



n. 94/M 3017
n. 168/09 RGL
n. 842 800m

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI RAGUSA

n.168/2009 R. Gen. lav. prev.

Dispositivo n.

Il giudice del lavoro designato, dott. Gaetano Dimartino, nella causa

TRA

appresentata e difesa dall'avv. in forza di procura
a margine del ricorso ricorrente

E

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso
da proprio funzionario, ai sensi dell'art. 417-bis c.p.c. resistente

E

ARAN, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, in Catania, via Vecchia
Ognina è per legge domiciliata resistente
all'udienza del 2 febbraio 2011 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

mediante lettura del dispositivo in calce.

Motivi della decisione

Con ricorso depositato il 19 gennaio 2009 la ricorrente indicata in epigrafe, premesso
di prestare servizio alle dipendenze del Ministero dell'interno nella posizione economica
C3, di essere in possesso di diploma di laurea e di avere maturato nella posizione
posseduta un'anzianità superiore ai cinque anni, ha dedotto di avere diritto, ai sensi
dell'art. 17-bis d. lgs. n. 165/2001, all'inquadramento nell'area della 'vicedirigenza'.

In punto di diritto, la ricorrente ha allegato, tra l'altro, che la previsione del citato art.
17-bis avrebbe natura immediatamente precettiva, di talchè la mancata disciplina della
categoria ad opera della contrattazione collettiva non sarebbe di ostacolo all'attribuzione
dell'inquadramento.

Tanto premesso, parte ricorrente ha concluso chiedendo al Tribunale: "... accertare e
dichiarare il diritto di a alla qualifica di vicedirigente ai sensi dell'art. 17-bis d. lgs. n.

165/2001 con decorrenza dall'entrata in vigore della legge 15.7.2002, n. 145 o altra diversa che apparirà di giustizia; per l'effetto, condannare le Amministrazioni resistenti, anche in solido ove occorra, al pagamento in suo favore di ogni differenza retributiva, ovvero al risarcimento del danno dalla stessa subito, anche per perdita di chance, da liquidare in via equitativa tenuto adeguatamente conto dei parametri di riferimento di cui in narrativa, oltre accessori di legge ove spettanti".

Costituitisi in giudizio, il Ministero dell'Interno e l'ARAN hanno dedotto l'infondatezza delle domande attoree, sostenendo specificamente che la richiamata previsione del Testo Unico del pubblico impiego non attribuirebbe al personale dell'amministrazione in possesso dei requisiti contemplati un diritto soggettivo immediato all'inquadramento superiore, giacché l'istituzione della nuova area della vicedirigenza, lungi dall'essere compiuta direttamente dalla legge, sarebbe stata da questa demandata alla contrattazione collettiva; pertanto, non essendo finora intervenuto alcun accordo negoziale, la ricorrente non potrebbe essere destinataria né dei diritti né degli obblighi connessi all'inquadramento nella vicedirigenza, né potrebbe invocare un diritto al risarcimento del danno.

Senza necessità di istruttoria, la causa, previa concessione di termine per note, è stata decisa all'udienza del 2.2.2011, all'esito della discussione dei procuratori delle parti, dando lettura del dispositivo in calce.

Il ricorso è solo parzialmente fondato.

L'art. 17- bis d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 7, comma 3 l. n. 145 del 2002, testualmente prevede: *"La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area separata della vicedirigenza nel quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione la disposizione di cui al presente comma si estende al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva, anche speciale."*

L'art. 10, comma 3 della l. n. 145/2002, inoltre, dispone: *"La disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi"*.

Il dato testuale delle previsioni ora riportate evidenzia che il diritto soggettivo alla qualifica di vicedirigente, rivendicato dalla ricorrente in quanto appartenente all'area C con anzianità non inferiore a cinque anni ed in possesso del diploma di laurea, non può

farsi discende in via automatica dalle disposizioni medesime, giacché queste rimandano inequivocabilmente ad un complesso *iter* procedimentale in cui un ruolo centrale, sebbene non esclusivo, assume la contrattazione collettiva cui è rimessa la disciplina della "istituzione" di una apposita area della vicedirigenza; come meglio si chiarirà *infra*, alla fonte negoziale è demandato il precipuo compito di riempire di contenuti professionali la qualifica, definendo mansioni, *status* giuridico e trattamento economico del personale appartenente alla nuova area.

Conferma del carattere non immediatamente precettivo delle disposizioni invocate è nel fatto che l'art. 10 della L. 145/02 fissa una precisa scadenza temporale per la definizione in sede contrattuale della disciplina della nuova area - individuata nell'inizio del "periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge" - e sancisce viepiù che la contrattazione collettiva debba estrinsecarsi entro le coordinate fissate da atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica: è quindi manifesta la volontà di prevenire alla introduzione della nuova area professionale sulla base di un procedimento graduale, articolato in due distinti passaggi (la definizione di linee guida attraverso un atto amministrativo del Ministro per la funzione pubblica e l'intervento dell'autonomia negoziale).

Non è controverso che il 15 marzo 2006 è stato emanato dal Ministero competente un "Atto di indirizzo per il contratto collettivo nazionale quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva delle Amministrazioni dello Stato per il periodo 2006-2009" (all. 1 ric.), il quale ha, per ciò che qui interessa, previsto: "... *L'ARAN, nell'occasione della stipula del presente contratto Quadro, darà attuazione a quanto previsto dall'art., comma 3 l. n. 145 del 2002, in ordine alla costituzione nel comparto Ministeri di un'apposita separata area per la vicedirigenza.*

Al riguardo, si richiamano le previsioni della legge confluite nell'art. 17-bis del d.lgs n. 165/2001 ... che stabilisce che nell'apposita area della vicedirigenza venga ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, in base al vigente ordinamento del personale, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni ...

Circa la decorrenza dell'inquadramento, va considerato quanto stabilito dall'art. 10, comma 3, legge n. 145 del 2002, che stabilisce che le disposizioni in oggetto di applicano a decorrere "dal periodo contrattuale successivo a quello in corso", che dovrà essere fatto coincidere con la stipulazione dei contratti collettivi relativi al quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio 2006-2007".

Non è neppure controverso che con la legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266 del 2005) è stata prevista la copertura di spesa per l'attuazione dell'art. 17-bis cit.



È quindi evidente che del complesso procedimento che, secondo l'intenzione del legislatore del 2002, avrebbe dovuto portare alla creazione dell'area professionale, è stata attuata solo la prima parte, attraverso l'approntamento della necessaria copertura finanziaria e l'emanazione dell'atto di indirizzo da parte del Ministero della Funzione Pubblica.

Non è stata attuata invece la seconda parte dell'*iter*, rappresentata dalla definizione tramite accordo collettivo dei concreti aspetti funzionali ed economici inerenti all'area di nuova istituzione: in particolare, le parti collettive nulla hanno disposto nell'ambito del contratto collettivo per il quadriennio 2006-2009 che era evidentemente la sede naturale per disciplinare la vicedirigenza, essendo tale quadriennio il "periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della l. n. 145/2002", cui fa riferimento il cit. art. 10, comma 3 della stessa legge.

Ad avviso di questo giudice, tale omissione ha delle ricadute sul caso che ci occupa perché, in particolare, conduce a giudicare infondata la domanda volta ad ottenere la condanna del Ministero al pagamento delle differenze retributive correlate all'inquadramento nella nuova area: infatti la definizione di tale profilo rappresenta una prerogativa esclusiva della contrattazione collettiva, non solo ai sensi dei citati artt. 17-bis d.lgs. n. 165/01 e 10, comma 3 l. n. 145/02, ma anche del principio generale fissato nell'art. 2, comma 3 d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui nel pubblico impiego privatizzato l'attribuzione dei trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, salvo le eccezioni espressamente contemplate da specifiche previsioni normative.

Ciò non esclude però la fondatezza della domanda avente ad oggetto il diritto all'inquadramento, a partire da un dato momento, nell'area della vicedirigenza.

Non può infatti essere revocato in dubbio che il mancato intervento della contrattazione collettiva integra una condotta inadempiente che frustra un diritto attribuito alla ricorrente dall'art. 17-bis d. lgs. n. 165/01, e di cui risultano perfezionati tutti gli elementi costitutivi: non solo la ricorrente è in possesso dei requisiti professionali previsti dalla norma (laurea, inquadramento nella posizione C3, anzianità nella posizione non inferiore a 5 anni) ma, come già esposto, è stata predisposta la copertura finanziaria ed è intervenuto l'atto di indirizzo del Ministero competente.

Sulla base del significato letterale dell'art. 17-bis e dell'art. 10, comma 3 l. n. 145/02, appare chiaro che il fatto che venga demandato alla contrattazione collettiva il compito di delineare le mansioni e il complessivo assetto giuridico della categoria implica certo l'attribuzione all'accordo negoziale di un'ampia discrezionalità nei contenuti, ma non anche della decisione di istituire o meno la vicedirigenza: questa decisione è infatti stata

presa dal legislatore e dunque la discrezionalità attiene al *quomodo* della regolamentazione delle concrete prerogative della nuova area, non all'*an*, perché è indubbio che la norma vincola la contrattazione sindacale ad intervenire.

Non è fondata l'eccezione sollevata dalla difesa erariale, secondo cui mancherebbe in capo alla ricorrente un concreto interesse ad agire, benché non si ignori che questa è la valutazione espressa da una parte rilevante della giurisprudenza di merito (ad es. App. Torino, 29.5.2008; Trib. Roma, giud. Luna, 27.10.2009; Trib. Roma, giud. Mastroberardino, 23.2.2010; Trib. Trieste, 8.4.2010).

Se è vero che, fino a che perdura l'inerzia della contrattazione collettiva, resta necessariamente indeterminato il trattamento economico e lo stato giuridico da riconoscere ai vicedirigenti, purtuttavia ciò non esclude un interesse giuridicamente rilevante al riconoscimento del diritto all'inquadramento a partire da un certa data: tale accertamento ha effetti diretti e concreti nella sfera giuridica di parte attrice, consentendole di differenziare la propria posizione, ai fini della progressione di carriera, rispetto ai dipendenti che acquisiranno lo stesso diritto a partire da un momento successivo e di pretendere che, quando sarà finalmente colmato il vuoto di *status* giuridico ed economico della vicedirigenza, i relativi effetti retroagiscano a partire dal momento riconosciuto in sentenza.

Neppure giustifica l'integrale rigetto delle domande attoree la norma di interpretazione autentica dettata dall'art. 8 l. 4.3.2009, n. 15, secondo cui *"l'art. 17-bis del d.lgs 30.3.2001, n. 165 e successive modificazioni, si interpreta nel senso che la vicedirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo. Il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito della avvenuta costituzione di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva del comparto di riferimento"*.

La norma è volta a chiarire che alla mancata attuazione dei profili funzionali ed economici inerenti all'area di nuova istituzione non può sopperire una determinazione giudiziale, ribadendo che si tratta di compiti rimessi esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale; solo rispetto a tali profili funzionali ed economici può attribuirsi alla disciplina di fonte negoziale carattere costitutivo, fermo restando tuttavia che la contrattazione collettiva è tenuta a dettare una disciplina sicché il riconoscimento del semplice diritto all'inquadramento è possibile anche in mancanza di contrattazione collettiva.

Solo questa interpretazione è, ad avviso di questo giudice, compatibile con la natura di norma di interpretazione autentica della disposizione in esame: una diversa



interpretazione attribuirebbe all'art. 8, l. n. 15 del 2009 una portata diversa, di modifica con effetto retroattivo dell'art. 17-bis d.lgs. n. 165/01, con possibili profili di incostituzionalità perché si verrebbe ad incidere, non solo per l'avvenire ma anche per il passato, su un diritto ormai definitivamente acquisito nella sfera giuridica dei ricorrenti.

Alla luce di quanto esposto deve essere dichiarato il diritto di all'inquadramento nell'area della vicedirigenza di cui all'art. 17-bis del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165; la decorrenza di tale diritto deve essere fatta coincidere con la data di entrata in vigore del c.c.n.l. del personale del comparto Ministeri per il quadriennio 2006/2009 che, come detto, rappresenta il periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della l. n. 145/2002.

Non può, infine, essere accolta la domanda di risarcimento del danno formulata in ricorso.

Tale domanda, formulata in termini generici ("... anche, eventualmente, per perdita di chance"), non è sorretta da una puntuale allegazione e dalla relativa prova, anche solo in termini presuntivi, del danno professionale asserito; allegazione che era imprescindibile, atteso che anche una valutazione equitativa ex art. 1226 c. c. richiede pur sempre che sia comprovata l'esistenza di un danno risarcibile.

Con particolare riferimento al danno patrimoniale da perdita di chance, va sottolineato che questo è rappresentato dalla perdita della possibilità di conseguire in futuro un vantaggio economico secondo una valutazione prognostica da effettuare al momento in cui la condotta illecita è stata posta in essere: orbene, nulla è stato dedotto da parte ricorrente circa i benefici ipotizzabili in caso di passaggio ad un'area contrattuale superiore.

Non può essere utilizzato quale parametro di determinazione del danno subito il trattamento economico goduto di fascia inferiore dell'area I (Dirigenti Ministeri e Aziende) in base al c.c.n.l. del 21.4.2006, in quanto dall'esame degli artt. 13 e ss d.lgs. 165/01 si ricava chiaramente che tra il personale della dirigenza e quello iscritto nell'area della vicedirigenza - che conserverebbe comunque l'inquadramento nelle posizioni C2 e C3 - permangono profonde differenze, quanto a competenze e responsabilità.

Più in generale, ogni tentativo di quantificazione del danno si scontra con il dato insuperabile che la mancata concreta attuazione degli aspetti funzionali ed economici inerenti all'area di nuova istituzione rende impossibile la valutazione dell'*an* prima ancora che del *quantum* dell'asserito danno: fintantoché non saranno compiutamente delineate le mansioni proprie dei vicedirigenti e il loro stato giuridico, non sarà possibile determinare anche in via approssimativa, eventualmente mediante la comparazione con il trattamento



retributivo riconosciuto a personale con analoghe mansioni, l'entità del pregiudizio lamentato.

La complessità delle questioni trattate e i contrasti giurisprudenziali che tuttora caratterizzano tali questioni giustificano l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Ogni diversa istanza, eccezione e difesa disattesa, definitivamente decidendo:

in parziale accoglimento del ricorso, dichiara il diritto della ricorrente all'inquadramento nell'area della vicedirigenza di cui all'art. 17-bis del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del c.c.n.l. per il personale del comparto "Ministeri", quadriennio normativo 2006-2009;

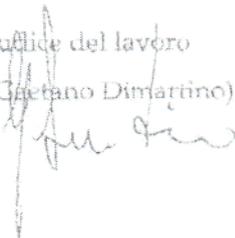
rigetta nel resto;

compensa le spese processuali;

fissa il termine di giorni 20 per il deposito della motivazione.

Ragusa, 2 febbraio 2011.

Il giudice del lavoro
(dott. Gaetano DiMartino)



TRIBUNALE DI RAGUSA
Depositato in Cancelleria
Oggi 22/6/2011
IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(Dott. Maria LA SPINA)

