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti") all'art. 9, commi 5 e 6, aveva, poi,

previsto: "5. Con le modalità di cui all'articolo 45 del d.lgs. n. 29/93, 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". Sempre il D.Lgs. n. 300/1999 aveva costituito, nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la "Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture" (vedi art. 44) ed al riguardo, in generale, stabilito: "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 gli 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. n. 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. n. 29/1993, attuale art. 40 D.Lgs. n. 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 C.C.N.L. 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 restante 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.

Ciò appare di tutta evidenza anche dal contenuto dell'art. 7 comma 4 del D.P.R. n. 176/2001 che prevede: "Con le modalità di cui all'artico 5 del d.lhs. n. 29/93 è avviata la omogeneizzazione delle indennità di amministrazione corrisposte al personale delle amministrazioni ministeriali confluite nel Ministero".

Il testo normativo non impone, dunque, la immediata identità dei trattamenti retributivi ma una progressiva omogeneizzazione realizzata con le "modalità" di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 29/93.

Il rinvio alle "modalità" di cui all'art. 45, d.lgs. n. 29/93 fa pensare che il limite dell'omogeneizzazione sia la garanzia per chi confluisce nella nuova struttura di trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.

Ossia, nel caso di personale proveniente da più amministrazioni, garantendo il mantenimento dei trattamenti in godimento che sono irriducibili.

L'appellante, però, invoca il principio di parità di trattamento di cui all'art. 45 del D.lgs. n. 165/2001 Tale norma prevede: "Le amministrazioni garantiscono ai propri dipendenti di cui all'art. 2 comma 2, parità di trattamento contrattuale e, comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi".

Come si ricava dal dato testuale, l'articolo rimette nel primo comma alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio, quindi, impone alle amministrazioni la "parità di trattamento contrattuale".

Il precetto implica che l'amministrazione ispiri la sua azione a tale canone, il che significa sia in caso di adozione di atti unilaterali che in sede di contrattazione. In quest'ultimo caso le amministrazioni debbono garantire ed offrire nel complesso pari condizioni ai dipendenti rappresentati dalle parti sociali a loro contrapposte e prevede come, obbligo minimo e sussidiario, questo si inderogabile, che siano assicurati "comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi". In sostanza, la stessa norma appena citata fa seguire all'affermazione del principio in questione la garanzia, "comunque", di trattamenti non inferiori a quelli stabili dal C.C.N.L. applicabile: una tale formulazione sembra ammettere la legittimità, quindi, di una ipotesi di non piena attuazione del principio di parità di trattamento contrattuale, purché il trattamento economico non sia, "comunque", inferiore a quello previsto dal C.C.N.L. di settore (e nessuna violazione di tal genere viene dedotta nel caso in esame).Ciò non toglie che nel processo di omogeneizzazione, che si presenta allo stato come pressoché completato, le differenze siano state solo progressivamente attenuate.Tali differenze non possono ritenersi in contrasto con il dettato dell'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001 in quanto lo stesso articolo affida in via esclusiva ai contratti il potere di definire i trattamenti retributivi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni lasciando piena autonomia ai contratti collettivi. La legge con il precetto relativo alla "parità di trattamento contrattuale", infatti, vincola l'amministrazione, ma non può vincolare l'autonomia contrattuale. Difatti i contratti costituiscono un limite per le amministrazioni nell'elargizione degli emolumenti, dovendo le amministrazioni garantire i trattamenti fissati dai contratti collettivi, trattamenti che dagli stessi contratti potrebbero essere differenziati. La previsione di cui all'art. 45, con evidenza, si propone di definire un limite invalicabile verso il basso dei trattamenti retributivi e non fa altro che devolvere ancora una volta al contratto collettivo il potere di definire i trattamenti economici.Ciò importa che il contratto collettivo è un limite per l'amministrazione, ma non viceversa, ossia non è vero che lo stesso contratto sia tenuto ad assicurare la parità di trattamento (destinataria del precetto è l'amministrazione non la contrattazione), questo significa che la contrattazione collettiva come espressione di autonomia privata ha il potere di differenziare i trattamenti. Non vi è, dunque, alcun contrasto fra le previsioni contrattuali e l'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001.

Né si tratta di una disciplina irragionevole (si veda 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 perla 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").

Si aggiunga, sempre con riferimento all'invocato principio di parità di trattamento che si assume presidiato dall'art. 45, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, quanto di recente precisato dalla Suprema Corte: "il 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". In sostanza il suddetto principio vieta trattamenti individuali migliorativi o peggiorativi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo ma non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate in quella sede . Va, da ultimo, in ogni caso, sottolineato che l'art. 2 comma 3 dello stesso d.lgs. n. 165/2001, dopo aver richiamato, in particolare, le disposizioni dell'art. 45 comma 2, sopra citato, afferma chiaramente che: "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi".

La piena "contrattualizzazione" dei rapporti di lavoro dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, sancito dalle norme del d.lgs. n. 165/2001, che comporta la totale devoluzione ai C.C.N.L. stipulati secondo i principi e le modalità di cui al medesimodecreto., in particolare, del trattamento economico dei dipendenti pubblici, deve quindi, far ritenere ora applicabile anche a tali lavoratori i principi da tempo affermati dalla giurisprudenza anche di legittimità circa l'impossibilità di interventi "manipolativi", da parte del giudice di merito, sulle previsioni dei contratti collettivi ritenute in contrasto con il principio di parità di trattamento.

Va richiamato, in particolare, l'insegnamento della corte di legittimità secondo cui "il giudice di merito, quando debba fare applicazione di una disposizione di contratto collettivo la cui interpretazione non sia contestata tra le parti, non può sindacare la clausola stessa, operando su di essa un intervento di tipo "manipolativo", ed estendere le previsioni in essa contenute ad altri lavoratori in forza del principio di parità di trattamento, giacché ciò significherebbe abilitare il giudice a sostituirsi alle parti sociali e consentirgli, sulla base di personali vantazioni, di rompere l'equilibrio che dette parti hanno raggiunto con le scelte compiute. Ove poi la clausola in questione dovesse essere disapplicata, perché ritenuta contrastante con norme imperative di legge, la conseguenza non potrebbe essere quella della estensione del trattamento più vantaggioso ai lavoratori meno favoriti, ma l'annullamento della norma nei confronti dei destinatari della stessa e cioè di quelli discriminati in bonam partem".

Ciò comporta che, pur volendo qualificare (in contrasto con quanto si desume dal dato normativo, per i motivi sopra specificati) l'affermazione del principio di parità di trattamento alla stregua di norma imperativa, la conseguenza della dedotta nullità delle previsioni contrattuali in contrasto con tale principio non potrebbe comunque essere il riconoscimento, in favore della parte qui ricorrente, degli incrementi retributivi richiesti (così realizzando quel c.d. galleggiamento, ovvero allineamento stipendiale, abolito dall'art. 2 comma 4 d.l. 333/1992, convertito con modifiche in l. 359/1992, autenticamente interpretato dall'art. 7 comma 7 d.l. 384/1992, convertito con modifiche in l. 438/1992ù, anche per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ancora in regime di diritto pubblico): non vi è, infatti, alcuna norma imperativa che

possa sostituire le norme dei C.C.N.L. di settore ritenute nulle dall'appellante, sancendo - come richiesto - il diritto di tutti di dipendenti della categoria indicata in ricorso a percepire l'indennità di amministrazione nella stessa misura corrisposta ai dipendenti, di pari categoria, provenienti dall'ex Ministero dei Trasporti M.C.T.C..

Per quanto fin qui rilevato, la sentenza appellata deve essere tenuta ferma. La novità e controvertibilità della questione costituiscono giusto motivo di compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sull'appello proposto da…..., con atto depositato in data 25.02.2008, nei confronti del MINISTERO delle INFRASTRUTTURE, avverso la sentenza del Tribunale g.l. di Potenza pronunziata in data……, ogni altra domanda,eccezione e deduzione disattesa, così provvede: Rigetta l'appello;

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Così deciso in Potenza, l'11 dicembre 2008.

Depositata in Cancelleria 28 gennaio 2009.