



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6897 del 2011, proposto da:
Raffaele Iezza, rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Iossa, Francesco
Cinque, con domicilio eletto presso F. Pontesilli in Roma, via F. Orestano,
21;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura
generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE VI n.
14892/2010, resa tra le parti, concernente accertamento diritto al
pagamento delle somme dovute per lavoro straordinario pestato nel
periodo da settembre 1999 al giugno 2003 in qualità di funzionario della P.S.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2014 il Cons. Lydia Ada

Orsola Spiezia e uditi per le parti l'avv. Pennacchio su delega di Cinque e di Iossa e l'Avvocato dello Stato Varrone T.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con istanze del settembre 2004 e del giugno 2005 il funzionario di P.S. meglio indicato in epigrafe, chiedeva alla Amministrazione il conteggio ed il pagamento delle ore di lavoro straordinario effettuate a decorrere dal 1.1.1996 al 30 giugno 2003, data in cui era transitato nei ruoli della Azienda Sanitaria Locale Napoli 5 (poi confluita in ASL NA 3); al riguardo precisava che, avendo in quel periodo prestato servizio presso vari Commissariati nella Provincia di Napoli e poi presso la Squadra Mobile della Questura di Napoli (con qualifica di Vice Questore aggiunto) le prestazioni di lavoro in questione risultavano da prospetti analitici mensili, sottoscritti dall'interessato e dal dirigente dell'ufficio di appartenenza e poi regolarmente trasmessi all'Ufficio Contabilità della Questura di Napoli per il seguito di competenza.

In riscontro alle suddette richieste con nota 30.11.2005 n.7541 il Questore di Napoli comunicava all'interessato di aver trasmesso al Ministero dell'Interno il conteggio degli emolumenti dovuti per le 1993 ore di straordinario, rese nel periodo settembre 1999-giugno 2003, dovendosi ritenere prescritto ogni credito relativo prestazioni rese in periodi precedenti al settembre 1999 (non risultando agli atti alcuna richiesta con valore interruttivo).

Dopo alcuni solleciti da parte dell'interessato il Dipartimento di P.S., Servizio TEP con nota 14.7.2006 (diretta al difensore dell'interessato) si limitava a confermare che, nel periodo in questione, le ore di straordinario non pagate ammontavano a 1993 e richiamava una precedente nota del febbraio 2006 (trasmessa alla Questura di Napoli) in cui aveva rappresentato l'avviso che non sussistevano i presupposti per accogliere la

richiesta.

1.1. Pertanto, non avendo ottenuto la corresponsione degli emolumenti richiesti in corrispondenza alle 1993 ore di straordinario non contestate, con ricorso proposto nel 2008 innanzi al TAR Campania l'interessato chiedeva il riconoscimento del diritto ai compensi per prestazioni di lavoro straordinario rese nel periodo dal settembre 1999 al giugno 2003 (data del suo transito al ruolo della Azienda Sanitaria Locale Napoli 5 poi confluita in ASL NA 3) per la somma complessiva di euro 26.865,64, oltre la rivalutazione e gli interessi legali dalla maturazione del credito al soddisfo effettivo, nonché la conseguente condanna del Ministero al pagamento della suddetta somma.

Con sentenza 16.6.2010 n. 14892 il TAR Campania ha respinto il ricorso, (spese compensate), affermando che le prestazioni straordinarie oggetto della controversia – ulteriori rispetto a quelle già riconosciute e regolarmente retribuite – non risultavano formalmente autorizzate dal Ministero; né, tanto meno, poteva ravvisarsi un'autorizzazione “in sanatoria” nei prospetti compilati dallo stesso interessato e controfirmati dal suo superiore gerarchico (il dirigente della Squadra Mobile).

1.2. Avverso la sentenza l'interessato ha proposto appello in epigrafe (dato per notifica il 29.7.2011), chiedendone la riforma con unico articolato motivo (per difetto di motivazione, violazione della legge n.121/1981, art.63, comma 4, Cost. art.36 ed eccesso di potere per illogicità).

L'appellante deduce che, considerato il tipo di attività della Polizia di Stato, non sarebbe stata necessaria la previa autorizzazione del lavoro straordinario ed al riguardo sviluppava ed approfondiva le argomentazioni già svolte in primo grado, asserendo che il dirigente della Squadra Mobile, nel sottoscrivere i prospetti mensili del lavoro straordinario, ne aveva riconosciuto il legittimo espletamento e che, comunque, il prospetto analitico doveva intendersi quale autorizzazione implicita, convalidata a

sanatoria dalla sottoscrizione del Dirigente della Squadra Mobile .

1.3. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto dell'appello; poi, con una puntuale memoria difensiva, ha insistito nel rigetto dell'appello, asserendo che, comunque, i prospetti non hanno valenza di autorizzazione né postuma né implicita, chiedendo, in subordine, che questo Consiglio accerti che, comunque, nulla era dovuto per il periodo dal giugno 1996 al 13 settembre 1999, in quanto il relativo credito risultava estinto per compiuta prescrizione quinquennale .

Con memorie depositate nell'imminenza della trattazione della causa, l'appellante ha contestato le argomentazioni del Ministero circa l'assenza della preventiva autorizzazione allo svolgimento del lavoro straordinario ed ha, altresì, dedotto l'inammissibilità dell'eccezione di prescrizione del credito, formulata per la prima volta in appello, deducendo, comunque, l'infondatezza dell'eccezione in quanto l'interessato aveva presentato la prima istanza di pagamento fin dal 15.9.2004, mentre la stessa Questura di Napoli nella nota 30.11.2006 aveva riconosciuto all'interessato lo svolgimento di 1993 ore di straordinario nel periodo settembre 1999 - giugno 2003.

Trattata la causa alla pubblica udienza in epigrafe ed uditi i difensori presenti per le parti, la causa è passata in decisione.

2. Quanto sopra premesso in fatto, in diritto il Collegio prescinde dall'esame del profilo di prescrizione parziale del credito in controversia, considerato che (a differenza di quanto asserisce l'Avvocatura dello Stato), in primo luogo, l'eccezione sarebbe irrilevante, in quanto nel ricorso al TAR l'interessato chiede l'accertamento del diritto agli emolumenti a partire dal settembre 1999 (e non dal gennaio 1996) ed, in secondo luogo, in quanto l'appello risulta infondato .

2.1. Nel merito il Collegio osserva che (come correttamente afferma la sentenza impugnata) nella disciplina generale vigente per il rapporto di

lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, per ragioni di buon andamento e di controllo della spesa per il personale contrattualizzato, da tempo è presente l'imperativo principio che il lavoro straordinario può essere retribuito solo se previamente autorizzato nelle forme prescritte dalla normativa di settore delle singole amministrazioni.

Né giova all'appellante dedurre che, comunque, il competente ufficio del Ministero, presa visione dei prospetti mensili controfirmati dal dirigente della Squadra Mobile, avrebbe potuto rilasciare ex post l'autorizzazione in sanatoria.

Infatti, premesso che, secondo la vigente disciplina, l'autorizzazione "in sanatoria" deve provenire, comunque, dal Servizio T.E.P., ufficio ministeriale competente a rilasciare l'autorizzazione preventiva, nel caso all'esame, invece, secondo quanto risulta dagli atti del giudizio, il Servizio TEP nella nota (trasmessa alla Questura di Napoli) 10.2.2006, aveva espresso l'avviso di non accogliere l'istanza dell'interessato, in quanto, trattandosi di "prestazioni remote" rese in mancanza di previa autorizzazione, non era stato disposto il corrispondente accantonamento somme per far fonte alla spesa.

2.2.Appare, pertanto, evidente che la effettiva prestazione del lavoro straordinari costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente di per sé sola affinché l'organo competente rilasci all'interessato l'autorizzazione in sanatoria necessaria per l'erogazione dell'emolumento a favore del dipendente.

Occorre, infatti, sottolineare che l'autorizzazione in questione non risponde solo alle esigenze organizzative del Commissariato di P.S., ma ha, come funzione principale, quella di verificare che le prestazioni straordinarie non eccedano le disponibilità finanziarie e siano compatibili con la programmazione della spesa.

2.3.Come correttamente espone l'Avvocatura dello Stato, presso la Polizia

di Stato il limite mensile individuale di lavoro straordinario spettante ai dipendenti viene fissato, di norma, con procedura di autorizzazione preventiva ed è riservata ad un ufficio centrale, il Dipartimento P.S., Direzione Centrale per le Risorse Umane, Servizio T.E.P. (trattamento economico del personale) il quale, in presenza di situazioni ritenute eccezionali (e, quindi, di per sé limitate nel tempo) può, comunque, rilasciare specifiche autorizzazioni a sanatoria.

Quindi, in tale settore, la possibilità di autorizzazioni in deroga non rientra nei poteri dispositivi riconosciuti al Dirigente dell'ufficio di appartenenza dell'appellante, cioè al Dirigente della Squadra mobile, che, nel caso in esame, ha "vistato" i prospetti compilati ed autocertificati dall'attuale appellante.

2.4. Egualmente, a sostegno della pretesa dell'appellante, appare irrilevante la circostanza che la Questura di Napoli abbia ripetutamente segnalato al Ministero le richieste avanzate dall'interessato, implicitamente confermando che le prestazioni in questione era state effettivamente rese.

Infatti sono agli atti - in quanto prodotte dall'Avvocatura dello Stato nel giudizio di primo grado - due note 12 maggio 2005 e 10 febbraio 2006 (entrambe con protocollo 333-G/2.84.DB), nelle quali il Servizio T.E.P. ribadisce che le prestazioni straordinarie in questione risultavano eccedenti rispetto al limite mensile individuale stabilito in sede di stanziamento dei fondi per tale voce di spesa e che, tra l'altro, non si ravvisavano ragioni sufficienti per una eccezionale autorizzazione "in sanatoria" «trattandosi di prestazioni remote, per le quali non è stato disposto il necessario accantonamento della spesa. Tra l'altro si potrebbero creare disparità di trattamento con altro personale, anche di altre città, nonché di altre Forze di Polizia, della medesima qualifica e impiegato nelle stesse esigenze».

Appare, pertanto, evidente che, da un lato, le determinazioni sulla copertura di tali ulteriori oneri finanziari hanno natura organizzatoria e discrezionale e

che, dall'altro, nel caso all'esame la posizione negativa del TEP , in base alle suesposte considerazioni, risulta conforme alla normativa di settore, che richiedeva il corrispondente tempestivo accantonamento dei fondi, e, quindi, risulta idonea a giustificare la mancata corresponsione all'appellante degli emolumenti richiesti .

2.5. D'altra parte il mancato accantonamento fondi da parte del TEP (per autorizzare in sanatoria il pagamento di 1993 ore di straordinario al commissario) come ha osservato l'Ufficio contabile della Questura nella citata nota 30.11.2005 (diretta al Dipartimento P.S., Servizio TEP), era una diretta conseguenza del fatto che il Commissario fino al settembre 2004 (cioè oltre un anno successivo al transito nei ruoli ASL NA 5) non aveva mai avanzato alcuna richiesta né di computo né di pagamento ai competenti uffici della Questura di Napoli:

Infatti, mentre l'accantonamento – di regola- presuppone un tempestivo impegno di spesa nell'esercizio di competenza, che, nel caso specifico, non è stato preso in corrispondenza alla indiscussa carenza della preventiva autorizzazione al maggior numero di ore di straordinario, invece il pagamento dello straordinario in questione (richiesto dall'interessato solo nel corso del 2004) configurava sotto il profilo contabile un onere sopravvenuto per la cui copertura l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere, ove possibile, con la diversa procedura dello storno della relativa somma dai fondi destinati ad altre voci . .

2.6. Inoltre, ad avviso del Ministero appellato, i competenti uffici contabili della Questura di Napoli non erano stati messi in grado di segnalare tempestivamente al Servizio TEP la necessità degli accantonamenti in questione : infatti lo stesso Dirigente responsabile della Squadra Mobile di Napoli, dopo aver sottoscritto ciascuno dei prospetti mensili del lavoro straordinario svolto dall'appellante dal settembre 1999 al giugno 2003, non ha ritenuto di allegare una pur sommaria scheda, che, in corrispondenza

all'elevata eccedenza di ore rispetto al limite mensile autorizzato, indicasse (almeno per alcuni periodi) le indagini principali, che avevano richiesto a carico del commissario appellante un orario di servizio protratto per mesi per l'intera giornata, se non anche – in alcuni giorni-fino a notte inoltrata .

3. Per le esposte considerazioni, quindi, prescindendo per economia di mezzi dall'eccezione di prescrizione in parte qua del credito in controversia, nel merito l'appello va respinto.

Tuttavia, in considerazione delle particolari caratteristiche della vicenda lavorativa all'esame, sussistono giusti motivi per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) respinge l'appello in epigrafe.

Spese compensate tra le parti .

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)