

Civile Ord. Sez. L Num. 25047 Anno 2022

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: SPENA FRANCESCA

Data pubblicazione: 22/08/2022

ORDINANZA

sul ricorso 17832-2016 proposto da:

COMUNE DI CAMPI BISENZIO, in persona Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CUNFIDA n.20, presso lo studio dell'avvocato MONICA BATTAGLIA, rappresentato e difeso dall'avvocato FEDERICA SANESI;

- ricorrente -

contro

2022 BELLACCI LAURA, BULLERI FIORELLA, CAPPELLI
510 SIMONETTA, CERBAI PAOLA, COVELLI LISA, DE SANTIS
MASSIMO, DI LISIO EMILIO, DONATO MARIA, FONTANI

BRUNELLA, GALLUCCIO LUISANNA, GIANCHINO SANTO,
GRANIERI ANTONINO, NENCETTI CHETI, PANERAI SANDRA,
RISI MENDES, TORNIELLI ALESSANDRA, ZARA ROSSELLA,
tutti elettivamente domiciliati in ROMA CORSO
VITTORIO EMANUELE II N. 18 (Studio Legale Lessona),
rappresentati e difesi dall'Avvocato MAURO MONTINI;

- controricorrenti -

nonchè contro

BAVETTA FRANCESCO, CECCARELLI EMANUELE, SESTINI
TAMARA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 13/2016 della CORTE
D'APPELLO di FIRENZE, depositata il 12/01/2016
R.G.N. 667/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera
di consiglio del 09/02/2022 dal Consigliere Dott.
FRANCESCA SPENA.

RILEVATO CHE

1. La Corte d'Appello di Firenze, con sentenza del 12 gennaio 2016, in parziale riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede, dichiarava irripetibili le somme liquidate fino all'anno 2003 dal COMUNE di CAMPI BISENZIO (in prosieguo: il COMUNE) agli attuali controricorrenti ed intimati, dipendenti del COMUNE, a titolo di indennità previste dal contratto collettivo integrativo decentrato.

2. La Corte territoriale affermava essere pacifico in fatto che le indennità erano state previste dalla contrattazione decentrata in violazione dei vincoli e dei criteri dettati dalla contrattazione nazionale.

3. Riteneva, tuttavia, assorbente il primo motivo di appello, con il quale i lavoratori deducevano la irripetibilità dell'indebitato alla luce del D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con L. 2 maggio 2014 nr. 16, articolo 4.

4. La norma, ribadendo l'obbligo per gli enti locali di recuperare le retribuzioni corrisposte in violazione dei vincoli finanziari della contrattazione integrativa, al comma tre faceva esenti dalla applicazione del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 D.Lgs nr. 165/2001 gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 D.Lgs. nr. 150/2009, ove non avessero comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale e fossero stati adottati dalle regioni e dagli enti locali in linea con il patto di stabilità e con le altre disposizioni di spesa indicate dallo stesso comma tre.

5. La Corte territoriale, richiamando un precedente dello stesso ufficio, osservava che il suddetto comma tre dell'articolo 4 DL nr. 16/2014, pur facendo riferimento al comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 D.Lgs nr. 165/2001, introdotto soltanto nell'anno 2009, era applicabile anche agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi adottati in epoca anteriore. La norma faceva salvi, infatti, gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi «comunque costituiti». Inoltre, il richiamato l'articolo 40, comma 3-*quinquies*, ribadiva quanto già previsto dall'originario comma tre dello stesso articolo.

6. Nella specie, contrariamente a quanto dedotto dal COMUNE, non vi era stata l'omessa costituzione del fondo ma la sua costituzione in violazione della contrattazione nazionale, ipotesi per la quale operava la sanatoria.

7. Non era contestato il ricorrere dei requisiti previsti dall'ultima parte della norma di sanatoria.

8. Infine, la indicazione nell'atto di appello dei lavoratori di importi delle retribuzioni oggetto di causa diversi da quelli esposti nel primo grado non era inammissibile, in quanto non si trattava di domanda nuova ma di specificazione delle somme corrisposte per i titoli già dedotti nell'atto introduttivo del giudizio.

9. Ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza il COMUNE, articolato in sei ragioni di censura; sono rimasti intimati EMANUELE CECCARELLI, TAMARA SESTINI e FRANCESCO BAVETTA. Gli altri lavoratori hanno opposto difese con controricorso.

10. Le parti hanno depositato memoria.

11. La istanza di rimessione della causa alle Sezioni Unite proposta dal difensore dei controricorrenti è stata respinta con provvedimento presidenziale in data 1 febbraio 2012.

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo motivo di ricorso il COMUNE ha denunciato— ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ.— la violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con mod. dalla L. 2 maggio 2014 nr. 68 e degli articoli 1418 e segg. cod. civ.

2. Si espone che nella specie, come rilevato dalla Ragioneria generale dello Stato a seguito di una verifica ispettiva, i contratti collettivi decentrati avevano previsto il pagamento di indennità in violazione dei vincoli e dei criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale.

3. Si censura la sentenza per avere applicato la norma dell'articolo 4, comma 3, D.L. nr. 16/2014 a fattispecie ad essa sottratte *ratione temporis*, in quanto non regolate dal comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 D.Lgs nr. 165/2001, unica norma disapplicata, ma dalla disciplina previgente.

4. Con il secondo mezzo si deduce — ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ. — la violazione e falsa applicazione dell'articolo 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con mod. dalla L. 2 maggio 2014 nr. 68 e dell'articolo 14 disp. prel. cod. civ., sotto il profilo della erronea applicazione di una norma di carattere eccezionale a casi da essa non previsti, in quanto disciplinati dall'articolo 45, comma 4, D.Lgs. nr. 29/1993 (nel testo introdotto dall'articolo 1 D.Lgs. nr.396/1997), dall'articolo 40, comma 3, D.Lgs. nr. 165/2001, dall'articolo 4, comma cinque, CCNL REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI in data 1° aprile 1999.

5. La terza critica torna a denunciare — ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ.— la violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con mod. dalla L. 2 maggio 2014 nr. 68 nonché dell'articolo 2697 cod. civ., per avere il giudice dell'appello posto a carico del COMUNE l'onere di provare la insussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 4, comma 3, ultima parte, D.L. nr. 16/2014 per la sanatoria della nullità.

6. Si espone essere a carico della difesa dei lavoratori l'onere di provare la sussistenza delle condizioni per la sanatoria e si censura la sentenza d'appello per avere affermato che dette condizioni erano incontestate.

7. Con il quarto motivo il COMUNE ha lamentato — ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ. — la violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 4, comma tre, D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con mod. dalla L. 2 maggio 2014 nr. 68 nonché dell'articolo 2033 cod. civ., assumendo che — anche ove fosse stato applicabile l'articolo 4, comma tre, DL nr. 16/2014 — il recupero avrebbe trovato fondamento nell'articolo 2033 cod. civ., norma che non era compresa nella previsione di sanatoria.

8. La quinta ragione di impugnazione è proposta — ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ. — per violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 4, comma



tre, D.L. 6 marzo 2014 nr. 16 conv. con mod. dalla L. 2 maggio 2014 nr. 68, sull'assunto che l'interpretazione accolta nella sentenza impugnata, secondo cui la norma impedirebbe il recupero individuale, ne determinerebbe la contrarietà agli articoli 3,25 e 36 Cost., perché il relativo onere economico cadrebbe anche a carico dei dipendenti che non hanno beneficiato delle retribuzioni indebite.

9. Con la sesta censura si lamenta — ai sensi dell'articolo 360 nr. 3 cod. proc. civ. — la violazione e falsa applicazione degli articoli 345 e 437 cod. proc. civ., per avere la Corte territoriale accolto la domanda dei lavoratori benché le somme indicate nell'atto di appello fossero diverse rispetto a quelle allegate nel primo grado.

10. Si espone che i lavoratori avevano riportato nel ricorso introduttivo del giudizio e nell'atto di appello una tabella delle somme oggetto di contestazione e che:

- per nove dipendenti (individuati in ricorso) nel ricorso in appello erano indicate somme diverse rispetto a quelle dell'atto introduttivo;

- per i dipendenti GIANCHINO e ZARA veniva inserita fra le somme contestate una nuova indennità (per « assistenza manifestazioni, assemblee ed iniziative pubbliche») che non era stata oggetto del giudizio di primo grado.

11. Il primo motivo del ricorso è fondato, con conseguente assorbimento degli altri.

12. Il DL 6 marzo 2014 nr. 16, convertito, con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014 nr. 68, all'articolo 4 ha disciplinato gli effetti della violazione da parte delle Regioni e degli enti locali dei vincoli finanziari relativi alla contrattazione integrativa ed all'utilizzo dei relativi fondi.

13. In particolare:

— il comma 1 prevede l'obbligo delle Regioni e degli enti locali che non abbiano rispettato i vincoli finanziari relativi alla contrattazione integrativa di recuperare integralmente le somme indebitamente erogate sulle risorse finanziarie destinate alla stessa contrattazione integrativa, in quote annuali e per

un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli. Il recupero avviene, dunque, attraverso il riassorbimento dell'indebitato sul fondo degli anni successivi. Il medesimo comma impone inoltre alle Regioni ed agli enti locali di adottare negli stessi casi anche misure di contenimento della spesa per il personale, attraverso piani di riorganizzazione e riduzione delle dotazioni organiche.

– il comma 2 dispone che le somme da recuperare ai sensi del precedente comma uno, per le Regioni e gli enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno, possono essere compensate anche attraverso l'utilizzo di risparmi di spesa ed, in particolare, i risparmi derivanti: dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al medesimo comma uno nonché dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del DL 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (piani triennali di razionalizzazione e riduzione della spesa). In sostanza, il comma due prevede come ulteriore possibilità di recupero la compensazione con risparmi di spesa, opzione tuttavia riservata ai soli enti in linea con il patto di stabilità interno.

– Il successivo comma 3, della cui interpretazione si discute, recita:

«Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni».

14. Gli atti di costituzione dei fondi e l'utilizzo dei fondi, nel concorso delle condizioni previste dalla norma— (mancato riconoscimento giudiziale di responsabilità erariale, rispetto del patto di stabilità interno, rispetto dei vincoli di spesa ed alle assunzioni indicati dalla norma) — sono sottratti, cioè, alla nullità disposta per i contratti collettivi integrativi decentrati dal richiamato comma tre *quinquies* dell'articolo 40 D.Lgs. nr. 165/2001, a tenore del quale:

«Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile».

15. Erronemente la sentenza impugnata ha applicato il comma tre dell'articolo 4 D.L. nr. 16/2014 ad atti di costituzione e di utilizzo dei fondi avvenuti negli anni 2002 - 2006, periodo anteriore alla entrata in vigore del richiamato articolo 40, comma tre *quinquies*, quinto periodo, D.Lgs nr. 165/2001 (il comma è stato inserito nel testo dell'articolo 40 dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, articolo 54, comma 1).

16. Secondo l'interpretazione accolta nella sentenza impugnata, la previsione di sanatoria ex articolo 4, comma 3, DL nr. 16/2014 opererebbe a ritroso, senza un momento temporale iniziale.

17. Tale interpretazione non è corretta, in quanto non conforme al principio già espresso da questa Corte con le ordinanze del 4 aprile 2019 nr. 9496 e del 12 aprile 2019 nr 10411, e più diffusamente, con la ordinanza del 14 dicembre 2021 nr. 40004, secondo il quale la retroattività della sanatoria è temporalmente limitata agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi adottati in epoca successiva alla entrata in vigore del D.Lgs. nr. 150/2009.

18. In tal senso depone il dato letterale, in quanto i precisi riferimenti temporali in essi contenuti (al comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 D.Lgs nr. 165/2001 ed agli atti adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del D.Lgs. nr. 150/2009) sarebbero del tutto sovrabbondanti se la disposizione avesse inteso operare una sanatoria generalizzata delle nullità della contrattazione delle regioni e degli enti locali, in qualsiasi tempo verificatesi.

19. Né appare decisivo il riferimento testuale della norma, valorizzato nella sentenza impugnata, agli atti di utilizzo dei fondi «comunque» costituiti, giacché l' avverbio «comunque» non è indicativo di un tempo ma di una modalità; il legislatore ha voluto comprendere nella previsione normativa le forme eterogenee con le quali le regioni e gli enti locali avevano provveduto alla formazione dei fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria ed al loro

utilizzo, spesso in mancanza della contrattazione integrativa per l'anno di riferimento.

20. La *ratio* della disposizione è quella di sanare la nullità dei contratti integrativi sottoscritti dalle regioni e dagli enti locali dopo la entrata in vigore del D.Lgs nr. 150/2009 (e prima della scadenza del termine di adeguamento previsto dall'articolo 65 D.Lgs. nr. 150/2009) – nonché degli atti di utilizzo dei fondi per lo stesso periodo – in ragione di una obiettiva situazione di incertezza interpretativa e di difficoltà operativa per la contrattazione decentrata di livello locale. Con il blocco della contrattazione nazionale (articolo 9, comma 17, del D.L. 78/2010) la contrattazione integrativa, infatti, avrebbe dovuto conformarsi immediatamente alle disposizioni della riforma del 2009 sugli ambiti della contrattazione collettiva e sui presupposti della retribuzione premiale, senza poter avvalersi delle indicazioni del livello nazionale e con il limite del rispetto del tetto della «spesa storica» (articolo 9, comma 2-*bis*, D.L. nr. 78/2010).

21. Nell'anno 2011, con il D.Lgs. 1 agosto 2011, n. 141, articolo 5, comma 1, lo stesso legislatore intervenne a confermare l'obbligo della contrattazione integrativa successiva alla entrata in vigore del D.Lgs. nr. 150/2009 di applicare immediatamente le disposizioni della riforma; la norma di interpretazione autentica chiarì, infatti, che il termine di adeguamento concesso alla contrattazione integrativa dall' articolo 65 D.Lgs. nr. 150/2009 si riferiva ai soli contratti integrativi già sottoscritti ed in corso di vigenza al 15 novembre 2009 (data di entrata in vigore del D.Lgs. nr. 150).

22. Il D.L. nr. 16 del 2014 è dunque intervenuto, *ex post*, a sanare gli effetti derivanti dall' eventuale mancato adeguamento della contrattazione integrativa decentrata; di fatto, si è riallineata, quanto al periodo temporale di tolleranza, la contrattazione integrativa successiva al D.Lgs. nr.150/2009 a quella già sottoscritta e vigente al momento della sua entrata in vigore.

23. Si è voluta, comunque, escludere dall'intervento di sanatoria, come *dall'incipit* dell'articolo 4, comma 3, DL nr. 16/2014, l'ipotesi della violazione di vincoli finanziari.

24. Da quanto esposto discende l'erroneità della sentenza impugnata, per

avere applicato il D.L. nr. 16/2014, articolo 4, comma 3, ad una fattispecie non disciplinata dalla norma *ratione temporis*.

25. La sentenza impugnata deve essere, pertanto, cassata in accoglimento del primo motivo di ricorso — restando assorbiti gli altri — e la causa va rinviata alla Corte d'Appello di Firenze in diversa composizione, affinché si adegui nella decisione al principio di diritto in questa sede ribadito.

26. Il giudice del rinvio provvederà alla disciplina delle spese del presente grado

PQM

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri. Cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia — anche per le spese — alla Corte d'Appello di Firenze in diversa composizione.

Così deciso in Roma, in data 9 febbraio 2022.