

La mobilità intercompartimentale e la retribuzione

PUBBLICATO IL 18 AGOSTO 2024 DA GIANLUCA BERTAGNA

“In tema di procedure di mobilità volontaria nel pubblico impiego, la p.a. di destinazione, nello stabilire, in assenza di tabelle di equiparazione dei livelli, l'inquadramento dei dipendenti di differenti comparti, deve comunque tenere conto, ove abbia utilizzato come parametro di riferimento lo stipendio tabellare da loro percepito presso la p.a. di provenienza, delle progressioni economiche dai medesimi ottenute in quest'ultima p.a., ma non della RIA loro spettante”.

Così la Corte di Cassazione – Civile, sezione lavoro – con sentenza n. 19613 del 16 luglio 2024, relativamente al ricorso di alcune lavoratrici transitate da diversi comparti al comparto ministeri, che ai fini dell'assegnazione del nuovo livello di inquadramento non si erano viste tener conto della RIA come parametro di equiparazione.

Ciò posto, il Collegio ricorda che la maggiorazione della RIA è stata attribuita agli impiegati che avevano almeno 5 anni di servizio utile tra il 1988 e il 1990 e, nel caso gli anni maturati fossero 10 o 20, la maggiorazione è stata raddoppiata o quadruplicata.

La RIA è, quindi, un beneficio previsto ormai per un numero definito di dipendenti, in genere regolato anche dalla contrattazione collettiva, che è divenuto, per i suoi titolari, parte del trattamento fisso. Si tratta di un importo dovuto, ove ciò sia stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, in maniera stabile per il semplice fatto della durata del servizio prestato.

La normalità della corresponsione della RIA non comporta, però, che la PA di destinazione dovesse considerarla, ai fini dell'inquadramento delle controricorrenti.

Infatti, il criterio scelto dalla PA ricorrente, per inserire nella propria organizzazione le controricorrenti, era rappresentato dall'utilizzo, come parametro di riferimento tendenziale, dello stipendio tabellare spettante nell'amministrazione di appartenenza alle controricorrenti.

La RIA rientra nel trattamento economico del dipendente, ove facente parte della sua retribuzione con carattere di certezza nell'an e nel quantum in forza della legge o della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento al momento del detto inquadramento.

Non è, invece, una componente dello stipendio tabellare.

Corte di Cassazione Civile Sezione Lavoro

Ordinanza 16 luglio 2024 n. 19613

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MANNA Antonio - Presidente

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Consigliere

Dott. FEDELE Ileana - Consigliere

Dott. BUCONI MARIA Lavinia - Consigliere

Dott. CAVALLARI Dario - Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 11361/2019 proposto da:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale della Giustizia amministrativa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliata per legge presso di essa in Roma, via dei Portoghesi 12;

- ricorrente -

contro

Bi.Sa., Za.Ch. e Ch.Ka., rappresentate e difese dall'Avv. Fe.Gu. ed elettivamente domiciliate in Roma, via (...), presso il dott. Al.Pl.;

- controricorrenti -

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA n. 1031/2018, pubblicata il 15 gennaio 2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/05/2024 dal Consigliere Dario Cavallari.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Bi.Sa., Za.Ch. e Ch.Ka., dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in seguito a procedura di mobilità ex art. 30 D.Lgs. n. 165 del 2001, in servizio presso il TAR Emilia-Romagna,

hanno adito il Tribunale di Bologna contestando l'inquadramento operato il 1 giugno 2014 dall'attuale datore di lavoro in esito a detta procedura in quanto non erano state considerate le progressioni orizzontali da loro acquisite nelle amministrazioni di provenienza.

Esse hanno chiesto l'accertamento del loro diritto a essere inquadrate, con la menzionata decorrenza, rispettivamente nell'Area II, posizione economica F4, nell'Area II, posizione economica F6 e nell'Area III, posizione economica F3, con condanna al pagamento delle differenze retributive.

Il Tribunale di Bologna, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 912/2015, ha accolto il ricorso.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretariato generale della Giustizia amministrativa ha proposto appello.

Bi.Sa. e Za.Ch. si sono costituite.

Ch.Ka. si è costituita e ha proposto appello incidentale.

La Corte d'Appello di Bologna, con sentenza n. 1031/2018, ha rigettato l'appello principale e accolto quello incidentale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretariato generale della Giustizia amministrativa ha proposto ricorso per cassazione sulla base di un motivo.

Bi.Sa., Za.Ch. e Ch.Ka. si sono difese con controricorso e hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Con un unico motivo la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretariato generale della Giustizia amministrativa lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 30, commi 1, 2 bis e 2 quinquies, e 45 del D.Lgs. n. 165 del 2001 in quanto 6, 9, 11, 12 e 13 del CCNL 2006/2009 e dell'Allegato A al medesimo CCNL, in relazione all'[art. 63, comma 5, D.Lgs. n. n. 165 del 2001](#), nonché dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165 del 2001.

La P.A. rileva che la corte territoriale non avrebbe adeguatamente tenuto conto che, in assenza di specifiche tabelle di equiparazione sulla base dei criteri stabiliti dal Segretario generale della G.A. con decreto n. 3 del 2014, l'inquadramento originario delle controricorrenti avrebbe chiaramente migliorato il loro trattamento economico complessivo.

Inoltre, sarebbe stato rispettato il principio in base al quale la fascia retributiva di inquadramento non avrebbe potuto essere superiore allo stipendio base/iniziale erogato dalla P.A. di provenienza, come si sarebbe ricavato dal principio di invarianza finanziaria di cui all'art. 30, comma 2 quinquies, D.Lgs. n. 165 del 2001.

In particolare, non avrebbe potuto essere accolta la tesi delle controricorrenti, che avrebbero atomizzato le singole voci stipendiali quando, invece, la retribuzione di provenienza avrebbe dovuto essere considerata nel suo complesso, senza valutare, però, le progressioni economiche e la retribuzione individuale di anzianità (c.d. RIA).

Così operando, infatti, si sarebbero verificate gravi iniquità all'interno della P.A. di destinazione e vi sarebbe stato un aggravio di spesa per la stessa P.A.

Soprattutto la RIA non avrebbe potuto essere conservata, quale voce retributiva a sé stante.

Peraltro, la procedura in esame sarebbe stata una mobilità volontaria in ordine alla quale le dipendenti avrebbero accettato i criteri in concreto applicati, sottoscrivendo i contratti individuali di lavoro, come avvenuto nel caso trattato da Cass., Sez. L, 30875 del 22 dicembre 2017.

Del tutto inconferente sarebbe stato, poi, il richiamo al DPCM del 26 giugno 2015, che avrebbe potuto essere applicato solo alle procedure di mobilità successive alla sua emanazione.

La doglianza non merita accoglimento.

Preliminarmente occorre ricostruire la vicenda.

La controversia trae origine da una procedura di mobilità volontaria alla quale le controricorrenti avevano partecipato.

Una volta completata detta procedura, con esito per loro positivo, si è posto il problema di inquadrare le dipendenti in questione all'interno della P.A. di destinazione.

Nessuna contestazione vi è in ordine all'area individuata, mentre è oggetto di lite la determinazione dei livelli economici.

La questione è sorta perché, all'epoca, non erano state ancora approvate le tabelle di equiparazione dei livelli fra i diversi comparti interessati.

Pertanto, la P.A. di destinazione ha assunto, come parametro di riferimento per effettuare detta equiparazione, lo stipendio base del Comparto di provenienza delle lavoratrici e quello del Comparto Ministeri.

Per l'esattezza, al momento della definizione della procedura, Bi.Sa. era Assistente alle attività amministrative e contabili del Comune di Bologna, Categoria C, posizione economica C3 (Comparto Regioni e Autonomie locali), Za.Ch. era Assistente alle attività amministrative e contabili del Comune (Omissis), Categoria C, posizione economica C5 (stesso Comparto di Bi.Sa.), e Ch.Ka. era Collaboratore amministrativo professionale presso l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Bologna - Policlinico (Omissis), Categoria D, posizione economica D3 (Comparto Sanità).

La menzionata equiparazione è avvenuta riconoscendo, invece, alle controricorrenti, in base alle tabelle del CCNL del Comparto Ministeri, rispettivamente:

a Bi.Sa., l'inquadramento come Assistente amministrativo, Area II, posizione economica F3;

a Za.Ch., quello come Assistente amministrativo, Area II, posizione economica F3;

a Ch.Ka., quello come Funzionario amministrativo, Area III, posizione economica F1.

Le dipendenti contestano tale riconoscimento, sostenendo che, pur essendo esatta l'Area individuata, avrebbero dovuto essere riviste le posizioni economiche.

Per l'esattezza, Bi.Sa. avrebbe dovuto essere considerata come appartenente all'Area II, posizione economica F4, Za.Ch. sarebbe dovuta rientrare nell'Area II, posizione economica F6, e Ch.Ka. avrebbe dovuto essere inserita nell'Area III, Posizione economica F1.

La lite concerne la composizione del parametro di riferimento utilizzato dall'Amministrazione di destinazione per effettuare l'equiparazione.

Infatti, la P.A. ha tenuto conto della retribuzione relativa alla posizione economica iniziale delle dipendenti nell'Amministrazione di provenienza, escludendo, quindi, le maggiorazioni da loro conseguite, nel tempo, in virtù delle progressioni economiche avvenute e della RIA a loro riconosciuta.

In questo modo, essendo stato preso in esame uno stipendio tabellare più basso, in quanto depurato degli incrementi ottenuti negli anni all'interno della stessa Area, l'equiparazione era avvenuta con un livello economico inferiore all'interno della P.A. di destinazione.

Parte ricorrente sostiene la legittimità del suo operato sul presupposto che, comunque, il trattamento economico complessivo delle controricorrenti sarebbe migliorato.

Inoltre, sarebbe stato rispettato il principio in base al quale la fascia retributiva di inquadramento non poteva essere superiore allo stipendio base/iniziale erogato dalla P.A. di provenienza, come si sarebbe potuto evincere dal principio di invarianza finanziaria di cui all'art. 30, comma 2 quinquies, D.Lgs. n. 165 del 2001.

D'altronde, la tesi portata avanti dalle dipendenti avrebbe comportato, ad avviso della P.A., una atomizzazione delle singole voci stipendiali quando, invece, la retribuzione di provenienza avrebbe dovuto essere considerata nel suo complesso, con il rischio di generare gravi iniquità all'interno dell'Amministrazione di destinazione e di produrre un aggravio di spesa.

Soprattutto la RIA non avrebbe potuto essere conservata, quale voce retributiva a sé stante, in ragione della sua natura.

Inoltre, la procedura in esame sarebbe stata una mobilità volontaria in ordine alla quale le dipendenti avrebbero accettato i criteri in concreto applicati, sottoscrivendo i contratti individuali di lavoro, come avvenuto nel caso trattato da Cass., Sez. L, 30875 del 22 dicembre 2017.

Del tutto inconferente sarebbe stato, infine, il richiamo al D.P.C.M. del 26 giugno 2015, che avrebbe potuto essere applicato solo alle procedure di mobilità successive alla sua emanazione.

Si tratta di considerazioni che solo in parte possono essere condivise.

Indubbiamente, il D.P.C.M. del 26 giugno 2015 non può regolare la presente vicenda, se non altro perché l'art. 4 dello stesso prescrive che le corrispondenze fra i livelli economici di inquadramento stabilite nei quadri di cui agli allegati da 1 a 10 si applicano alle procedure di mobilità avviate successivamente all'entrata in vigore del detto D.P.C.M.

Sul punto, quindi, la motivazione della sentenza di appello va corretta ex [art. 384, u.c., c.p.c.](#)

Per il resto, si osserva che, ai sensi dell'art. 30, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 165 del 2001, "Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e

posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria".

Il successivo comma 2 quinquies prescrive, inoltre, che "Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione".

Dalle disposizioni riportate si evince che il dipendente trasferito in seguito a procedura di mobilità ha diritto a essere inquadrato nell'area funzionale e nella posizione economica di cui era titolare nella P.A. di provenienza e che a lui si applica, in seguito, il trattamento giuridico ed economico stabilito nei contratti collettivi del comparto di destinazione.

Infatti, in tema di mobilità di personale da un'amministrazione all'altra, il passaggio diretto ex art. 30 del D.Lgs. n. 165 del 2001, risolvendosi in una modificazione meramente soggettiva del rapporto, comporta il diritto alla conservazione dell'anzianità, della qualifica e del trattamento economico del dipendente ([Cass., Sez. 6-L, n. 16846 del 9 agosto 2016](#)).

Più esattamente, il passaggio diretto di personale da amministrazioni diverse, di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 165 del 2001, va ricondotto alla fattispecie della cessione del contratto ex [art. 1406 c.c.](#), sicché l'individuazione del trattamento economico e giuridico da applicare ai dipendenti trasferiti va effettuata sulla base dell'inquadramento dell'ente di provenienza, nell'ambito della disciplina legale e contrattuale del comparto dell'amministrazione cessionaria, tenuto conto delle posizioni differenziate attraverso le quali, all'interno delle aree, si realizza la progressione in carriera (Cass., Sez. L, n. 86 del 7 gennaio 2021).

Ne deriva che non assume alcun valore il fatto che la retribuzione complessiva percepita presso la P.A. di destinazione sia, in concreto, superiore a quella ricevuta dalla P.A. di provenienza.

Allo stesso modo, non è pertinente il riferimento della P.A. ricorrente al principio di invarianza finanziaria, considerato che l'art. 30, comma 2-bis, D.Lgs. n. 165 del 2001 lo menziona solo con riguardo al trasferimento disposto se la vacanza è presente in area diversa da quella di inquadramento, situazione che, nella specie, non ricorre.

Neppure vi è un problema di atomizzazione delle singole voci stipendiali, venendo in questione, piuttosto, il corretto inquadramento del dipendente nella P.A. di destinazione.

Sostiene ancora parte ricorrente, nel suo atto di impugnazione, che la procedura in esame sarebbe stata una mobilità volontaria, in ordine alla quale le dipendenti avrebbero accettato i criteri in concreto applicati, sottoscrivendo i contratti individuali di lavoro, come avvenuto nel caso trattato da Cass., Sez. L, n. 30875 del 22 dicembre 2017.

Si tratta di una censura inammissibile, atteso che il contenuto dei contratti individuali di lavoro non è stato riportato nel ricorso e non emerge dalla sentenza impugnata.

La P.A. di destinazione, quindi, doveva, alla luce della normativa e della giurisprudenza sopra menzionate, tenere conto non solo dell'area alla quale le controricorrenti appartenevano nella P.A. di provenienza (il che è avvenuto), ma anche della posizione economica delle stesse la quale, però, dipendeva dal livello economico a loro riconosciuto sempre dalla P.A. di provenienza.

Pertanto, la P.A. ricorrente, nell'individuare la retribuzione percepita dalle controricorrenti presso le loro Amministrazioni, non poteva ignorare le progressioni economiche e valutare il solo stipendio di partenza.

Per ciò che concerne la RIA, o retribuzione individuale di anzianità, si osserva che questa è istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio e preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione.

Nel 1990, in particolare, è stato aggiunto anche un ulteriore beneficio economico, ossia la Maggiorazione Retribuzione individuale di Anzianità ([art. 9, commi 4 e 5, del D.P.R. n. 44 del 1990](#)).

La Maggiorazione della RIA è stata attribuita agli impiegati che avevano almeno 5 anni di servizio utile tra il 1988 e il 1990 e, nel caso gli anni maturati fossero 10 o 20, la Maggiorazione è stata raddoppiata o quadruplicata.

La RIA è, quindi, un beneficio previsto ormai per un numero definito di dipendenti, in genere regolato anche dalla contrattazione collettiva, che è divenuto, per i suoi titolari, parte del trattamento fisso.

Si tratta di un importo dovuto, ove ciò sia stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, in maniera stabile per il semplice fatto della durata del servizio prestato.

La normalità della corresponsione della RIA non comporta, però, che la P.A. di destinazione dovesse considerarla, ai fini dell'inquadramento delle controricorrenti.

Infatti, il criterio scelto dalla P.A. ricorrente (il quale non è oggetto di contestazione nella presente sede, con la conseguenza che, sul punto, si è ormai formato il giudicato) per inserire nella propria organizzazione le controricorrenti è rappresentato dall'utilizzo, come parametro di riferimento tendenziale, dello stipendio tabellare spettante nell'amministrazione di appartenenza alle controricorrenti.

La RIA rientra nel trattamento economico del dipendente, ove facente parte della sua retribuzione con carattere di certezza nell'an e nel quantum in forza della legge o della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento al momento del detto inquadramento (Cass., Sez. L, n. 4316 del 19 marzo 2012).

Non è, invece, una componente dello stipendio tabellare (come rilevato, in giurisprudenza, da [Cass., Sez. L, n. 21973 del 10 settembre 2018](#), e da [Cass., Sez. L, n. 14142 dell'8 luglio 2015](#)), che indica la retribuzione spettante al lavoratore per effetto del suo livello di inquadramento e della propria mansione secondo il CCNL e che è, per l'appunto, chiamata paga base o minimo tabellare o retribuzione tabellare o stipendio base.

Pertanto, alla luce del criterio scelto dalla P.A. ricorrente per compiere l'equiparazione in esame, essa non doveva valutare la RIA delle controricorrenti.

Questa conclusione, in ogni caso, non può condurre all'accoglimento del ricorso.

La P.A. ricorrente, infatti, lamenta che il riconoscimento di due voci ulteriori rispetto allo stipendio tabellare, ossia le progressioni economiche e la RIA, avrebbe comportato l'attribuzione alle controricorrenti di un livello economico superiore rispetto a quello loro spettante.

La stessa P.A., però, è soccombente nella parte del suo motivo concernente una delle due voci citate, vale a dire le progressioni economiche.

Peraltro, come si evince dalla tabella inserita nel ricorso, il semplice riconoscimento di tali progressioni renderebbe di per sé l'importo percepito presso la P.A. di provenienza ben superiore a quello che è stato calcolato, ai fini del nuovo inquadramento delle controricorrenti, dalla P.A. di destinazione.

A fronte di questa situazione, la P.A. ricorrente ha ommesso di indicare, nel suo atto di impugnazione, in violazione del principio di specificità del ricorso per cassazione, in che termini il non utilizzo della RIA per effettuare il detto inquadramento potesse condurre, comunque, nonostante dovesse tenersi conto nel calcolo delle progressioni economiche maturate, al rigetto, nel merito, delle domande delle lavoratrici.

In particolare, nel ricorso non è stata menzionata la somma che avrebbe dovuto essere percepita dalle controricorrenti presso le Amministrazioni di provenienza per avere diritto all'inquadramento domandato.

In questo modo, è stato precluso a questo Collegio di accertare se, una volta respinta la doglianza della P.A. ricorrente relativa alle progressioni economiche de quibus, persistesse un suo interesse a censurare la decisione di appello nella parte in cui si era pronunciata sulla RIA.

Pertanto, il ricorso deve essere rigettato.

3) Il ricorso è rigettato, in applicazione del seguente principio di diritto:

"In tema di procedure di mobilità volontaria nel pubblico impiego, la P.A. di destinazione, nello stabilire, in assenza di tabelle di equiparazione dei livelli, l'inquadramento dei dipendenti di differenti comparti, deve comunque tenere conto, ove abbia utilizzato come parametro di riferimento lo stipendio tabellare da loro percepito presso la P.A. di provenienza, delle progressioni economiche dai medesimi ottenute in quest'ultima P.A., ma non della RIA loro spettante".

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

Ai sensi dell'[art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002](#) si dà atto della non sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto, trattandosi di P.A. statale non tenuta a pagare il detto contributo.

P.Q.M.

La Corte,

- rigetta il ricorso;

- condanna parte ricorrente a rifondere le spese di lite in favore delle controricorrenti, che liquida in complessivi Euro 5.000,00 per compenso, oltre ad Euro 200,00 per esborsi, accessori di legge e spese generali nella misura del 15%.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della IV Sezione Civile, il 23 maggio 2024.

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024.