

**Consiglio di Stato - Sezione VI, Sentenza n. 1914 del 02/05/2007**

Omissis

**FATTO**

Gli odierni appellanti, dipendenti del Ministero dell'Interno, con ricorso notificato il 20 dicembre 1991 chiedevano al TAR Lazio la dichiarazione del loro diritto ad ottenere l'allineamento stipendiale, ai sensi dell'art. 2, comma 22 bis, del D.L. 21 settembre 1987, n. 387, conv. in L. n. 20 novembre 1987, n. 472, al funzionario di pari qualifica (vice consigliere di prefettura, poi consigliere dall'1.1.1988 e infine direttore di sezione dal 1.7.1991) che, avendo pari o minore anzianità nello stesso ruolo godesse di un trattamento retribuito superiore. Nel ricorso si adduceva che il Ministero aveva loro attribuito il richiesto allineamento con decreti del 25 marzo 1992, ma che questi provvedimenti non avevano mai avuto esecuzione.

Nelle more del giudizio sopraggiungevano norme recanti il divieto di allineamento stipendiale (art. 2, 4° c., D.L. 11 luglio 1992, n. 333 conv. in L. n. 359/1992, come interpretato da art. 7, 7° c., D.L. 19 settembre 1992 n. 384 conv. in L. n. 438/1992), cosicché i ricorrenti chiedevano al TAR: in via principale, di dichiarare nonostante tale sopravvenienza, il loro diritto all'allineamento trattandosi di situazione non disciplinata dalle nuove norme; in via subordinata, la condanna del Ministero al pagamento delle somme riconosciute con i decreti del 25 marzo 1992, comunque non soggetti al divieto di allineamento in quanto adottati prima dell'11 luglio 1992.

Con sentenza 22 marzo 1995, n. 490 il TAR accoglieva la domanda subordinata ma il Consiglio di Stato, pronunciandosi sul gravame del Ministero, annullava la sentenza favorevole ritenendo che gli anzidetti decreti del 25 marzo 1992, ancorché emanati anteriormente alla data di entrata in vigore del divieto, dovevano considerarsi implicitamente ritirati e che la normativa sopravvenuta impediva di riconoscere diritti di allineamento anche per periodi precedenti alla data di entrata in vigore della legge soppressiva dell'istituto.

A seguito di ciò gli odierni appellanti hanno adito nuovamente il TAR Lazio sostenendo di avere subito un danno ingiusto a causa del comportamento colposo della Amministrazione la quale, anziché procedere d'ufficio e tempestivamente alla applicazione delle norme allora vigenti, aveva ritardato la predisposizione degli atti solo parzialmente soddisfattivi, ponendo anche in essere una disparità di trattamento rispetto a dipendenti che avevano ottenuto in termini quanto spettante. Di qui la domanda di condanna della Amministrazione al risarcimento del danno, consistente, per il passato, nella differenza tra il trattamento economico percepito e quello effettivamente spettante, il tutto incrementato con rivalutazione e interessi, e, per il futuro, nella differenza tra lo stipendio attuale e quello maggiore dovuto, via via rivalutato nel tempo.

In subordine, ed in via residuale, i ricorrenti hanno chiesto il pagamento di un indennizzo ex art. 2041 Cod. civ. in relazione all'indebito arricchimento derivante alla Amministrazione dalla utilizzazione di prestazioni lavorative compensate con una retribuzione inferiore a quella spettante per effetto del negato allineamento.

Con la sentenza indicata in epigrafe il TAR adito ha respinto il ricorso, dopo che la Cassazione a sezioni unite, con sentenza 3 agosto 2000, n. 537 resa sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto dagli stessi ricorrenti, aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia in esame.

A fondamento della reiezione del ricorso il TAR ha addotto che il comportamento tenuto dalla Amministrazione non presenta profili di colpa e che la vanificazione delle aspettative dei ricorrenti



ad ottenere gli auspicati incrementi retributivi deve addebitarsi, più che al comportamento omissivo della Amministrazione, a scelte del legislatore.

Nei riguardi della anzidetta pronuncia gli interessati hanno interposto appello prospettando i seguenti motivi di censura:

- 1) la condotta del Ministero lungi dall'essere ispirata a "criteri etici" – come adombrato nella sentenza appellata – è stata caratterizzata da una sistematica negligenza nel (non) disporre l'allineamento stipendiale dei ricorrenti, e tale condotta omissiva è tanto più ingiustificata in quanto contemporaneamente la stessa P.A. ha proceduto ad allineamenti stipendiali nei confronti di altri dipendenti;
- 2) la pretesa difficoltà di individuare il funzionario di riferimento e le componenti retributive, ai fini dell'allineamento, è argomento inconsistente giacché nei decreti del 25 marzo 1992 lo stesso Ministero aveva provveduto a tale individuazione;
- 3) le obiezioni degli Organi di controllo, cui il TAR ha fatto riferimento non hanno mai riguardato i decreti di allineamento dei ricorrenti;
- 4) la considerazione svolta dal TAR, secondo cui la legge non prevedeva termini a carico della Amministrazione, per disporre l'allineamento, è irrilevante dal momento che la legge stabiliva il preciso obbligo di disporre l'allineamento d'ufficio al solo verificarsi dei presupposti.

Gli appellanti hanno concluso che il ritardo negligenzemente accumulato dal 1.1.1989 (data del verificarsi dei presupposti) fino alla data dei successivi decreti (25.3.1992) – protrattosi altrettanto ingiustificatamente fino all'11.7.1992 – costituisce la causa o quantomeno la concorrenza efficiente che, al sopraggiungere del D.L. 11 luglio 1992, n. 333 ha determinato il danno economico di cui chiedono il risarcimento. Quanto alla domanda subordinata ex art. 2041 Cod. civ., anch'essa disattesa dal TAR, hanno ribadito che fino all'entrata in vigore del citato D.L. essi avevano comunque il diritto all'allineamento con decorrenza dal 1.1.1989, e che pertanto la maggiore retribuzione per il periodo "de quo" era comunque dovuta.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio contestando la fondatezza dell'atto di appello del quale ha chiesto la reiezione.

#### **DIRITTO**

L'appello è infondato.

La questione sottoposta all'esame del Collegio concerne la configurabilità di un illecito in capo alla Amministrazione, e in particolare se possa ritenersi sussistente l'elemento della colpa in relazione al ritardo nella adozione dei provvedimenti di allineamento; ritardo che ha cagionato un danno ai ricorrenti a causa della sopravvenienza della legge che ha abrogato con effetto retroattivo l'allineamento stipendiale, senza far salvi i diritti quesiti.

Ma ad escludere che nella fattispecie possa essere ravvisata una colpa della Amministrazione vale osservare, da un lato, che l'intervento legislativo diretto alla abrogazione dell'allineamento stipendiale non poteva certo considerarsi come evento prevedibile, e dunque tale da qualificare come "colposo" il ritardo nella applicazione delle norme in tema di allineamento; dall'altro che tale ritardo appare chiaramente determinato dalle incertezze interpretative (già evidenziate nella sentenza appellata) che hanno impedito una pronta adozione dei decreti di allineamento stipendiale.

Di tale incertezza sono prova inconfutabile i rilievi formulati dalla Corte dei Conti con riguardo a decreti di allineamento analoghi a quelli in esame; rilievi che venivano espressamente richiamati dalla stessa Corte dei Conti al momento della restituzione (senza visto) dei decreti in data 25.3.1992 riguardanti gli odierni appellanti (cfr. fascicolo dell'Avvocatura dello Stato depositato nel giudizio di 1° grado).



Non potendosi dunque configurare alcuna condotta colposa in capo all'Amministrazione la domanda risarcitoria riproposta dagli odierni appellanti deve essere respinta.

Ugualmente infondata è la domanda con cui gli appellanti hanno reiterato la azione di indebito arricchimento nei confronti della Amministrazione ex art. 2041 Cod. civ., giacché – come già rilevato nella sentenza appellata – gli istanti hanno ricevuto la retribuzione prevista dalle norme vigenti per le qualifiche dagli stessi rivestite, e dunque le loro prestazioni lavorative non sono state compensate in misura inferiore a quanto dovuto.

Per le considerazioni che precedono l'appello in esame deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese processuali inerenti il presente grado di giudizio tra le parti in causa.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Spese compensate. Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 16 gennaio 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

omissis

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 02/05/2007.