

AULA A



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

LA CORTE DI CASSAZIONE

Sezione Lavoro



GIEMME NEW s.r.l.

Oggetto: Lavoro

Composta dai magistrati:

R.G.N. 20386/2003

Vincenzo Mileo - Presidente

Francesco Antonio Maiorano - Consigliere

Pasquale Picone relatore “

Saverio Toffoli “

Giovanni Amoroso “

Rep.

Cron.

Ud. 10.2.2006

14 GIU. 2006

13718

ha pronunciato la seguente

862

SENTENZA

sul ricorso proposto da

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro in carica, legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo difende;

-ricorrente-

contro

— T.O. domiciliato per legge in Roma, presso la cancelleria della Corte di cassazione, difeso dall'avv. Salvatore Gulli con procura speciale apposta in calce al controricorso;

resistente-

per la cassazione della sentenza della Corte di appello di Catanzaro n. 585 in data 11 maggio 2004 (R.G. n. 405/2003);

sentiti, nella pubblica udienza del 10.2.2006: il cons. Pasquale Picone che ha svolto la relazione della causa; il Pubblico ministero nella persona del sostituto procuratore generale Marco Pivetti che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso al Tribunale di Catanzaro in data 7.9.2001, T.O. lavoratore dipendente del Ministero della giustizia con mansioni di ufficiale giudiziario dirigente dell'ufficio NEP presso la Corte di appello di Catanzaro e inquadramento prima in VII qualifica funzionale, poi nella categoria C/1 di cui al contratto collettivo di comparto, ha domandato la condanna dell'amministrazione al pagamento delle differenze tra il trattamento economico ricevuto e quello corrispondente alla posizione economica C/3 o, in subordine, C/2, con decorrenza dalla data di nomina a dirigente dell'ufficio (5 luglio 1999).

2. L'adito Tribunale ha dichiarato inammissibile la domanda per nullità del ricorso introduttivo, domanda che è stata, invece accolta dalla Corte di appello di Catanzaro, che ha giudicato parzialmente fondata l'impugnazione del dipendente limitatamente alle differenze retributive richieste con riferimento al trattamento economico previsto per categoria C/2 del contratto collettivo, "ai sensi del CCNL 3.2.2000 dal 5.7.1999".

3. I giudici dell'appello hanno ritenuto che le mansioni di direzione dell'ufficio NEP non erano contestate, al pari del conferimento formale dell'incarico (provvedimento 5.7.1999, comunicato l'8.7.1999); che era stata provata l'esistenza di posti vacanti in organico sia per il profilo C/3 che per quello C/2, circostanza comunque non rilevante per una pretesa limitata al pagamento delle differenze retributive; che le mansioni svolte corrispondevano al secondo degli indicati profili, in base alle disposizioni del contratto collettivo integrativo 1998-2001 del Ministero della giustizia, di cui riportava le clausole.

4. La cassazione della sentenza è domandata dal Ministero della giustizia con ricorso strutturato in unico motivo, al quale resiste con controricorso

Considerato in diritto

1. Il ricorso dell'amministrazione denuncia violazione di norme di diritto e di contratto collettivo, nonché vizi della motivazione, in relazione ai seguenti punti: i dirigenti degli uffici NEP erano inquadrati nella VII qualifica funzionale, siccome il d.P.R. n. 44 del 1990 aveva previsto la mera possibilità di istituire nuovi profili professionali in relazione a possibili mutamenti organizzativi e di organico, ma non aveva modificato il sistema delle qualifiche professionali, che precludeva l'assegnazione all'VIII qualifica funzionale dei dipendenti non responsabili di uffici a rilevanza esterna; che la VII qualifica funzionale corrispondeva alla posizione economica C/1, secondo l'inquadramento disposto dal contratto collettivo nazionale di lavoro; il contratto integrativo 5.4.2000, aveva previsto l'accesso alla posizione economica C/2 per i dirigenti di uffici NEP non di particolare rilevanza e responsabilità, ma solo quale esito di progressione economica e comunque a partire dall'istituzione di posti in organico, ai sensi del

D.P.C.M. 4.10.2000 e dei i decreti ministeriali di ripartizione della dotazione organica tra le strutture periferiche; non esisteva alcun atto di conferimento di mansioni superiori.

2. La Corte giudica fondato il ricorso quanto al nucleo essenziale delle censure, individuato nella non configurabilità dello svolgimento di mansioni riservate ai dipendenti con qualifica superiore, ai sensi della legge e del contratto collettivo nazionale di lavoro, restando da verificare se e da quando le stesse mansioni ^{POSSANO} ~~debbono~~ considerarsi corrispondenti ad un inquadramento superiore in base alle disposizioni del contratto collettivo integrativo.

3. Dopo l'emanazione del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229 (Ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari), non si è dubitato, superando le precedenti perplessità, che il personale degli UNEP - Uffici Notificazioni, Esecuzione e Protesti (uffici unici istituiti con la legge 9 dicembre 1956, n. 1443) - lavora con vincolo di subordinazione e con inserimento nell'organizzazione dell'amministrazione della giustizia. Si tratta, quindi, di pubblici impiegati e, più precisamente, di impiegati statali, ai quali, però, la normativa comune dettata dal t.u. approvato con il d.P.R. n. 3 del 1957 si applicava soltanto per le parti non derogate e comunque compatibili con il loro ordinamento particolare. In definitiva, il personale in questione rappresentava una *species* del *genus* "impiegati dello Stato".

4. Nell'ordinamento del 1959, l'assimilazione della figura dell'ufficiale giudiziario al pubblico impiegato ha comportato la creazione di una burocrazia interna all'ufficio NEP, con l'inquadramento del personale in tre qualifiche (Ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori) e la previsione della figura dell'ufficiale giudiziario dirigente.

Naturalmente, lo svolgimento dei compiti demandati dalla legge e dai regolamenti agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti sono svolti dal personale che tali qualifiche riveste. Di conseguenza, il detto personale svolge funzioni che sono in parte comuni ad entrambe le qualifiche, caratterizzate dal prevalente svolgimento dell'attività all'esterno dell'edificio in cui ha sede l'ufficio; in caso di necessità, inoltre, le funzioni dell'ufficiale giudiziario possono essere svolte dall'aiutante e viceversa.

5. L'ufficiale giudiziario <<dirigente>>, ai sensi degli art. 47, 48 e 59, comma quarto, d.P.R. n. 1229/1959, non è qualifica autonoma e si caratterizza solo funzionalmente perché esplica attività di direzione, coordinamento e disciplina del lavoro.

6. Nella situazione normativa descritta, intervenuto l'assetto dei pubblici impiegati sulla base delle qualifiche funzionali di cui al titolo I della legge 11 luglio 1980, n. 312, in un primo momento, si è dubitato dell'applicabilità alla categoria degli ufficiali giudiziari, dubbio alimentato dal fatto che la normativa non disciplinava specificamente il personale degli UNEP.

Successivamente, sul rilievo che per tutti gli impiegati pubblici si dovesse procedere all'inquadramento ai sensi dell'art. 4 della l. n. 312/1980, valutando nel merito le attribuzioni previste per le singole qualifiche da tutte le disposizioni rinvenibili nell'ordinamento e comparando i contenuti professionali di tali qualifiche con i profili professionali, onde individuare le relative corrispondenze, l'apposita commissione paritetica (con delibera in data 28 settembre 1988, trasfusa nel D.M. 22 dicembre 1988) ha stabilito la corrispondenza tra le attribuzioni delle qualifiche rivestite in base al precedente ordinamento e quelle dei profili professionali identificati dal d.P.R. n. 1219/1984: è stata rilevata la

corrispondenza tra la qualifica di ufficiale giudiziario ed il profilo di collaboratore amministrativo della VII qualifica funzionale; tra la qualifica di aiutante ufficiale giudiziario ed il profilo di assistente amministrativo (VI qualifica funzionale); tra la qualifica di coadiutore e quella di operatore amministrativo (V qualifica funzionale).

7. L'inquadramento così operato, con specifico riguardo, agli ufficiali giudiziari, compresi i << dirigenti >>, è stato ritenuto legittimo dalla giurisprudenza amministrativa (all'epoca competente in via esclusiva), le cui argomentazioni, peraltro, la Corte condivide appieno.

Infatti, le attività svolte dagli ufficiali giudiziari, a diretto contatto con il pubblico e di natura dichiarativa, certificativa o esecutiva (fino a costituire, in certi casi, "mezzo di coercizione reale"), non sono assimilabili a quelle svolte da "uffici a rilevanza esterna", che è nozione che si riferisce non all'attività materiale, ma al potere di formare ed esternare ai terzi la volontà (autoritativa o negoziale) dell'amministrazione. I dipendenti UNEP, invece, comunicano o eseguono atti del giudice o di privati e, nell'assolvimento di questi, pur delicatissimi e professionalmente rilevanti compiti, non esprimono all'esterno alcuna <<volontà>> dell'amministrazione di appartenenza.

Per gli ufficiali giudiziari dirigenti (anch'essi, come già riferito, inquadrati nella VII qualifica funzionale), va osservato, in particolare, che i compiti di direzione, coordinamento e disciplina del lavoro non possono essere assimilati a quelli comportanti una "eventuale responsabilità esterna", ma rientrano tra quelli, caratteristici della VII qualifica funzionale, di "eventuale responsabilità di unità organiche", di indirizzo e di coordinamento di personale "non" svolgente attività a "rilevanza esterna".

L'interpretazione, del resto, appare in linea con il riconoscimento che la valutazione dell'inosservanza di obblighi di servizio degli ufficiali giudiziari compete al dirigente dell'ufficio giudiziario, che esercita la sorveglianza ed assume la responsabilità conseguente all'omissione del controllo, non al dirigente dell'ufficio NEP.

8. E' stato, poi, emanato il d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo sindacale 26 settembre 1989 per il personale del comparto Ministeri), che ha aggiunto profili professionali di nuova istituzione a quelli allegati al d.P.R. 29 dicembre 1984, n. 1219: al n. 292 è stato introdotto il profilo professionale di funzionario UNEP (qualifica VIII), che dirige l'ufficio, oltre che esercitare in caso di necessità le funzioni proprie dell'ufficiale giudiziario; al n. 293 è descritto il profilo professionale del collaboratore UNEP (qualifica VII), che dirige gli uffici non riservati al profilo di funzionario, svolge le funzioni di ufficiale giudiziario, in caso di necessità sostituisce il funzionario, ma anche l'assistente o l'operatore per l'assistenza in udienza o per compiti di natura amministrativa e contabile; al n. 294, è contemplato il profilo professionale dell'assistente UNEP (qualifica VI), che svolge le funzioni di aiutante ufficiale giudiziario, nonché, in caso di necessità, sostituisce il collaboratore o l'operatore; al n. 295, infine, si trova definito il profilo professionale dell'operatore UNEP (qualifica V), con i compiti già propri del coadiutore e con quello, assegnato in via primaria a tale categoria di personale, di attendere al servizio di assistenza all'udienza.



9. Deve ritenersi destituita di fondamento giuridico la tesi secondo cui, con l'entrata in vigore del d.P.R. n. 44 del 1990, il descritto quadro normativo doveva reputarsi mutato e che i dirigenti degli uffici NEP inquadrati nella VII q.f. si erano trovati a svolgere, prevalentemente, compiti ascritti all'VIII q.f.

La tesi si pone in contrasto con le disposizioni della legge n. 312 del 1980, quanto ai "criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi", nonché dell'art. 2 della legge 29 marzo 1983, n. 93 - legge quadro sul pubblico impiego - nella parte in cui riserva alla legge, con sottrazione all'ambito della disciplina degli accordi sindacali da recepire in d.P.R., la materia indicata (n. 3) e quella concernente gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici (n. 1).

Evidentemente, il d.P.R. n. 44 del 1990 non poteva modificare la declaratoria dettata dalla legge per l'VIII qualifica funzionale, né i profili in essa compresi, ovvero incidere sull'organizzazione degli uffici qualificando "a rilevanza esterna" gli uffici NEP. Sarebbe stata necessaria una fonte di rango primario per realizzare tale risultato.

10. Del resto, l'istituzione del nuovo profilo professionale di funzionario UNEP ad opera del d.P.R. n. 44, cit., non è stata accompagnata da previsioni circa la dotazione organica del profilo in questione. Vi era certamente bisogno di una legge per inquadrare il personale con qualifica di ufficiale giudiziario nella qualifica VIII, restando, inoltre subordinati gli inquadramenti alle modalità di accesso alla qualifica di funzionario, come disciplinate dalla l. n. 312/1980 e dallo stesso d.P.R. n. 44/1990.

11. Pertanto, deve escludersi che le mansioni di ufficiale giudiziario dirigente fossero, a partire dal 1990, corrispondenti alla qualifica funzionale VIII e, di conseguenza, attribuissero il diritto alla retribuzione di tale qualifica.

Occorre ora verificare se, con l'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Ministeri, le mansioni di ufficiale giudiziario dirigente

possano ritenersi proprie del personale inquadrato nell'area C, posizione economica C/2. Anche su questo punto il ricorso è fondato.

12. Va premesso che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11 della l. 16 ottobre 1991, n. 321, il personale UNEP in senso proprio, cioè regolato da una normativa particolare correlata alla specialità delle funzioni, comprende esclusivamente i dipendenti che svolgono le funzioni che le leggi e i regolamenti demandano agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti, mentre i coadiutori addetti agli uffici NEP sono state assoggettati allo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Nondimeno, l'ormai indiscusso *status* di dipendenti civili dello Stato, riconosciuto anche agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti, non consente di dubitare che, in difetto di un'esplicita esclusione, la disciplina dettata dal d.lgs. n. 29 del 1993, e successive modificazioni e integrazioni (norme ora raccolte nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) regoli anche il loro rapporto di lavoro, trattandosi di una disciplina diretta a dare un assetto fondamentalmente omogeneo a tutti i rapporti di lavoro pubblico.

Conseguentemente, opera la previsione che demanda alla contrattazione collettiva la regolamentazione del rapporto, con salvezza delle materie riservate alla legge, agli altri atti normativi e agli atti amministrativi, contrattazione abilitata altresì dalla legge stessa a determinare l'inapplicabilità della normativa speciale, sostituendola con quella pattizia (art. 2, 5, 69, d.lgs. 165/2001).

Anche gli ufficiali giudiziari, quindi, sono compresi dell'area di applicazione del c.c.n.l. del comparto dei dipendenti dai Ministeri, al quale certamente appartengono ai sensi del D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

13. La materia della classificazione del personale, prima regolata da fonti normative, è stata compresa nell'ambito di quelle che la contrattazione collettiva è

abilitata a definire, in relazione alla determinazione della consistenza delle piante organiche operata dall'amministrazione.

Nel contempo, all'amministrazione, con la procedura di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (ora art. 6 d.lgs. 165/2001), è attribuito il potere, senza maggiori oneri finanziari (occorrendo altrimenti la legge), di prevedere eventualmente una dotazione organica di funzionari UNEP, con corrispondente diminuzione dell'organico dei funzionari di cancelleria (in relazione agli UNEP delle sedi di Corte di Appello e di sezione distaccata, nonché dei Tribunali non coincidenti con tali sedi), ferma restando, per il periodo precedente la disciplina contrattuale della materia, i modi stabiliti dalla legge per l'accesso alla qualifica VIII.

14. Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto ministeri per il quadriennio 1998/2001 e biennio economico 1998/1999, stipulato in data 16 febbraio 1999 (le cui clausole sono conosciute direttamente dalla Corte, ai sensi dell'art. 63, comma 5, d.lgs. 165/2001), è stato introdotto il nuovo sistema di classificazione del personale, accorpando le nove qualifiche funzionali in tre aree di inquadramento, secondo la corrispondenza prevista dall'art. 13 (e, per il personale già in servizio, secondo la tabella di cui all'allegato B: art. 16). Lo stesso articolo 13, poi, al comma 3, stabilisce che, all'interno della stessa area, i profili caratterizzati da mansioni e funzioni contraddistinte da "differenti gradi di complessità e di contenuto" possono essere collocati su posizioni economiche diverse. Ed infatti ciascuna area comprende posizioni economiche differenziate che, in realtà, costituiscono altrettante qualifiche, come conferma il comma 4 dello stesso articolo: *Ogni dipendente è inquadrato, in base alla ex qualifica e profilo professionale di appartenenza, nell'area e nella posizione economica ove questa è confluita ed è tenuto a svolgere, come previsto*

dall' art. 56 del d.lgs. 29/1993, tutte le mansioni considerate equivalenti nel livello economico di appartenenza, nonché le attività strumentali e complementari a quelle inerenti lo specifico profilo attribuito.

15. In ordine alla declaratoria professionale della posizione economica C/1 dell'area funzionale C (allegato A al contratto), si contempla il coordinamento o direzione ove previsto, di unità organiche interne, di gruppi di lavoro e di studio; mentre, per la posizione economica C2 è contemplata la direzione o coordinamento di unità operative, oltre che relazioni esterne e relazioni organizzative interne di tipo complesso.

Pertanto, le mansioni di ufficiale giudiziario dirigente, corrispondenti, come si è detto, al quelle proprie di profilo professionale della VII q.f., nel nuovo sistema di classificazione del personale vanno considerate proprie dell'area C, posizione economica C/1.

16. Rimane a questo punto da indagare se la situazione sia mutata per effetto del contratto integrativo dei dipendenti del Ministero della giustizia.

La contrattazione collettiva integrativa è contemplata dall'art. 40, comma 3, d.lgs. 165/2001, che, in particolare, dispone: le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione; la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni; le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non

previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione; le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.

17. Il già menzionato art. 13 del contratto collettivo nazionale, al comma 5, ha demandato alla contrattazione collettiva integrativa la possibilità, non solo di individuare nuovi profili ovvero una diversa denominazione di essi, ma anche la ricollocazione di quelli esistenti nelle aree, ~~e~~ in relazione alle esigenze organizzative delle singole amministrazioni. Va tenuto presente anche l'art. 15 dello stesso contratto nazionale, nella parte in cui, disciplinando i "passaggi interni", dispone, per quanto interessa, che, modificati i contingenti corrispondenti a ciascuna delle posizioni economiche interne, il passaggio dei dipendenti da una posizione all'altra all'interno dell'area sarà possibile, nei limiti dei posti di cui ai contingenti, all'esito di procedure selettive.

18. Tanto premesso, osserva la Corte che le clausole dei contratti integrativi, diversamente da quelle dei contratti nazionali, non possono essere direttamente conosciute dal giudice della legittimità, siccome l'art. 63, comma 5, d.lgs. 165/2001 esclude che il ricorso per cassazione possa essere proposto anche per violazione o falsa applicazione di queste fonti negoziali. Opera, quindi, per i contratti integrativi del settore pubblico, ai sensi della norma richiamata (ma la stessa regola è dettata nel settore privato: art. 360, comma primo, n. 3, c.p.c., nel testo sostituito dall'art. 2 d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40) la regola generale secondo cui la comune intenzione degli stipulanti rappresenta un fatto riservato all'accertamento del giudice del merito, assoggettato al sindacato di legittimità soltanto sotto il profilo della violazione delle norme sull'interpretazione dei contratti (art. 1362 e seguenti c.c.) ovvero del vizio della motivazione.



19. La sentenza impugnata merita la censura di motivazione omessa e insufficiente nella parte in cui ha ritenuto che il contratto integrativo dei dipendenti del Ministero della giustizia avesse assegnato il profilo professionale dell'ufficiale giudiziario dirigente di uffici giudiziari non di particolare rilevanza e complessità all'area C, posizione economica C/2, così determinando, a partire dalla sua efficacia, lo svolgimento di mansioni superiori del dirigente assegnato alla posizione economica C/1.

In effetti, la sentenza ha persino omesso di identificare il detto contratto nei suoi estremi e, tra l'altro, si riferisce nel dispositivo ad un non meglio identificato contratto nazionale del 3.2.2000, riconoscendo peraltro le differenze retributiva da epoca anteriore. Ma, in disparte tali incongruenze, riporta in motivazione il testo di clausole che non possono che appartenere alla contrattazione integrativa.

L'indagine sull'interpretazione di esse merita le censure del ricorso.

E' sufficiente rilevare al riguardo che nessun accertamento è stato compiuto in ordine al detto testo contrattuale al fine di verificare fatti decisivi: a) se sussistessero tutte le condizioni di validità contemplate dal sopra riportato art. 40, comma 3, d.lgs. 165/2001; b) se, effettivamente, sia stato convenuto di considerare le mansioni di ufficiale giudiziario dirigente come riservate ai dipendenti con inquadramento nella posizione economica C/2, o se, al contrario, sia stata contemplata una mera progressione economica, senza modificare la regola secondo cui le stesse mansioni potevano legittimamente essere svolte anche da dipendenti inquadrati nella posizione economica C/1; c) subordinatamente all'accertamento di cui al punto b), quali fossero le condizioni cui era subordinata l'efficacia del nuovo inquadramento, con particolare riguardo alla modificazione delle piante organiche, e, di conseguenza, l'identificazione della data a partire

dalla quale le mansioni di dirigente di ufficio NEP dovevano considerarsi proprie della posizione economica C/2.

20. Conclusivamente, la sentenza impugnata va cassata per errore di diritto nella parte in cui, sia pure implicitamente, ha ritenuto che la dirigenza di ufficio NEP desse luogo allo svolgimento di mansioni superiori all'inquadramento riconosciuto dall'amministrazione fino alla stipulazione del contratto collettivo integrativo; va cassata per vizio della motivazione nella parte in cui ha ritenuto che le mansioni superiori fossero state svolte sulla base delle clausole del detto contratto.

La decisione comporta il rinvio della causa per un nuovo esame ad altra Corte di appello, che si designa in quella di Reggio Calabria, che dovrà compiere gli accertamenti precisati al n. 19. Il giudice del rinvio è incaricato anche di regolare le spese del giudizio di cassazione (art. 365, comma terzo, c.p.c.).

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro il 10 febbraio 2006

Il Presidente

Vincenzo Mileo

Il Consigliere estensore

Enrico T. Cann

IL CANCELLIERE

Depositato in Cancelleria

14 GIU. 2006



IL CANCELLIERE

CANCELLIERE C1
Giovanni Cantalmo

ESENTE DA IMPOSTA DI BOLLO, DI
REGISTRO, E DA OGNI SPESA, TASSA
O DIRITTO AI SENSI DELL'ART. 10
DELLA LEGGE 11-8-73 N. 533