

Civile Ord. Sez. 6 Num. 41247 Anno 2021

Presidente: ESPOSITO LUCIA

Relatore: DI PAOLANTONIO ANNALISA

Data pubblicazione: 22/12/2021

ORDINANZA

sul ricorso 5468-2020 proposto da:

COMUNE di RAVANUSA, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ope legis* presso la cancelleria della CORTE DI CASSAZIONE, PIAZZA CAVOUR, ROMA, rappresentato e difeso dall'avvocato MASSIMILIANO MARINELLI;

- ricorrente -

contro

GRIFASI SALVATORE, domiciliato *ope legis* presso la cancelleria della CORTE DI CASSAZIONE, PIAZZA CAVOUR, ROMA, rappresentato e difeso dall'avvocato GABRIELE GIGLIO;

- controricorrente e ricorrente incidentale-

contro

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO;

- intimato -



avverso la sentenza n. 638/2019 della CORTE D'APPELLO di PALERMO, depositata il 06/08/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 21/09/2021 dal Consigliere Relatore Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO.

RILEVATO CHE

1. la Corte d'Appello di Palermo, pronunciando sugli appelli riuniti proposti avverso le sentenze del Tribunale di Agrigento n. 61 del 2017 e n. 551 del 2018, ha parzialmente riformato la sola sentenza n. 551/2018, dichiarando che a far data dal 18/4/2014 Salvatore Grifasi era transitato alle dipendenze del Comune di Ravanusa alle medesime condizioni giuridiche ed economiche esistenti presso la soppressa Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza denominata Istituto di Ricovero San Vincenzo de' Paoli, ed ha confermato per il resto le decisioni impugnate;

2. il Grifasi, dipendente dell'IPAB dall'anno 2009, sull'assunto che il legislatore regionale con la l.r. n. 22/1986 aveva previsto in caso di estinzione dell'ente il passaggio automatico alle dipendenze del Comune, aveva intrapreso più iniziative giudiziarie chiedendo, in sede monitoria, che venisse ingiunto all'ente locale il pagamento delle differenze retributive maturate nel periodo 2008/aprile 2014, e con ricorso cautelare che venisse riconosciuto il suo diritto ad essere inserito nell'organico del Comune, atteso che con decreto n. 67 del 27 marzo 2014 il Presidente della Regione Siciliana, nel disporre l'estinzione dell'IPAB, aveva anche previsto la successione del Comune di Ravanusa in ogni rapporto giuridico, attivo e passivo, ivi compresi quelli inerenti il personale;



3. la Corte territoriale ha ritenuto che nella specie si fosse verificata una successione del Comune in *universum ius* ed ha precisato che il passaggio automatico non era impedito dalla necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica imposti dal legislatore con il patto di stabilità né dal principio dell'accesso all'impiego a seguito di concorso pubblico perché l'originario ricorrente era stato assunto all'esito di procedura concorsuale;

4. per la cassazione della sentenza il Comune di Ravanusa ha proposto ricorso sulla base di due motivi, ai quali ha opposto difese Salvatore Grifasi, che ha notificato controricorso con ricorso incidentale, affidato a due censure;

5. la proposta del relatore, ai sensi dell'art. 380-bis cod. proc. civ., è stata notificata alle parti, unitamente al decreto di fissazione dell'adunanza in camera di consiglio non partecipata.

CONSIDERATO CHE

1. con il primo motivo del ricorso il Comune ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., violazione degli artt. 24 della L.r. 9 maggio 1986, n. 22 e dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e censura l'interpretazione della Corte territoriale rilevando che non poteva il giudice d'appello ritenere sussistente un obbligo di assorbimento anche in assenza di posti in organico scoperti;

2. la seconda censura ripropone la questione di costituzionalità dell'art. 34 della L.r. n. 22 del 1986 per violazione degli artt. 114, 117 lett. e), 118 e 119 Cost., del patto di stabilità, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana;



3. il ricorso principale è fondato per le ragioni già indicate da questa Corte con la sentenza n. 15475/2021, pronunciata in fattispecie sostanzialmente sovrapponibile a quella oggetto di causa;

nelle more del giudizio la Corte costituzionale, con la sentenza 6 luglio 2020, n. 135, ritenendo fondata la questione di costituzionalità prospettata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in termini del tutto analoghi a quelli di cui ~~all'analogia~~ questione posta dall'odierno ricorrente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui prevede che, in caso di estinzione dell'IPAB, « i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico», per violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost.);

3.1. la declaratoria d'incostituzionalità della norma, proprio nella parte su cui il controricorrente ha fondato le domande, ha fatto venire meno il substrato giuridico costituito dall'assunzione *ope legis* da parte del Comune di ogni rapporto attivo e passivo facente capo all'IPAB e dall'assorbimento del personale nei termini ivi indicati;

3.2. va ricordato, infatti, che le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi - dichiarative di illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia

sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge - sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale - per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono esclusivamente ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità (v. Cass. 7 luglio 2016, n. 13884; Cass. 20 novembre 2012, n. 20381; Cass. 6 maggio 2010, n. 10598; Cass. 18 luglio 2006, n. 16450);

5. tale affermazione non è, nello specifico, ostacolata dalla posizione difensiva del Grifasi il quale propone sette motivi di ricorso incidentale che, variamente articolati (violazione e falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ., dell'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 4 della legge n. 2248/1965, degli artt. 324 e 329 cod. proc. civ., dell'art. 7 cod. proc. amm., del d.lgs. n. 104 del 2010 e dell'art. 37 cod. proc. civ., dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 416, comma 2, cod. proc. civ.), ruotano intorno alla asserita mancata dichiarazione di inammissibilità o di infondatezza del terzo motivo di appello del Comune, con la connessa domanda di disapplicazione del d.P.R.S. n. 67 del 2014, perché la Corte territoriale non avrebbe rilevato la preclusione del motivo e della domanda in appello, derivante anche dal fatto che ormai il provvedimento amministrativo di estinzione dell'IPAB era diventato inoppugnabile per effetto del rigetto del ricorso straordinario al Presidente della Regione proposto dal Comune;



5.1. con ulteriori due motivi di ricorso incidentale Salvatore Grifasi censura la sentenza impugnata per non essersi pronunciata sulle eccezioni di irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 sollevata *ex adverso*, eccezioni che ripropone.

6. il ricorso incidentale è inammissibile in tutte le sue articolazioni;

il ricorrente incidentale, vittorioso nel giudizio di appello, non ha interesse alcuno a dolersi della inammissibilità di un unico motivo di impugnazione, non già del gravame nel suo complesso (v. Cass. 21 febbraio 2014, n. 4130; Cass. 29 marzo 2005, n. 661; Cass. 13 gennaio 2006, n. 640; Cass., Sez. Un., 25 maggio 2018, n. 13195; Cass. 13 luglio 2018, n. 18648; Cass. 23 luglio 2018, n. 19503) ed analoga carenza di interesse sussiste quanto all'asserita mancata considerazione delle eccezioni opposte alla sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986, che il giudice d'appello ha ritenuto manifestamente infondata;

7. gli argomenti spesi nel ricorso incidentale devono, peraltro, essere valutati da questa Corte in quanto chiamata ad accertare se possa produrre effetti nella vicenda dedotta in giudizio la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità;

7.1. anche sotto questo profilo, però, i rilievi mossi nel controricorso sono inammissibili perché formulati senza il necessario rispetto dell'onere imposto dall'art. 366 n. 6 cod. proc. civ., applicabile anche al controricorso ex art. 370, comma 2, cod. proc. civ.;

7.2. quanto all'asserita definitività della pronuncia di rigetto del ricorso straordinario proposto dal Comune di Ravanusa avverso il d.P.R.S. n. 67 del 2014 va evidenziata la carenza di specificità del rilievo, che non riproduce il contenuto né del d.P.R.S. né del provvedimento asseritamente intervenuto in sede di ricorso straordinario, sicché non si dispone degli elementi necessari per valutare se da quegli atti potesse o



meno derivare un diritto quesito del Grifasi, tanto più che, ad avviso del ricorrente, si sarebbe trattato solo di un atto a carattere generale, che si limitava a predisporre quanto necessario ai fini del passaggio, conseguente all'estinzione, del personale del soggetto estinto alle dipendenze dell'Ente locale;

8. la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale fa, come detto, salvi solo i rapporti esauriti intendendosi per tali quelli in relazione ai quali siano intervenute sentenze passate in giudicato (e così le sentenze passate in giudicato *inter partes* che abbiano definitivamente accertato il diritto di assunzione del singolo lavoratore) ovvero altri fatti ed atti, parimenti rilevanti sul piano sostanziale o processuale, che producono il medesimo effetto giuridico;

8.1. in mancanza di un rapporto esaurito nei termini indicati, non vi è alcun ostacolo all'inapplicabilità alla fattispecie della norma eliminata *ex nunc* dal giudice costituzionale ed anche la 'permanenza in vita' del sopra richiamato d.P.R.S. n. 67 del 2014, per effetto del rigetto del ricorso al Presidente della Regione Siciliana proposto dal Comune, deve fare i conti con la sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità della norma posta a base dell'adozione dello stesso, cui la Pubblica Amministrazione deve conformarsi;

9. occorre al riguardo richiamare l'art. 16 del d.l. n. 98 del 2011, conv. in l. n. 111 del 2001 che ha dettato all'art. 16 disposizioni per il contenimento della spesa pubblica prevedendo, al comma 8, che: «*I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e*



viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli»;

10. questa Corte ha già affermato (v. Cass. 7 luglio 2016, n. 13884), che non può essere ravvisata una situazione giuridica irrevocabile o esaurita a fronte di un rapporto che sia ancora in atto e che sia sorto per effetto della norma dichiarata incostituzionale;

10.1. diversamente opinando si finirebbe per mortificare gli interessi che le norme costituzionali, rispetto alle quali è stata effettuata la valutazione del giudice delle leggi, mirano a salvaguardare;

11. il ricorso principale deve, in conseguenza, essere accolto e va dichiarato inammissibile il ricorso incidentale;

12. la sentenza impugnata deve essere cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto la controversia può essere decisa nel merito, ai sensi del secondo comma dell'art. 384 cod. proc. civ., con il rigetto delle domande originarie proposte da Salvatore Grifasi con il ricorso per decreto ingiuntivo e con il ricorso cautelare;

13. il recente intervento della Corte costituzionale, la novità e la complessità della questione giuridica inducono questa Corte a ritenere sussistenti le ragioni di cui all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. per compensare tra le parti le spese dell'intero processo;

14. ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dalla I. n. 228 del 2012, deve darsi atto, ai fini e per gli effetti precisati da Cass., Sez. Un., 20 febbraio 2020, n. 4315, della ricorrenza delle condizioni processuali previste dalla legge per il



raddoppio del contributo unificato, se dovuto dal ricorrente incidentale.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso principale e dichiara inammissibile il ricorso incidentale.

Cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, revoca il decreto ingiuntivo del Tribunale di Agrigento n. 456/2014 e rigetta tutte le domande proposte nei confronti del Comune di Ravanusa da Salvatore Grifasi.

Compensa integralmente fra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio di merito e del presente giudizio di legittimità.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto, per il ricorso incidentale, a norma del cit. art. 13, comma 1-bis, se dovuto.

Così deciso nella Adunanza camerale del 21 settembre 2021

Il Presidente

Lucia Esposito

