

Pubblico impiego e mansioni superiori

Autore: sentenza

In: Diritto civile e commerciale

Nel pubblico impiego il divieto di riconoscimento delle mansioni superiori ai fini di un diverso inquadramento mira ad assicurare il rispetto di precisi dettati costituzionali, in particolare dell'art. 97, Cost., in riferimento ai principi d'imparzialità, della necessaria osservanza delle modalità di accesso al pubblico impiego e di selezione del dipendente e del buon andamento della p.a., esigente certezza sugli assetti organizzativi e finanziari delle strutture.

Nell'ambito del rapporto di impiego pubblico vige il principio dell'assoluta irrilevanza delle mansioni superiori, comunque svolte, sia ai fini giuridici che ai fini economici, salvo che una legge specifica non disponga altrimenti, in quanto gli interessi coinvolti hanno natura indisponibile e l'attribuzione delle mansioni e l'inquadramento devono avere il loro presupposto indefettibile nel provvedimento di nomina o di inquadramento.

Il divieto di riconoscimento delle mansioni superiori ai fini di un diverso inquadramento mira ad assicurare il rispetto di precisi dettati costituzionali, in particolare dell'art. 97, Cost., in riferimento ai principi d'imparzialità, della necessaria osservanza delle modalità di accesso al pubblico impiego e di selezione del dipendente e del buon andamento della p.a., esigente certezza sugli assetti organizzativi e finanziari delle strutture.

N. 00793/2011REG.PROV.COLL.

N. 08514/2006 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso r.g.n. 8514/2006, proposto da: ***

contro

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lazio, Roma, sezione III, n. 00824/2006, resa tra le parti e concernente la liquidazione di differenze retributive con interessi, rivalutazione e risarcimento dei danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda e dell'A.s.l. appellate;

visti tutti gli atti e documenti di causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2011, il Consigliere di Stato ***** ed uditi, per le parti, gli avvocati *****, ***** e *****, per delega, rispettivamente, di *****, ***** e *****;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

FATTO

A) - Con ricorso notificato il 31 luglio 1998, *****, applicato amministrativo dal 1981, in servizio presso il Policlinico Umberto I di Roma, chiedeva accertarsi il suo diritto ad essere inquadrato nella VI qualifica funzionale, come da deliberazione n. 3 del 1990 (con la quale al ricorrente erano state riconosciute le mansioni di assistente amministrativo, ai sensi dell'art. 6, convenzione Regione Lazio-

Università) e la condanna della p.a. al pagamento delle differenze retributive dal 30.6.1984; nonché dichiararsi illegittima la mancata adozione dell'ordine di rientro dal settore economato dell'***** RM/2 al settore economato del Policlinico (retributivamente privilegiato).

Egli deduceva la violazione della legge n. 207/1985; degli artt. 36, 51, 97, Cost; degli artt. 2041 e 2126, cod. civ., nonché della legge n. 241/1990, oltre all'eccesso di potere sotto vari profili.

L'Azienda U.s.l. RM A si costituiva in giudizio ed eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva e, comunque, la prescrizione dell'eventuale diritto di quanto rivendicato, oltre all'infondatezza del ricorso.

In via preliminare, veniva dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'***** RM A, il ricorso non risultando notificato alla gestione liquidatoria, la quale, ai sensi dell'art. 6, comma 1, legge n. 724/1994, sarebbe stata l'unico soggetto giuridicamente obbligato ad assumere integralmente a proprio carico i debiti ed i crediti relativi alle pregresse gestioni delle Unità sanitarie locali antecedenti al 31 dicembre 1994 [le gestioni liquidatorie - fino al 31.12.1994 - e poi le regioni avrebbero dovuto rispondere dei debiti delle disciolte Unità sanitarie locali (Cass. civ., sez. I, sent. n. 10572/2003; sez. III, sent. n. 1868/2000) e ciò anche con riguardo ai rapporti di lavoro, poiché le Aziende, pur succedendo alle soppresse Unità sanitarie locali nella titolarità dei rapporti di lavoro, avrebbero dovuto rispondere soltanto dei debiti sorti dopo la loro istituzione: cfr. C.S., sezione V, dec. n. 5608/2000].

B) - Nel merito, tuttavia, il ricorso veniva respinto dai primi giudici, con sentenza poi impugnata dal ***** (nel frattempo collocato a riposo previa attribuzione retroattiva per sei anni della qualifica spettante gli: ciò, ai fini di un postumo riconoscimento almeno economico, non avendo egli impugnato atti di solo temporanea assegnazione ad altri enti, pur avendo comunque interrotto il relativo termine prescrizionale per reagire, operante in sede di giurisdizione esclusiva, con numerosi atti di diffida), che riproduceva le medesime censure già dedotte in prima istanza, insistendo per la legittimazione passiva dell'A.s.l. RM A ed avanzando richieste risarcitorie in rapporto al danno sofferto per il suo mancato rientro al settore economato del Policlinico (da lui espressamente richiesto con riscontro 8 marzo 1991, in risposta al fonogramma 6 marzo 1991 del commissario ad acta, oltre che con istanze 7 agosto 1990, 7

novembre 1990 ed 8 marzo 1991, nonché racc. 3 settembre 1993 e 27 novembre 1996 e diffida 7 ottobre 1997), la cui nuova Azienda (solo nominativamente coincidente con quella pregressa) si costituiva in giudizio e resisteva all'appello (anche con apposita memoria finale e nota di replica a quella avversaria), lamentando la mancata applicazione dell'art. 111, c.p.c., implicante la sua estromissione dal giudizio, in quanto non ancora esistente all'epoca dei discussi avvenimenti, per cui mai avrebbe avuto il ***** alle proprie dipendenze.

C) - Anche l'***** RM A si costituiva in giudizio e chiedeva dichiararsi il suo difetto di legittimazione passiva, già riconosciuto in prime cure, eccependo comunque la prescrizione per ogni vantato credito anteriore al 31 luglio 1993 e la posizione - tutt'al più - di mero comando riconoscibile in capo al ***** quanto ai servizi prestati come sopra descritto (cfr. C.S., sezione V, dec. n. 619/1999).

Il ***** applicato amministrativo di ruolo presso il Policlinico Umberto I di Roma, assumeva che per effetto della convenzione Regione Lazio-Università degli Studi "La Sapienza", avrebbe svolto le mansioni superiori di assistente amministrativo, come da deliberazione del commissario ad acta n. 3 del 7 giugno 1990 e, quindi, rivendicava l'inquadramento in ruolo nella corrispondente qualifica funzionale (VI qualifica funzionale) e le differenze retributive consequenziali.

Lamentava, poi, la mancata adozione dell'ordine di rientro dal settore economato dell'***** RM/2 al suo posto di lavoro, presso il Policlinico Umberto I.

All'esito della pubblica udienza di discussione la vertenza passava in decisione.

DIRITTO

I) - In relazione al rivendicato inquadramento in ruolo nella qualifica superiore, il Tribunale adito non

avrebbe potuto che rilevare, in primo luogo, l'inammissibilità dell'azione volta all'accertamento di tale diritto.

La materia dell'inquadramento nel pubblico impiego, infatti, si caratterizza per la presenza di atti autoritativi, con la conseguenza che ogni pretesa al riguardo, in quanto radicata su posizioni di interesse legittimo, può essere azionata soltanto mediante tempestiva impugnazione dei provvedimenti ritenuti illegittimamente incidenti su di esse.

Ma tale pretesa era anche infondata, poiché nell'ambito del rapporto di impiego pubblico vige il principio dell'assoluta irrilevanza delle mansioni superiori, comunque svolte, sia ai fini giuridici che ai fini economici, salvo che una legge specifica non disponga altrimenti, in quanto gli interessi coinvolti hanno natura indisponibile e l'attribuzione delle mansioni e l'inquadramento devono avere il loro presupposto indefettibile nel provvedimento di nomina o di inquadramento (cfr. C.S., sezione IV, dec. n. 4058/2001).

Il divieto di riconoscimento delle mansioni superiori ai fini di un diverso inquadramento mira ad assicurare il rispetto di precisi dettati costituzionali, in particolare dell'art. 97, Cost., in riferimento ai principi d'imparzialità, della necessaria osservanza delle modalità di accesso al pubblico impiego e di selezione del dipendente e del buon andamento della p.a., esigente certezza sugli assetti organizzativi e finanziari delle strutture.

Del pari infondata era la pretesa diretta ad ottenere l'attribuzione del trattamento economico corrispondente alle mansioni effettivamente svolte (rapportabili alla VI qualifica funzionale): in assenza di una diversa disposizione di legge, nessuna norma o principio generale consente la retribuibilità, in via generale, delle mansioni superiori comunque svolte dal pubblico dipendente.

II) - A tal fine non rilevano né l'art. 2041, cod. civ., in ragione della sussidiarietà dell'azione di arricchimento senza causa e dell'inerenza di tale disposizione esclusivamente al diverso fenomeno delle

retribuibilità del lavoro prestato sulla base di atto nullo o annullato (cfr. C.S., sezione IV, dec. n. 1831/2004); né gli artt. 36, Cost., e 2126, cod. civ., in quanto il principio di adeguatezza della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato non comporta, in materia di pubblico impiego, che il dipendente possa vantare un diritto soggettivo al trattamento economico connesso alle mansioni superiori temporaneamente svolte; né, infine, l'art. 57, d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, che non ha mai avuto pratica applicazione, essendo stata, in un primo momento, differita la sua operatività, poi abrogata dall'art. 43, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80; né l'art. 56, ultimo comma, citato decreto legislativo (oggi trasfuso nell'art. 52, d.lgs. 20 marzo 2001 n. 165), secondo cui le disposizioni dettate in materia dal comma 4 potrebbero trovare applicazione solo in sede di attuazione della disciplina prevista dai contratti collettivi e con la decorrenza da questi stabilita.

Nella specie, l'attuale appellante non aveva fornito alcun elemento realmente utili ad avvalorare documentalmente l'effettivo svolgimento delle mansioni superiori, come l'atto formale di affidamento delle mansioni superiori o l'eventuale vacanza in organico del posto.

Mancavano, quindi, elementi di prova utili a suffragare attualmente il convincimento circa l'effettivo espletamento di tali funzioni e l'esistenza di un corrispondente posto in pianta organica.

A tal fine di nessun rilievo poteva essere l'indicazione delle mansioni risultanti dall'allegato F, deliberazione commissariale, di carattere genericamente ricognitivo delle mansioni svolte di fatto dai dipendenti e non utile per sostituire il necessario preventivo atto di conferimento dell'incarico.

III) - Quanto, infine, alla mancata adozione dell'ordine di rientro dal settore economato dell'***** RM/2 al settore economato del Policlinico Umberto I, il ***** avrebbe dovuto impugnare, negli ordinari termini decadenziali, sia la deliberazione del 15 maggio 1991, di conferma nella posizione di distacco del medesimo presso l'***** RM/2, sia il parere negativo espresso dal Policlinico Umberto I sulle richieste di rientro formulate dall'interessato, dal cui stato di servizio si rileva che il medesimo, in base alla legge n. 833/1979, era transitato all'ex U.s.l. RM/3, con decorrenza 1.10.1980; che, nel gennaio 1988, era confluito nell'***** RM/2, costituita dall'ex U.s.l. RM/2, dall'ex U.s.l. RM/3 e dall'ex U.s.l. RM/4, ai sensi della delib.

**** Lazio n. 8560 del 23.12.1987; che, infine, dal 1° luglio 1994 era confluito nell'A.s.l. RM/A, ed era stato inquadrato nella categoria B - coadiutore amministrativo, ai sensi del c.c.n.l. del comparto sanità, stipulato il 7.4.1999: in tal modo egli non si era mai trovato nella posizione di distacco presso l'***** RM/2, con palese infondatezza della sua pretesa di riprendere servizio presso il Policlinico Umberto I.

Infine, il mancato riscontro di atti illegittimi non poteva che impedire di prendere in considerazione ogni residua istanza risarcitoria.

Conclusivamente, l'appello va respinto, con salvezza dell'impugnata sentenza, mentre le spese e gli onorari del giudizio di secondo grado seguono il principio della soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V, respinge l'appello e condanna ***** a rifondere all'Azienda Ospedale Policlinico Umberto I ed all'A.s.l. Roma A, in ragione di metà per ciascuna, le spese e gli onorari del giudizio di secondo grado, liquidati in complessivi euro duemila/00, oltre ai dovuti accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2011, con l'intervento dei giudici:

***** , Presidente

<https://www.diritto.it/pubblico-impiego-e-mansioni-superiori/>