

LA COMPETENZA TERRITORIALE DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Antonio BELSITO*

Sommario: 1. Introduzione. 2. La *ratio* dell'art. 413, co. 5, c.p.c.. 3. Il foro esclusivo e non concorrente. 4. La sede dell'Ufficio ove il dipendente è addetto. 5. Il trasferimento del pubblico dipendente ed il Collegato lavoro. 6. Il pubblico dipendente del M.I.U.R.. 7. La "effettiva" controparte a seguito di trasferimento. 8. La sede ove era addetto il dipendente al momento della cessazione del rapporto.

1. Introduzione

L'art. 413 c.p.c. si occupa della competenza territoriale di tutte le controversie di lavoro e specificamente, al comma 5, stabilisce che la competenza per territorio delle controversie di lavoro nel pubblico impiego va individuata nella circoscrizione ove ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o

era addetto al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Questo testo, introdotto con l'art. 40 del d.lgs. 80/1998,¹ individua un foro esclusivo, per cui la individuazione

* Avvocato giuslavorista.

¹ D.lgs. 31/03/1998 n. 80: "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

del giudice competente, in questi casi, dovrebbe essere abbastanza semplice.

In realtà, nel tempo, la norma è risultata inadeguata e, comunque, non rispondente a quella che era la sua originale *ratio*, posta in favore del lavoratore.

Si sono susseguite più interpretazioni del testo ed, in particolare, le difficoltà sono insorte soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Collegato Lavoro (l. 183/2010) che, tra l'altro, ha rivisitato l'istituto da trasferimento del lavoratore, anche pubblico, equiparando per molti versi le tutele e gli oneri previsti in caso di licenziamento.

Qui di seguito si svilupperà, seppur sommariamente, l'evoluzione ermeneutica della norma in questione, mettendo in risalto la individuazione della competenza territoriale per il contenzioso giudiziario in caso di trasferimento del pubblico dipendente.

2. Il foro esclusivo e non concorrente

Come accennato in premessa il d.lgs. del 31/03/1998 n. 80, con l'art. 40, introduceva il comma 5 all'art. 413 c.p.c. stabilendo il criterio di individuazione del foro competente per le controversie di lavoro nel pubblico impiego.

Tale disposizione prevede testualmente: *"... competente per territorio nelle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio nella quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto"*.

Tale individuazione del foro territorialmente competente rende lo stesso esclusivo e non concorrente così come costantemente insegna la giurisprudenza

di legittimità.²

L'autorevole insegnamento appena citato è pacificamente condiviso, considerato che la norma non offre fori alternativi, per cui è competente il giudice del luogo ove il lavoratore è addetto al momento in cui insorge la controversia o dove è cessato il rapporto di lavoro.

Questa seconda ipotesi prevista per la cessazione del rapporto potrebbe, in realtà, avere una interpretazione più ampia nel caso in cui il rapporto presso quella sede sia cessato a seguito di provvedimento di trasferimento che, verosimilmente, viene emanato proprio da quell'Ufficio dal quale il lavoratore è trasferito.

Si tratterà di meglio approfondire pertanto, nel caso di trasferimento del pubblico dipendente, quale sia la competenza territoriale per l'eventuale contenzioso e verificare, in caso di impossibilità di individuazione del foro competente, l'applicazione dell'art. 18 c.p.c. secondo quanto statuito dal settimo comma dello stesso art. 413 c.p.c.³.

Possono presentarsi situazioni nelle quali risulti non facile individuare la competenza territoriale secondo quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 413 c.p.c. trattandosi, ad esempio, di attività lavorativa che non consenta una chiara individuazione del luogo ove il dipendente sia addetto. In tal caso si potrà far ricorso, residualmente, all'art. 18 c.p.c. che individua la competenza nel luogo in cui il convenuto ha la residenza o il domicilio.

² Cass. civ. Sez. lav., 6 agosto 2002 n. 11831.

³ Art. 413 c.p.c., co. 7: *"Qualora non trovino applicazione le disposizioni dei commi precedenti, si applicano quelle dell'articolo 18."*

3. La ratio dell'art. 413, co. 5, c.p.c.

La disposizione di cui all'art. 413 co. 5 c.p.c., secondo gli insegnamenti giurisprudenziali, ha quale *ratio* il *favor* previsto per il lavoratore, soprattutto nell'interesse processuale dello stesso dipendente pubblico.

Si legge, infatti, in alcune sentenze della giurisprudenza di legittimità⁴ che la disposizione di cui all'art. 413 co. 5 c.p.c. - introdotta con il d.lgs. 80/1998, all'art. 40 - è posta in favore del lavoratore al fine di **garantire il minor disagio possibile** nell'esercizio dei diritti in sede giudiziale.

Si tenderebbe, quindi, ad avvicinare il processo del lavoro al luogo ove si sia svolta o si stia svolgendo la prestazione di lavoro, ritenendo in tal modo di agevolare, nell'esercizio dei diritti, i lavoratori pubblici. Non sempre, però, è così.

Consentendo ai dipendenti pubblici di usufruire del rito del lavoro, il legislatore ha voluto meglio tutelare i soggetti che non sono in grado di opporre adeguata resistenza alla controparte contrattuale per la particolare posizione di quest'ultima nell'ambito del lavoro stesso e non soltanto per lo stato di subordinazione, quanto per la evidente condizione di differenza tra le due parti e la posizione di debolezza contrattuale del lavoratore.

Orbene questa disposizione deve essere interpretata con particolare attenzione per rispettare la sua *ratio* che vuole andare incontro alle esigenze del lavoratore, altrimenti, risultando la stessa palesemente violata, potrebbero emergere anche profili di legittimità costituzionale.

⁴ Cass. civ. Sez. lav., 7 agosto 2004 n. 15344.

In molti casi, però, la *ratio* dell'art. 413 co. 5 c.p.c. viene completamente mortificata.

4. La sede dell'Ufficio ove il dipendente è addetto

La sede dell'ufficio dovrebbe intendersi quella ove il dipendente pubblico espleta in quel momento la propria attività lavorativa *stabilmente*.

Nell'ordinanza della S.C. n. 11043/2001 si rileva come la competenza territoriale possa rimanere invariata ove il dipendente **prestava** la propria attività, tenuto conto della circostanza che la **pretesa azionata ha avuto riguardo alle modalità di inserimento nelle graduatorie provinciali** con riferimento al punteggio conseguito nella graduatoria principale.

Un recente orientamento giurisprudenziale del Tribunale di Bari⁵ ha confermato la competenza territoriale del giudice del lavoro del luogo dove il ricorrente pubblico dipendente aveva lavorato - "... *competente a conoscere della causa concernente la legittimità del provvedimento di assegnazione del dipendente, ove questa non abbia avuto concreta attuazione, non può essere il giudice del luogo ove si trova la nuova dipendenza ma quello del luogo ove si trova la sede di lavoro di provenienza...*" - sul presupposto che il giudizio quando era stato promosso quando il dipendente stesso era ancora inserito nell'Ambito Territoriale dal quale è stato trasferito. Tuttavia tale decisione non è condivisibile nella parte in cui statuisce che tanto è possibile purché il

⁵ Tribunale di Bari - Sez. lav. (De Ceglia) ord. 18/10/2016 R.G. n. 10756/2016.

trasferimento *“non abbia avuto concreta attuazione”*, perché vorrebbe individuare un limite temporale non previsto da alcuna norma e quindi lasciato alla libera interpretazione.

In realtà, la S.C. di Cassazione⁶ - decidendo sulla competenza territoriale per contenziosi inerenti dipendenti pubblici - ha sottolineato che, ai fini dell'individuazione della competenza per territorio, è consentita l'utilizzazione anche del foro della dipendenza aziendale in relazione alla quale il servizio del collocamento, nella sua componente articolazione locale, ha emesso quel provvedimento.⁷

Ed ancora, il Tribunale di Brindisi⁸ ha stabilito che è territorialmente competente a decidere, ai sensi dell'art. 413 co. 5 c.p.c., il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto al momento dell'assegnazione e non il giudice competente in relazione alla sede di destinazione.

5. Il trasferimento del pubblico dipendente ed il Collegato lavoro

Quando la controversia riguarda il **trasferimento di un pubblico dipendente** si rende necessario determinare se il provvedimento di trasferimento da una sede ove sia stato espletato il periodo di prova ad altra destinazione

ritenuta errata dal dipendente - che quindi impugna il provvedimento perché illegittimo - debba essere esaminato presso il Foro ove viene espletata l'attività dopo il trasferito o in quello in cui la stessa è stata svolta fino al giorno dell'illegittimo trasferimento.

In proposito la S.C. di Cassazione⁹ nell'esaminare la questione sollevata circa la competenza territoriale di pubblici dipendenti, ha ritenuto di così precisare: *“quanto all'unico foro adottato, quello della «sede dell'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto» di esso è possibile dare una duplice lettura: quella ispirata al formalismo relativo della pubblica amministrazione ... per cui sarebbe ufficio solo quello individuato come tale dalla P.A. o quella che individua l'ufficio in una qualunque struttura operativa dotata di un minimo di organizzazione. Il Collegio ritiene maggiormente, allo scopo perseguito dal legislatore, la seconda lettura”*.

Si rileva che la giurisprudenza di merito¹⁰, proprio in riferimento alla mobilità del personale docente, ha evidenziato che nelle controversie relative all'impugnazione di trasferimento in sedi di lavoro il criterio di collegamento del luogo in cui il dipendente è addetto ex art. 413 co. 5 c.p.c. deve intendersi come **quello del luogo in cui il dipendente è addetto al momento del trasferimento** e non dopo di esso, ciò anche nell'ipotesi in cui il trasferimento abbia già avuto materiale esecuzione.¹¹

Va altresì evidenziato che il Collega-

⁶ Cass. civ. Sez. VI, ord. 22 maggio 2015 n. 10449 *“Nel caso in cui un rapporto di lavoro si configuri come presupposto per il sorgere del diritto alla costituzione di un successivo rapporto, i criteri di identificazione della competenza territoriale devono essere riferiti al rapporto in essere, stante il collegamento funzionale tra i rapporti in questione”*

⁷ Cass. civ. SS.UU., ord. 10 agosto 2001 n. 11043.

⁸ Tribunale di Brindisi, Sez. lav., ord. 26.05.2000.

⁹ Cass. civ. Sez. lav., ord. 29 febbraio 2012 n. 3111.

¹⁰ Tribunale di Lagonegro, 24/05/2012 n. 21 (ordinanza Collegiale).

¹¹ Cfr. anche Trib. di Ravenna, 24/11/2005.

to lavoro (l. 183/2010) - testo successivo all'entrata in vigore dell'art. 413, co. 5, c.p.c., ha equiparato le tutele per il trasferimento del lavoratore dipendente sia del privato che del pubblico, prevedendo termini perentori per l'impugnazione e sostanziali identiche procedure (cfr. art. 31 co. 8).

L'istituto del "*trasferimento del lavoratore*" in effetti per molti versi ben può essere equiparato processualmente alla condizione del lavoratore "*al momento della cessazione del rapporto di lavoro*".

Pur trattandosi di istituti giuridici diversi - prendendo come esempio l'insegnante dipendente pubblico - con il trasferimento cessa ogni rapporto con l'ambito territoriale ove ha prestato l'attività lavorativa e se il provvedimento di trasferimento derivato da quell'ufficio è arbitrario e pretestuoso, non è ipotizzabile promuovere un contenzioso presso un ambito territoriale estraneo ai fatti.

Con la rigida interpretazione dell'art. 413 co. 5 c.p.c. si viola espressamente la *ratio* della normativa che dovrebbe essere in favore del lavoratore.

6. Il pubblico dipendente del M.I.U.R.

Nel caso in cui la controversia riguardi, ad esempio, l'errata attribuzione dei punteggi effettuata dall'Ufficio Scolastico Provinciale ai danni di un insegnante che venga, pertanto, assegnato ingiustamente ad altro ambito, la competenza territoriale dovrebbe restare incardinata nel luogo in cui ha sede l'Ufficio presso cui il dipendente era addetto. Infatti è tale Ufficio l'unico responsabile del provvedimento di trasferimento (mediante assegnazione ad altra sede) e, comunque, detentore

degli atti amministrativi e non l'Ufficio presso la sede di assegnazione del lavoratore.

A tal proposito si precisa che, per quanto concerne i trasferimenti mediante assegnazione ad altri Ambiti Territoriali, ai sensi dell'art. 3 del D.M. 18/12/2014 l'Ufficio Scolastico Regionale si articola in cinque uffici di livello dirigenziale ma non generale (ambiti territoriali). Al secondo comma dell'art. 3 si legge che gli uffici di cui al comma 1 (ovvero quelli provinciali) svolgono funzioni relative alla "*... gestione delle graduatorie e gestione dell'organico del personale docente ...*".

In queste situazioni gli unici ad immettere dati nel programma ministeriale (il cosiddetto algoritmo) sono i funzionari incaricati proprio dell'ufficio che, di fatto, provvede al trasferimento del dipendente, seppur tale atto viene poi formalmente emesso dal M.I.U.R..

7. La "effettiva" controparte a seguito di trasferimento

Come accennato è importante riscontrare chi sia l'effettiva controparte del dipendente pubblico che subisca un trasferimento poiché tale circostanza rende più evidente l'individuazione del foro, considerato anche il prevalente orientamento giurisprudenziale sul tema.

Si tratta quindi di verificare il momento in cui insorga il contenzioso, non potendolo individuare meramente in quello del deposito del ricorso giudiziale.

Sono previste, infatti, delle procedure cd. filtro che, prima dell'attività giudiziaria, consentono di poter espletare una richiesta di conciliazione.

Nel caso di espletamento di tale pro-

cedura amministrativa (cfr. art. 31, co. 8, del Collegato lavoro che ha abrogato l'art. 65 T.U. 165/2001 confermando la validità delle procedure di conciliazione che si promuovono nel territorio ove vi è il foro competente per dirimere il contenzioso insorto), non si potrà non tener conto della stessa, poiché nelle more il lavoratore non potrà rifiutarsi di espletare la propria attività lavorativa o, peggio, ricorrere ad espedienti allo scopo di non essere inserito "stabilmente" nel nuovo contesto lavorativo.

D'altronde "l'effettiva" controparte del dipendente trasferito non ha sede nel luogo di nuova destinazione, bensì in quello dal quale è stato rimosso.

Anzi proprio l'autonomia territoriale, soprattutto in riferimento agli impieghi statali che dipendono da specifiche strutture territoriali ed autonome, è un elemento indispensabile ai fini di questa valutazione.

In effetti chi realizza concretamente il trasferimento del pubblico impiegato, in caso di dipendenti statali non è il Ministero dalla sua sede di Roma, bensì le singole direzioni territoriali nella loro autonomia.

Individuata quindi l'effettiva controparte del pubblico dipendente, in caso di trasferimento si può ben ritenere, anche per questa ragione, che la competenza territoriale vada individuata nel luogo ove è insorta la controversia e cioè in quello in cui è stata espletata la procedura amministrativa che ha, di fatto, determinato il trasferimento stesso.

8. La sede ove era addetto il dipendente al momento della cessazione dell'incarico

La parte finale del comma 5 dell'art. 413 c.p.c. può certamente essere presa in considerazione nel caso di trasferimento da una sede all'altra attesa la notevole autonomia riconosciuta alle singole sedi territoriali.

Trattasi, infatti, di una cessazione del rapporto presso quella sede che, peraltro, è quella che effettivamente ha determinato il trasferimento del pubblico dipendente.

Non è in contestazione che gli uffici scolastici regionali abbiano totale autonomia, ai limiti della indipendenza. Non a caso il trasferimento del dipendente comporta la cessazione di ogni contatto e di ogni rapporto con quell'ambito e non è una semplice formalità il trasferimento dell'intero incartamento dello stesso dipendente all'ambito di destinazione.

Secondo l'insegnamento della S.C. di Cassazione in riferimento a rapporti di pubblici dipendenti "la competenza va determinata in relazione al luogo ... ove il dipendente prestava servizio al momento della fine dell'incarico"¹².

La giurisprudenza di legittimità, quindi, in relazione ai pubblici dipendenti trasferiti alla "fine dell'incarico" (cfr. anche Cass. civ. n. 15344/2004) fa uso di una terminologia che, in effetti, è ben più ampia di quella testualmente riportata nell'art. 413, co. 5, c.p.c., così evidentemente includendo tutte le cessazioni di incarico impugnate dopo l'entrata in vigore del "Collegato lavoro".

Si rileva che in questi casi non trat-

¹² Cass. civ. sez. lav., ord. 15 ottobre 2007 n. 21562.

tasi di effettiva cessazione del rapporto di lavoro ma di fine incarico, così come ben può intendersi quello relativo al trasferimento.

Tale interpretazione ampiamente condivisibile, consente di poter ritenere che il pubblico dipendente assegnato ad altra struttura altrettanto autonoma, abbia terminato l'incarico in quella sede.

Analogamente anche la giurisprudenza amministrativa¹³ in riferimento alla questione di competenza territoriale per impugnazione del trasferimento del pubblico dipendente ha indicato espressamente il Giudice ove lo stesso prestava servizio al momento dell'emissione del provvedimento impugnato.

Inoltre la giurisprudenza di legittimità¹⁴ ha pure evidenziato che *"nel caso in cui un rapporto di lavoro si configuri come presupposto per l'insorgere del diritto alla costituzione di un successivo rapporto i criteri di identificazione della competenza territoriale vanno riferiti al rapporto in essere, stante il collegamento funzionale fra i rapporti in questione"*¹⁵.

Per cui il contenzioso insorgendo si incardinerà correttamente dinanzi al giudice del luogo ove il dipendente pubblico prestava servizio al momento della fine dell'incarico.

¹³ Cons. Stato Sez. VI, 28/05/2009 n. 3316 (regolamento di competenza – impugnazione - trasferimento pubblico dipendente)

¹⁴ Cass. civ. Sez. VI, ord. 22 maggio 2015 n. 10449.

¹⁵ Cfr. conforme Cass. civ., sez. lav. 26/10/2010 n. 21883

Abstract

Con il presente scritto l'Autore, nell'illustrare sommariamente i vari interventi correttivi apportati ai decreti legislativi del jobs act dell'anno 2015 con un ulteriore d.lgs. di settembre 2016, ha evidenziato che se per un verso tali modifiche erano assolutamente necessarie, come ad esempio le limitazioni dell'uso dei voucher e l'estensione delle competenze per la trasmissione dei dati ai fini delle dimissioni del lavoratore anche ai consulenti del lavoro ed all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, per altro verso tali interventi così come effettuati non risultano affatto esaustivi, considerato che le riforme introdotte con il jobs act non solo non hanno dato i risultati attesi ma, oltre a ridurre le tutele per i lavoratori, non hanno avuto quella portata utile a consentire la auspicata crescita delle occasioni di lavoro.

With present written, the author to illustrate briefly the various remedial actions made to the legislative decrees of the jobs act of the year 2015 with an additional d.lgs. September 2016, showed that if on the one hand these changes were absolutely necessary, such as the limitations on the use of the voucher and the extension of powers for the transmission of data for the purposes of the resignation of the worker to labour consultants and national labour inspectorate, on the other hand, such innovations are not at all exhaustive, given that the reforms introduced not only have not yielded the expected results but besides reducing the protections for workers, they did not have the capacity to allow the growth of job opportunities.