

**Civile Ord. Sez. L Num. 13929 Anno 2022**

**Presidente: BRONZINI GIUSEPPE**

**Relatore: NEGRI DELLA TORRE PAOLO**

**Data pubblicazione: 03/05/2022**

**ORDINANZA**

sul ricorso 27525-2015 proposto da:

AVESANI DANIELA, AMIGHINI GIULIO, ASPES ALESSANDRA,  
BARATTA GIUSEPPE, BARTOLOTTA ALESSANDRA, BASSO  
TATIANA, BELLOMO ROCCO, BOLLA MARGHERITA, BONINSEGNA  
PAOLO, BORGHESI MARCO, BORTOLAN ALESSANDRO, BRENZONI  
FEDERICO, BUNIATO FRANCESCA, CAINERI GIOVANNI,  
CAPPELLIN DANIELE, DESIGNORI MARINA, LA CAGNINA  
SALVATORE, MAELLARE MARIA DANIELA, MARCHESINI  
LUCIANO, MARINI PAOLA, MARTINELLI ADRIANO, MENON  
SERGIO, MINCIOTTI GIUSEPPE, ORTOLANI LUCIANO, PAGAN  
DE PAGANIS LAURETTA, PASQUALIN ANNA, PETRONILLI  
VALERIO, PIGNATELLI ALESSANDRO, PIPPA SANDRO, RECHER  
MARIA, REN GABRIELE, ROSSI MARISA, SACCHETTINI MARIA,

2021

3026



SALERNO CRISTINA, SALETTI PIER LUIGI, SAVORELLI GIAMPAOLO, SITTA LORENZA, TOVO COSTANZO, VECCHIETTI ARNALDO, ZANCHETTA PAOLA, ZANONI GIORGIO, tutti elettivamente domiciliati in ROMA, VIA FLAMINIA 195, presso lo studio dell'avvocato SERGIO VACIRCA, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato MAURIZIO SARTORI;

- **ricorrenti** -

**contro**

COMUNE DI VERONA, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA LUIGI GIUSEPPE FARAVELLI 22, presso lo studio dell'avvocato ROBERTO ROMEI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato CARLO ZOLI;

- **controricorrente** -

**nonchè contro**

BERTAGNA MARIASARA, CACCIATORI ROLANDO, CORTENOVA ROSSI GIORGIO, D'AMICO GRAZIA, LUGOBONI GIOVANNI, PERARO WALTER, SCUCCHIARI GIANNINO;

- **intimati** -

avverso la sentenza n. 298/2015 della CORTE D'APPELLO di VENEZIA, depositata il 29/07/2015 R.G.N. 782/2012; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/10/2021 dal Consigliere Dott. PAOLO NEGRI DELLA TORRE.

### **Premesso che**

1. Daniela Avesani e altri quaranta dirigenti del Comune di Verona, in servizio con contratto di diritto pubblico a tempo indeterminato, hanno agito in giudizio, avanti al Tribunale di Verona, lamentando che l'Ente, a partire dall'anno 2002, non aveva più erogato interamente a loro favore le risorse del Fondo previsto dal C.C.N.L. di riferimento (Area Dirigenza del Comparto Regioni e Autonomie Locali) per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, in quanto esso era stato utilizzato per pagare le medesime voci retributive anche ai dirigenti assunti con contratto a tempo determinato; hanno, quindi, chiesto che venisse accertato e dichiarato il loro diritto, e il Comune di Verona fosse di conseguenza condannato, alla corresponsione della quota parte del Fondo spettante a ciascuno a decorrere dal 2002 e fino alla data di deposito del ricorso (settembre 2009), secondo i criteri e le modalità stabiliti dalla contrattazione collettiva di livello nazionale e dalla contrattazione decentrata integrativa.
2. Il Tribunale ha ritenuto illegittima la decurtazione del Fondo in relazione alle somme destinate al pagamento della retribuzione di posizione e di risultato ai dirigenti assunti a termine, peraltro limitatamente agli anni dal 2002 al 2007, con le conseguenti statuizioni di condanna dell'Ente.
3. La Corte di appello di Venezia, pronunciando sui distinti gravami riuniti del Comune di Verona e dei dirigenti (circa la limitazione temporale della decisione adottata all'anno 2007), ha respinto integralmente le domande, alla luce del precedente di legittimità n. 9645/2012 e con assorbimento delle altre questioni.
4. Avverso detta sentenza hanno proposto ricorso per cassazione Daniela Avesani e gli altri dirigenti, affidandosi a tre motivi, cui ha resistito il Comune con controricorso.
5. Entrambe le parti hanno depositato memoria.
6. Nelle more del presente giudizio la ricorrente Maria Daniela Maellare ha depositato atto di rinuncia, comunicato e vistato per accettazione dal difensore della controparte.
7. Il Procuratore Generale ha presentato proprie conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi l'estinzione del giudizio tra la Maellare e il Comune di Verona e, per gli altri dirigenti, il rigetto del ricorso.

### **Rilevato che**

8. Con il primo motivo, deducendo la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 26 e 27 del C.C.N.L. Area Dirigenza Comparto Regioni-Autonomie Locali del 23 dicembre 1999, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 1372 cod. civ., i ricorrenti censurano la sentenza impugnata per non avere considerato che tale C.C.N.L., le cui clausole la citata

Cass. n. 9645/2012 aveva interpretato anche valorizzando la volontà espressa dalle parti contraenti, aveva autolimitato la propria portata applicativa (allo stesso nodo degli altri contratti collettivi di pari livello succedutisi nel tempo) al solo personale dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

9. Con il secondo motivo viene dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs. n. 267/2000, nonché vizio di motivazione, per non avere la Corte, pur esaminando il c. 3 di detto articolo (il quale prevede, per i dirigenti con contratto a tempo determinato, che "Il trattamento economico e l'eventuale indennità *ad personam* sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale"), tratto da tale disposizione le necessarie conseguenze sul piano interpretativo e cioè che il finanziamento degli oneri retributivi accessori per il personale dirigenziale a termine non può essere reperito attingendo al Fondo contrattuale della dirigenza a tempo indeterminato.

10. Con il terzo viene dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 110, c. 3, del d.lgs. n. 267/2000, dell'art. 76, c. 1, decreto legge n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008 e dell'art. 1, c. 557-bis, l. 27 dicembre 2006, n. 296, così come modificata dall'art. 14, comma 7, l. n. 78/2010, con riferimento alla infondatezza delle domande per il periodo successivo al 2007, sul rilievo che nella motivazione della sentenza impugnata la relativa questione era stata ritenuta assorbita nell'accoglimento dell'appello del Comune mentre nel dispositivo della stessa era presente una statuizione di "rigetto per il resto".

#### **Ritenuto che**

11. Deve preliminarmente essere dichiarata, sussistendone i presupposti (art. 390 cod. proc. civ.), l'estinzione del giudizio tra Maria Maddalena Maellare e il Comune di Verona, con la compensazione integrale delle spese di giudizio, secondo richiesta concorde delle parti in tal senso.

12. Il primo e il secondo motivo, da esaminarsi congiuntamente in quanto connessi, non possono trovare accoglimento.

13. E' già stato affermato in sede di legittimità che l'art. 26 C.C.N.L. Area della Dirigenza del Comparto Regioni - Autonomie locali del 23 dicembre 1999 va interpretato nel senso che nella determinazione del fondo previsto dalla stessa disposizione contrattuale deve tenersi conto delle sole posizioni dirigenziali effettivamente coperte e non di tutte quelle contemplate nell'organico dell'ente e che, inoltre, lo stesso fondo va utilizzato anche per le indennità spettanti ai dirigenti assunti con contratto a tempo determinato (Cass. n. 9645/2012).

14. In particolare, con tale arresto si è precisato quanto segue.

"Anzitutto, occorre partire dal presupposto che la norma collettiva del citato art. 26 del C.C.N.L. del 1999 va letta congiuntamente a quella di cui all'art. 37 del C.C.N.L. del

1996, posto che la disciplina prevista in quest'ultimo accordo è espressamente richiamata dalla lett. a) del comma 1 dello stesso art. 26 laddove è prescritto che 'A decorrere dall'anno 1999, per il finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato sono utilizzate le seguenti risorse: a) l'importo complessivamente destinato al finanziamento del trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998, secondo la disciplina del CCNL del 10.4.1996 e del CCNL del 27.2.1997; b)...'.

A sua volta, l'art. 37 del C.C.N.L. 10/4/96, vale a dire la norma collettiva che contempla direttamente il finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato, dopo avere stabilito al primo comma che al finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato dei dirigenti in servizio a tempo indeterminato si provvede mediante l'utilizzo di determinate risorse che vengono di seguito specificatamente elencate in sei distinte tipologie contrassegnate con le lett. da a) a f), prevede al comma 4 che 'nel periodo di vigenza del presente contratto, gli enti che, in attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, artt. 30 e 31, abbiano rideterminato, con atto formale esecutivo ai sensi di legge, la dotazione organica dei posti di funzione dirigenziale in numero superiore a quello preso a base del calcolo di cui alla lettera a) del comma 1, incrementano il fondo di cui al comma 2 in misura congrua tenuto conto del valore delle posizioni organizzative di nuova istituzione purché effettivamente ricoperte'.

Al comma 5 dello stesso art. 37 è, poi, stabilito che 'il valore complessivo del finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, calcolato ai sensi del comma 1, lett. a), b) e c), non può essere comunque inferiore al valore complessivo, incrementato del 6%, dell'indennità di funzione, per la parte eccedente lo 0,2 della quota di pertinenza della prima qualifica dirigenziale e per la parte eccedente lo 0,1 per la quota di pertinenza della seconda qualifica dirigenziale, in godimento ai dirigenti in servizio al momento dell'entrata in vigore del presente contratto'.

Com'è dato vedere già dal tenore letterale di tali disposizioni, contenenti la disciplina di riferimento richiamata dall'art. 26 del C.C.N.L. del 23/12/99, emerge la volontà delle parti contraenti di tener conto, nell'operazione di incremento del fondo in questione nei casi di rideterminazione della dotazione organica dei posti di funzione dirigenziale, del valore delle posizioni organizzative di nuova istituzione effettivamente ricoperte e di considerare come parametro di riferimento, per l'individuazione del valore complessivo del finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, quello dell'indennità di funzione in godimento ai dirigenti in servizio. In tal modo le parti contraenti hanno chiaramente manifestato l'intenzione di non voler considerare indiscriminatamente, nella determinazione del fondo in esame, il valore di tutte le posizioni organizzative in

organico, ma solo di quelle effettivamente ricoperte, confermando che anche il valore complessivo del finanziamento non può essere calcolato se non con riferimento all'indennità di funzione in godimento ai soli dirigenti in servizio al momento dell'entrata in vigore dello stesso accordo. Un'ulteriore conferma al fatto che gli enti pubblici datori di lavoro debbano riferirsi, ai fini che qui interessano, alle effettive coperture dell'organico dirigenziale la si rinvia nel terzo comma dell'art. 26 del C.C.N.L. del 23/12/99 in cui è previsto che, in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, gli enti valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, con la precisazione che analoga disciplina si applica agli enti, anche di nuova istituzione, che istituiscano per la prima volta posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica.

In tale specifico riferimento alle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte si coglie una continuità logica con la previsione di cui all'art. 37 del precedente C.C.N.L. del 10/4/96, incentrata, come si è visto, sulla necessità di considerare, ai fini dell'incremento del finanziamento del fondo in esame nei casi di rideterminazione della dotazione organica dei posti di funzione dirigenziale, le posizioni organizzative dirigenziali effettivamente ricoperte”.

La sentenza in oggetto ha ancora precisato come tale lettura dell'art. 26 sia "rispettosa anche della disposizione normativa di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, art. 1, lett. b), riguardante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, disposizione che, ispirata al rispetto del precetto costituzionale di cui all'art. 97, comma 1, contempla espressamente tra le proprie finalità anche quella di razionalizzare il costo del lavoro pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica. Al riguardo non vi è dubbio che la prevista limitazione dell'incremento finanziario del fondo di cui trattasi alle sole posizioni organizzative dirigenziali effettivamente ricoperte realizza un chiaro intento di contenimento della spesa pubblica. Oltretutto, tale ragione milita anche a favore dell'interpretazione, basata sulla nota dell'ARAN del 16/10/2009, per la quale l'utilizzazione del fondo deve intendersi estesa anche alle ipotesi di copertura delle posizioni dirigenziali mediante il ricorso alla tipologia dei contratti a termine. In quest'ultimo caso non è, infatti, dato rinvenire nella disposizione collettiva in esame ed in quella ad essa correlata del precedente accordo del 1996 alcun elemento concreto che imponga un diverso finanziamento della retribuzione di posizione qualora alcune delle funzioni dirigenziali previste dall'ordinamento dell'ente siano affidate a dirigenti assunti con contratto a termine, in quanto diversamente

finirebbe per ammettersi una duplicazione di spesa con riferimento alle medesime funzioni dirigenziali. (...) Inoltre, la ritenuta esclusione della possibilità di estendere l'utilizzazione del fondo alle posizioni organizzative dirigenziali ricoperte temporaneamente con dirigenti assunti a termine non è nemmeno in sintonia con la chiara previsione collettiva della effettività della copertura delle posizioni organizzative che, di certo, è garantita nei casi di ricorso alla assunzione con contratti a termine; tra l'altro, la soluzione adoperata dal giudice di merito non tiene conto della previsione dell'art. 27, comma 9 dello stesso contratto collettivo del 23/12/99 che, nel disciplinare la retribuzione di posizione, stabilisce espressamente che 'le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili sono temporaneamente utilizzate per la retribuzione di risultato relativa al medesimo anno e quindi riassegnate al finanziamento della retribuzione di posizione a decorrere dall'esercizio finanziario successivo'.

In definitiva, l'art. 26 del C.C.N.L. Area della Dirigenza del Comparto Regioni - Autonomie locali del 23 dicembre 1999 va interpretato nel senso che nella determinazione del fondo in esso previsto deve tenersi conto delle posizioni dirigenziali effettivamente coperte all'interno dell'organico dell'ente e che lo stesso fondo va utilizzato anche per le indennità spettanti ai dirigenti assunti con contratto a tempo determinato”.

15. A tale orientamento si intende nella presente sede dare continuità, non offrendo i motivi in esame apprezzabili elementi per una sua modifica.

16. In particolare, quanto al primo motivo di ricorso, l'interpretazione offerta da Cass. n. 9645/2012 non esclude in alcun modo, ma anzi considera pacifico, che il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato si applichi, e continui ad applicarsi, ai dirigenti con contratto a tempo indeterminato, sicché nessun contrasto è nella stessa rilevabile con l'art. 1 C.C.N.L. 23 dicembre 1999, là dove è indicato il destinatario del *corpus* normativo inteso nella sua globalità, altra e diversa questione essendo il modo di utilizzo del Fondo medesimo.

17. Non è, inoltre, senza rilievo che il C.C.N.L. per l'Area della Dirigenza - Comparto Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 abbia inserito nel proprio campo di applicazione, quale definito dall'art. 1, anche i dirigenti assunti a termine, accanto ai dirigenti a tempo indeterminato, confermando in tal modo quale dovesse essere la reale portata applicativa della norma, al di là della sua formulazione testuale.

18. D'altra parte, l'argomento proposto dai ricorrenti con il motivo in esame può essere superato anche osservando che l'art. 110, comma 3, d.lgs. n. 267/2000 dispone che il trattamento economico dei dirigenti a termine deve essere *equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali*, con

una previsione che, pertanto, sembra idonea ad estendere l'ambito di applicabilità del C.C.N.L. oltre i limiti di una lettura dell'art. 1 ristretta alla sua formulazione letterale.

19. Quanto al secondo motivo, si rileva come la norma di cui all'art. 110, comma 3, d.lgs. n. 267/2000 non sia di ostacolo all'inclusione dei dirigenti assunti a termine nel riparto delle risorse del Fondo: a) depone anzitutto in tal senso l'esigenza di evitare un aggravio di spesa a carico dell'Ente pubblico, come già posto in evidenza da Cass. n. 9645/2012; b) è poi da rilevare che la norma di legge e la norma di fonte collettiva appartengono a piani diversi, poiché prevedere che il trattamento economico ed un'eventuale indennità *ad personam* per i dirigenti a tempo determinato "sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale", ancora in un'ottica del tutto trasparente di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, non esclude la possibilità di fare ricorso al Fondo per il pagamento delle voci retributive accessorie cui lo stesso è preordinato.

20. Il terzo motivo risulta inammissibile, investendo questioni sulle quali il giudice di appello, ritenendole assorbite, non si è pronunciato.

21. Non rileva in senso contrario la proposizione "rigetta per il resto" che compare nel dispositivo, alla luce della inequivocabile affermazione (cfr. sentenza impugnata, p. 12) che le ragioni dell'accoglimento dell'impugnazione del Comune "sono assorbenti anche in relazione all'appello proposto dai dirigenti".

22. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, avuto riguardo all'elevato numero delle posizioni coinvolte.

23. Trattandosi di giudizio instaurato successivamente al 30 gennaio 2013, sussistono le condizioni per dare atto – ai sensi dell'art. 1, comma 17, l. n. 228/2012 (che ha aggiunto il comma 1-*quater* all'art. 13 D.P.R. n. 115/2002) – della sussistenza dei presupposti processuali dell'obbligo di versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione integralmente rigettata, se dovuto (Sez. U n. 4315/2020).

#### **P.Q.M.**

La Corte dichiara estinto il giudizio, a spese compensate, tra Maria Daniela Maellare e il Comune di Verona; respinge il ricorso in relazione agli altri ricorrenti; condanna gli stessi a rifondere le spese del presente giudizio, liquidate in euro 200,00 per esborsi e in euro 20.000,00 per compensi professionali, oltre spese generali al 15% e accessori di legge.

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

142



Così deciso in Roma nell'adunanza camerale del 12 ottobre 2021.