Sentenza n. 3902/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Corte D'Appello di Roma

II SEZIONE LAVORO

La Corte nelle persone dei seguenti magistrati:

Dott. Maria Rosaria Marasco Presidente
Dott. Maria Lavinia Buconi Consigliere
Dott. Maria Vittoria Valente Consigliere rel.

all'udienza del 23/10/2018 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II Grado iscritta al n. r.g. **614/2014**

tra

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE , con domicilio in VIA DEI PORTOGHESI, 12 00187 ROMA, rappresentato/a e difeso/a dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Appellante

contro

CORROPPOLO SALVATORE, con domicilio in VIALE REGINA MARGHERITA 1 00198 ROMA, rappresentato/a e difeso/a dall'avv. BOZZI SILVIO

Appellato

OGGETTO: appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma, sezione lavoro, n. 11315 del 2013

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come in atti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 5.3.2014 il MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE ha proposto appello avverso la sentenza in epigrafe, con la quale il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha dichiarato il diritto dell'odierno appellato alla assunzione - in applicazione della normativa sulla "stabilizzazione" di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006 - dal 14.4.2008, con ogni conseguenza di legge in ordine alla ricostruzione della carriera a fini economici e contributivi.

Ha contestato le argomentazioni del Tribunale e chiesto quindi, la riforma della sentenza, con il rigetto delle domanda.

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642

Si è costituito l'appellato, contestando l'appello e chiedendone il rigetto.

Alla odierna udienza la causa è stata decisa come da separato dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello non merita accoglimento.

Va premesso che CORROPPOLO SALVATORE ha lavorato alle dipendenze del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dal 1.7.2002 al 30.6.2008 (v. doc. 1 del fascicolo di primo grado del ricorrente), con contratto a tempo determinato stipulato nell'ambito del Progetto operativo Ambiente – PON ATAS, attivato nel "Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006", avente ad oggetto mansioni corrispondenti all'area funzionale C, posizione economica C2.

Entrata in vigore, in data 01.01.2007, la legge finanziaria 2007 (che aveva previsto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di stabilizzare il personale assunto con contratto di lavoro a termine che aveva lavorato per almeno tre anni), in data 04.06.2007 il Ministero ha pubblicato un "*avviso informativa per i soggetti interessati alla applicazione della ipotesi di stabilizzazione prevista dall'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)*".

L'appellato, a seguito di istanza presentata nei termini a tal fine assegnati, è stato inserito nella graduatoria del personale da stabilizzare, approvata dal Ministero con decreto n. IV/I/R/024/2008 del 14.04.2008.

Nel decreto si dava atto che "*la domanda del Ministero di autorizzazione alla stabilizzazione*", inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 39, comma 3 ter, L. 27.12.1997, n. 449 (espressamente richiamato dall'art. 1, comma 519, L. n. 296/2006), è stata "*accolta integralmente con il DPR in data 29 dicembre 2007*".

In data 24.03.2009, però, il Ministero, "*considerato che tutti i soggetti interessati alla stabilizzazione presso questo Ministero, pur essendo stati assunti con procedure selettive, hanno maturato il requisito temporale dei tre anni sulla esclusiva base di contratti a tempo determinato stipulati con questo Ministero medesimo per entrare a far parte di Task force specificatamente previste ed istituite per supportare non attività ordinarie e continuative dell'Amministrazione, ma solo l'attuazione del Progetto Operativo Ambiente e del Progetto Operativo Difesa Suolo, nell'ambito del Programma Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema – PON ATAS per il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 e limitatamente al tempo di validità dello stesso progetto così come espressamente indicato nei singoli contratti a tempo determinato*", ritenuto, pertanto, che "*nessuno dei soggetti individuati da questo Ministero con il decreto direttoriale n. IV/I/R/024/2008 del 14.04.2008 (…) è destinatario della norma sulla stabilizzazione*", ha annullato, in via di autotutela, il suddetto decreto (richiamando il contenuto della circolare n. 5 del 2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica) ed ha dichiarato chiusa con esito negativo la procedura di stabilizzazione.

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642

Con ricorso al Tribunale di Roma l'appellato aveva contestato la legittimità del provvedimento, sostenendo che la distinzione tra personale assegnato a compiti istituzionali del Ministero e personale assunto per l'esecuzione di specifici progetti, finanziati con fondi comunitari, era priva di fondamento, sia in quanto l'art. 1, comma 519, L. n. 296/2006 non prevedeva alcuna distinzione in tal senso, sia in quanto i progetti attivati nell'ambito dei Quadri Comunitari di Sostegno non hanno affatto carattere eccezionale e temporaneo, ma costituiscono una forma stabile di supporto alle attività istituzionali del Ministero, sia, infine, in quanto l'art. 3, comma 113, L. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha espressamente previsto la possibilità, per gli enti locali che utilizzano il personale reclutato dal Ministero per l'attuazione di tali progetti, di stabilizzare detto personale.

Aveva poi evidenziato di trovarsi in posizione utile nella graduatoria del personale da stabilizzare, approvata dal Ministero con decreto n. IV/I/R/024/2008 del 14.04.2008 (e nella quale si era collocato nella posizione 46), tenuto conto che la suddetta amministrazione era stata autorizzata con DPR 28.12.2007 a stabilizzare 42 unità per l'area C (di cui 29 unità per la posizione C2, di sua pertinenza) e che in relazione ai primi 29 posti in graduatoria 23 soggetti erano stati assunti dalle Regioni e/o da Enti regionali presso i quali avevano svolto i propri compiti (sulla base di una normativa specifica che ne aveva consentito l'assunzione), con successivo scorrimento della graduatoria ed inserimento del medesimo nell'ambito dei 29 posti autorizzati alla stabilizzazione.

Il giudice di *prime cure* ha accolto il ricorso, rilevando come "*nessuna esclusione dalla procedura di stabilizzazione risulta prevista dall'art. 1, co. 519, in relazione a particolari categorie di lavoratori a termine*".

Ha ritenuto, poi, che la legge finanziaria 2008, successiva a quella in esame, aveva autorizzato le amministrazioni ivi elencate (Arpa ed enti locali) alla stabilizzazione del personale utilizzato con contratti di identico oggetto (stipulati nell'ambito dello stesso progetto operativo) e considerato, quindi, che una diversa interpretazione della normativa porterebbe al risultato di ritenere stabilizzabile o meno il personale assunto dal Ministero nell'ambito del medesimo programma PON ATAS soltanto in base alla circostanza di essere stato assegnato al Ministero o ad uno degli enti locali coinvolti nel programma.

Ha, infine, evidenziato trovarsi il Coroppolo in posizione utile nella graduatoria del personale da stabilizzare, considerato che nella stessa erano contemplati anche i lavoratori impiegati presso le Regioni e l'ARPA e tenuto altresì conto che tra i primi 29 lavoratori 23 erano stati assunti dai suddetti enti locali, con possibilità, quindi, per l'amministrazione di attingere fino alla 52° posizione (23+29=52), come risultante dalla graduatoria aggiornata per effetto dello scorrimento allegata dal ricorrente nelle note finali autorizzate.

Il Ministero censura la sentenza, sostenendo che una corretta interpretazione della normativa avrebbe dovuto indurre il Tribunale a ritenere stabilizzabile soltanto il personale designato a svolgere attività che rientravano nei suoi compiti istituzionali - cioè reclutato per far fronte ad esigenze stabili dell'amministrazione - e non (come nel caso di specie) per eseguire specifici progetti finanziati dall'Unione Europea.

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642

A tal fine si riporta ancora al contenuto della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - n. 5/2008, evidenziando, altresì, la necessità di interpretare l'art. 1, comma 519, della L n. 296 del 2006 in maniera conforme al principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, comma 4, della Costituzione.

La censura è infondata, riportandosi il Collegio anche alle argomentazioni già rese da questa Corte territoriale in analoga fattispecie (sent. n. 1783/2016).

Deve, in primo luogo, evidenziarsi che alcuna specifica censura viene mossa alla statuizione del Tribunale che in maniera analitica motiva in punto di scorrimento della graduatoria ai fini della stabilizzazione in oggetto e di posizione utile ricoperta dal Coroppolo nell'ambito della stessa.

Genericamente, invero, nell'atto di gravame il Ministero ripropone quanto già sostenuto in primo grado (e disatteso dal Tribunale) circa la posizione dell'appellato in graduatoria (con riferimento, altresì, a posizione diversa da quella del Corroppolo – v. pag. 6 appello)

Nel merito premette la Corte che il comma 519 dell'art. 1 L. n. 296/2006 stabilisce quanto segue: "*per l'anno 2007 una quota pari al 20 per cento del fondo di cui al comma 513 è destinata alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge, che ne faccia istanza, purchè sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Le amministrazioni continuano ad avvalersi del personale di cui al presente comma (…) in servizio al 31 dicembre 2006, nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione (…) Le assunzioni di cui al presente comma sono autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 39, comma 3 ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni*".

Il meccanismo di assunzione previsto dall'art. 1, comma 519, L. 269/06 è condizionato, quindi, esclusivamente al possesso dei requisiti soggettivi degli aspiranti (essere stati assunti mediante una procedura selettiva di natura concorsuale ed avere una anzianità di servizio di almeno tre anni), senza escludere in alcun modo peculiari categorie di lavoratori a temine, così come sostenuto dall'amministrazione.

La norma, in deroga rispetto al tendenziale blocco delle assunzioni stabilito dall'art. 1 comma 95, L. n. 311/2004, è volta, infatti, a garantire la possibilità di assunzioni a tempo indeterminato per una categoria di personale ritenuta meritevole, siccome utilizzata per lungo tempo in modo precario e già selezionata con meccanismi sostanzialmente concorsuali.

Pertanto, l'annullamento in autotutela della graduatoria già approvata con d.m. 14.04.2008 non è in alcun modo giustificato dal tenore dell'art. 1, comma 519, L.

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642

n. 296/06, non trovando – come correttamente evidenziato dal Tribunale – il limite individuato nella circolare n. 5/2008 alcun fondamento normativo.

D'altra parte, la circolare n. 5/2008, invocata dall'amministrazione appellante a sostegno della propria tesi, riguarda l'interpretazione e l'applicazione della legge finanziaria 2008 e non della legge finanziaria 2007, per come riportato nell'oggetto della stessa; né si comprende a cosa intenda riferirsi quando afferma che "*sempre in una logica di lettura complementare delle norme sulla stabilizzazione con l'art. 36 del d.lgs 165/2001, ed in particolare del suo comma 11, sono esclusi dalla predetta procedura i contratti di lavoro subordinato sorti nell'ambito delle attività e dei finanziamenti ivi previsti*", in quanto l'art. 36 D.Lgs n. 165/2001 ha soltanto sei commi.

Peraltro, la direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni n. 7 del 30.04.2007, relativa proprio all'interpretazione ed applicazione dell'art. 1, comma 519, L. n. 296/2006, tra le categorie di persone escluse dalle procedure di stabilizzazione prevede soltanto "*i contratti di lavoro a tempo determinato afferenti gli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica*" (in quanto "*legati da un particolare rapporto fiduciario con il vertice politico e, pertanto, destinati naturalmente a concludersi con la scadenza del mandato o le dimissioni di questo*") ed "*i lavoratori in somministrazione utilizzati da pubbliche amministrazioni*" (essendo, in tal caso, il contratto "*stipulato con l'Agenzia di somministrazione della quale i medesimi sono dipendenti*").

A ciò si aggiunga la dirimente considerazione che dalla lettura del Progetto Operativo Ambiente Sviluppo Sostenibile PON ATAS 2000-2006 (cfr. doc. n. 2 del fascicolo di parte attrice di primo grado) è agevole rilevare come il progetto non prevede affatto lo svolgimento di attività che esulano dalla competenza istituzionale del Ministero dell'Ambiente, ma piuttosto la fornitura di assistenza tecnica al Ministero proprio per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali (quali il potenziamento delle autorità ambientali centrale e regionali o il supporto per le politiche di gestione delle risorse naturali connesse alle finalità della rete ecologica nazionale - v. progetto in atti), esigenza che non può certo considerarsi transitoria e circoscritta nel tempo.

Neanche, poi, vi sono ragioni per affermare che l'art. 1, comma 519 della L. n. 296/2006 non sarebbe applicabile al personale utilizzato nei progetti comunitari PON – ATAS in quanto avrebbe la sola funzione di sanare utilizzi irregolari del lavoro a termine (quale forma di lavoro flessibile).

Tale interpretazione, contenuta nella circolare n. 5/2008 che il Ministero ha ritenuto di porre a fondamento della revoca in autotutela della graduatoria già approvata con d.m. 14/04/2008, non è supportata da alcun dato testuale: infatti, tra i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per la stabilizzazione, la L. n. 296/06 non fa alcun riferimento alla legittimità o illegittimità dell'apposizione del termine ai contratti stipulati dal personale da stabilizzare.

Invero, dalla lettera della legge non si ricava alcun intento di sanare soltanto le assunzioni a termine illegittime in quanto effettuate a fronte di stabili esigenze

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642

dell'amministrazione; il legislatore ha voluto, piuttosto, sanare situazioni di precariato pubblico, a condizione che ricorressero i presupposti della vacanza del posto in organico e della copertura finanziaria.

In sostanza, una volta preso atto della sussistenza di una scopertura di organico e della volontà dell'amministrazione di coprirla mediante ricorso alle procedure di stabilizzazione, resta del tutto irrilevante la causale giustificativa dell'apposizione del termine ai contratti stipulati con i soggetti che partecipano alla procedura di stabilizzazione: ciò che conta è l'utilizzo prolungato, per almeno un triennio, di personale da parte della pubblica amministrazione.

Non a caso, le graduatorie tengono conto dell'anzianità di servizio al fine di dare soluzione, innanzitutto, ai fenomeni di precariato che si sono succeduti e stratificati da più lungo tempo.

Quanto, infine, alla necessaria copertura finanziaria delle assunzioni in oggetto, evidenzia la Corte come emerge dalla documentazione in atti (doc. 9 fascicolo Corroppolo) che la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale del Bilancio, con nota n. 20879 dl 26.2.2009 ha autorizzato il Ministero dell'Ambiente a stabilizzare ulteriori 28 unità di personale (a fronte delle 42 già autorizzate con il DPR del 29.12.2007), avendo peraltro già provveduto ad effettuare, per l'anno 2009, le occorrenti variazioni di bilancio, proprio con riferimento alla stabilizzazione del personale ex art. 1, c. 519, della L. n. 296/2006.

Alla luce delle considerazioni esposte, l'appello, conclusivamente, deve essere rigettato.

Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

-Rigetta l'appello;

-Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida in € 3.307,50, oltre spese forfettarie al 15%.

Roma, 23/10/2018

Il consigliere estensore
Dott. Maria Vittoria Valente

Il Presidente
Dott. Maria Rosaria Marasco

Firmato Da: MARASCO MARIA ROSARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12da15c648ead6a801032ae88948cbdf
Firmato Da: VALENTE MARIA VITTORIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1d7d574e44df96aa1ae8946fe17be642