

Impiego pubblico – Qualifica dirigenziale - Innovazione nella regolamentazione dei servizi e degli uffici INPS – Efficacia intertemporale del preesistente organigramma ai fini del riconoscimento delle funzioni e relative competenze economiche – Insussistenza.

Processo civile – Giudizio di legittimità – Atto amministrativo a contenuto non normativo (riorganizzazione dei servizi e degli uffici INPS) – Accertamento della volontà dell'Ente da parte del giudice di merito – Insindacabilità – Vaglio della motivazione sul piano della coerenza logico-giuridica – Ammissibilità.

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro – 23.07.2010 n. 17367 – Pres. Roselli – Rel. Meliadò – P.M. Fucci – M.F. (avv. Bouchè) – INPS (avv.ti Mercanti, Lanzetta).

Avendo l'INPS -con vari e successivi provvedimenti - ridefinito il proprio modello organizzativo e ridisegnato la figura del dirigente sia sotto il profilo dei contenuti della funzione sia con riguardo alle conoscenze ed ai requisiti pregiudiziali al relativo conferimento, non è fondata la pretesa alla attribuzione della qualifica dirigenziale in ragione di compiti ed incarichi svolti secondo criteri e parametri del vecchio ordinamento.

L'interpretazione di un atto amministrativo a contenuto non normativo - integrando l'accertamento della volontà dell'Ente pubblico, ovvero di una realtà oggettivamente rappresentata - è riservata al giudice di merito ed insindacabile in sede di legittimità, salvo che sotto il profilo della congruità e coerenza logico-giuridica dell'impianto motivazionale.

FATTO - Con sentenza in data 6./27.12.2007 la Corte di appello di Palermo, in riforma della sentenza resa dal Tribunale di Trapani il 7.3.2005, rigettava la domanda proposta da F. M. ai fini del riconoscimento della qualifica dirigenziale dall' 1.4.1998 ed alla corresponsione delle relative differenze retributive.

Osservava in sintesi la corte territoriale che il giudice di primo grado aveva riconosciuto all'appellato (inquadrate nel quarto livello retributivo dell'area C-posizione economica C 4, quale ex ispettore generale) la qualifica dirigenziale utilizzando, come dato normativo di riferimento, il preesistente organigramma delle sedi periferiche dell'INPS, sebbene lo stesso fosse stato, nel

frattempo, innovato con delibera del 28.7.1998, n 799 e, quindi, con delibere del 2.2.1999, n. 17 (che aveva regolamentato il sistema dei “processi”, quale modulo sostitutivo del sistema degli “uffici”) e del 4.1.2001, n. 2 (che aveva individuato le direzioni provinciali, confermando l'attribuzione ai dirigenti dei compiti di “responsabile dei processi” , oltre che di “direttore di area” e di “responsabile contabilità e finanza”, competendo, invece, ai funzionari apicali la responsabilità delle singole “unità di processo”) e che gli esiti dell'istruttoria portavano ad escludere che il lavoratore avesse svolto mansioni che travalicavano i limiti dell'inquadramento rivestito.

Per la cassazione della sentenza propone ricorso F. M. con quattro motivi.

Resiste con controricorso l'INPS.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

DIRITTO - Con il primo motivo, svolto ai sensi dell'art. 360 n. 3 cpc, il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 17, 19 e 21 del decr. leg. n. 29/1993, nel testo originario e in quello sostituito dal decr. leg. n. 80/1998; dell'art. 57 del decr. leg. n. 29/1993; dell'art. 56 del decr. leg. n. 29/1993, nel testo modificato dal decr. leg. n. 80/1998; dell'art. 69 comma 1 del decr. leg. n. 165/2001; dell'art. 72 comma 1 del decr. leg. n. 29/1993.

Osserva, al riguardo, che la corte territoriale aveva erroneamente ritenuto che, a seguito dell'entrata in vigore del CCNL 1998/2001, si fosse determinata l'inapplicabilità del preesistente ordinamento dei servizi, stabilito con delibera del 27.7.1989 n. 770, sebbene la delibera n. 799 del 1998, che aveva definito il nuovo modello organizzativo, avesse carattere meramente programmatico ed il nuovo assetto avesse trovato concreta attuazione solo nell'aprile del 2001, con la conseguenza che era stata esclusa la natura dirigenziale della funzione di responsabile della “linea di processo prestazioni temporanee”, cui era stato preposto dall'1.4.1998, pur corrispondendo la stessa, per struttura ed articolazione, al preesistente ufficio dirigenziale “coordinamento prestazioni non pensionistiche (temporanee)”, e, quindi, dal 20.12.1999, della “linea di processo conti aziendali”, corrispondente al preesistente ufficio di livello dirigenziale “coordinamento contributi e vigilanza”.

Con il secondo motivo, svolto ai sensi dell'art. 360 n.5 cpc, il ricorrente lamenta vizio di motivazione, rilevando che la sentenza impugnata, sebbene avesse ritenuto che la nuova organizzazione degli uffici fosse stata attuata solo con la delibera n. 17 del 2.2.1999, con la conseguente vigenza sino a questa data del preesistente ordinamento dei servizi del 1989,

non aveva riconosciuto, pur limitatamente a tale ambito temporale, il diritto allo svolgimento delle funzioni superiori.

Con il terzo motivo, il ricorrente lamenta ancora vizio di motivazione su fatti processuali controversi e decisivi, ed, in particolare, per avere la sentenza impugnata trascurato di considerare che il ricorrente era responsabile di strutture articolate in una pluralità di settori operativi, sicché risultava erronea l'affermazione che lo stesso era preposto ad un ufficio non articolato in sottostrutture.

Con il quarto motivo, proposto ai sensi dell'art. 360 n. 5 cpc, il ricorrente denuncia, infine, che la corte territoriale, con erronea e contraddittoria motivazione, ha considerato che la qualifica dirigenziale risulta caratterizzata da autonomia gestionale, facendo riferimento alla previsione del testo originario dell'art. 3 comma 2 del decr. leg. n. 29/1993, e non di quello modificato per effetto del decr. leg. n. 80/1998, vigente alla data di conferimento degli incarichi di direzione delle linee di processo “prestazioni temporanee” e “coordinamento conti aziendali”. I motivi possono essere esaminati congiuntamente, stante la connessione delle relative questioni, e vanno rigettati.

La corte territoriale, nell'esaminare puntualmente il processo di riorganizzazione dell'Istituto, a seguito della attuazione della c. d. privatizzazione del sistema del pubblico impiego, ha posto in evidenza come già con le delibere n. 799 del 28.7.1998 e n. 17 del 2.2.1999 lo stesso, nel ridefinire le linee fondamentali di organizzazione dell'ente, avesse introdotto il sistema dei “processi” quale modulo operativo/organizzativo sostitutivo del sistema degli “uffici” ed avesse dato nuova configurazione alle funzioni dirigenziali, rivedendo integralmente i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale ed i criteri distintivi dai compiti propri dei funzionari apicali.

In particolare, ha osservato la Corte che, con le citate delibere, erano state attribuite le funzioni dirigenziali “al “Direttore di Area” al “Responsabile dei processi “ed al “Responsabile Contabilità e Finanza” (v. delibera n. 799 del 1998, pag. 15), figura quest'ultima da non confondere con il responsabile dei “singoli processi primari” , dal momento che “le funzioni del “Dirigente Responsabile dei processi”, che sovrintende a tutti i “processi” - e non ad uno solo di essi- ed a capo dei quali è previsto un dirigente sono, infatti, citate a pag. 16 della ... delibera ove è precisato che è suo compito curare: il governo delle risorse umane, strumentali e logistiche...il controllo della produzione, lo sviluppo dell'azione formativa, l'efficienza della rete, lo sviluppo organizzativo e la qualità del servizio”.

Tale modello organizzativo era stato, quindi, confermato con la delibera n. 2 del 4.1.2001, che individuava le direzioni provinciali, indicando il numero dei dirigenti ad esse assegnato, e ribadiva l'assegnazione a funzionari apicali delle singole "unità di processo", e cioè di situazioni organizzative distinte e diverse dalla direzione dell'insieme dei processi.

L'interpretazione che la corte territoriale ha offerto delle delibere di riorganizzazione della struttura e degli uffici dell'Istituto (e che individua, nei passaggi rammentati, la *ratio decidendi* essenziale della statuizione impugnata), risolvendosi nell'interpretazione di atti rivolti a definire le linee fondamentali di organizzazione dell'ente (art. 2 comma 1 d. leg. n. 165/2001) e, come tali, rientranti nella sfera pubblicistica, non evidenzia alcun vizio ricostruttivo, né sul piano logico, né su quello giuridico.

Al riguardo, va ribadito il principio secondo cui l'interpretazione di un atto amministrativo a contenuto non normativo, risolvendosi nell'accertamento della volontà della pubblica amministrazione, ovvero sia di una realtà fenomenica e obiettiva, è riservata al giudice di merito ed è incensurabile in sede di legittimità se sorretta da motivazione adeguata e risulti immune dalla violazione di quelle norme, in particolare gli artt. 1362 comma 2, 1363 e 1366 cc, che, dettate per l'interpretazione dei contratti, sono applicabili anche agli atti amministrativi, tenendo conto, peraltro, della natura dei medesimi, nonché dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici e del buon andamento della pubblica amministrazione. In tale prospettiva la parte che denuncia in cassazione l'erronea interpretazione di un atto amministrativo, è tenuta, a pena di inammissibilità del ricorso, a indicare quali canoni o criteri ermeneutici siano stati violati ed, in mancanza, l'individuazione della volontà dell'ente pubblico è censurabile non già quando le ragioni addotte a sostegno della decisione siano diverse da quelle della parte, bensì allorché esse si rivelino insufficienti o inficiate da contraddittorietà logica o giuridica (cfr. Cass. n. 1602/2007; Cass. n. 19025/2007 e, con riferimento ai regolamenti degli enti pubblici non economici Cass. n. 5139/2005).

Nel caso in esame, la parte ricorrente non solo non ha precisato i canoni interpretativi che sarebbero stati violati dal giudice di merito, ma, ancor prima, nemmeno ha provveduto a fornire adeguata documentazione (riportandone il testo, e non singoli stralci, per come imposto dal canone di necessaria autosufficienza del ricorso) della delibera n. 799 del 1998, che, insieme ad altri atti organizzativi, si assume oggetto di erronea interpretazione.

Non senza, comunque, evidenziare come il contenuto della censura (nella parte in cui prospetta il carattere meramente programmatico della delibera) appare già di per sé inidoneo a contrastare le ragioni della decisione impugnata, che, per come si è visto, si fonda, con apprezzamento

logicamente corretto, e, pertanto, in questa sede incensurabile, sulla puntuale ridefinizione degli ambiti di competenza e di responsabilità delle posizioni dirigenziali, alla luce della struttura degli uffici emergente dalle nuove linee di organizzazione adottate dall'Istituto e sulla conseguente impossibilità di qualificare come dirigenziali posizioni funzionali e strutture organizzative sprovviste di tali nuovi caratteri.

Il che conferma che l'attività del ricorrente non rientrava nei compiti propri della nuova dirigenza e non gli dava diritto al corrispondente trattamento.

Dal momento che, per come si deve ribadire, tale trattamento non poteva che risentire del nuovo modello di conoscenze specialistiche che si richiedeva alla dirigenza e del nuovo grado di responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi alla stessa assegnati (cfr. Cass. n. 10540/2007) e che, pertanto, lo stesso mantenimento, in via transitoria, del vecchio assetto organizzativo non era suscettibile di incidere sulla valutazione delle funzioni che si esercitavano in tal contesto, dovendosi i compiti dirigenziali valutare alla luce delle nuove regole, e non di quelle pregresse (cfr. Cass. n.23567/2008).

Le precedenti considerazioni, per il loro carattere assorbente, esimono dall'esame di ogni ulteriore censura prospettata.

Il ricorso va, pertanto, rigettato.

Le spese seguono la soccombenza.

(Omissis)