



11677-22

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**



SENTENZA



568
21



[Handwritten signature]

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Gli odierni ricorrenti, trasferiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), in ragione del riordino delle funzioni in materia di turismo disposto dall'art. 1 del decreto-legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 17 luglio 2006, provenendo dalla Direzione generale turismo (DGT) del Ministero delle attività produttive, agivano in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma, nei confronti della PCM chiedendo:

- l'accertamento del diritto ad essere inquadrati nel ruolo ordinario della PCM a far data dal 29 novembre 2006 e all'applicazione di tutti gli istituti della contrattazione collettiva del Comparto;

- il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata nel ruolo di provenienza;

- la condanna della PCM al pagamento delle relative differenze retributive e contributive.

2. Il Tribunale di Roma accoglieva la domanda.

3. Con sentenza depositata il 3 febbraio 2014 n. 9692/13 la Corte d'Appello di Roma accoglieva l'appello della PCM e, in riforma della sentenza di prime cure, rigettava le domande proposte dagli odierni ricorrenti.

La Corte di appello premetteva che l'art. 17 della sopravvenuta legge n. 183 del 4 novembre 2010, al comma 1, aveva stabilito l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2010, dei contratti collettivi del Comparto della PCM al personale, dirigenziale e non dirigenziale, trasferito e inquadrato nei ruoli della PCM in attuazione del d.l. n. 181 del 2006.

Tale sopravvenienza normativa, tuttavia, non incideva sull'interesse delle parti alla pronuncia giudiziale, atteso che permaneva l'interesse dei ricorrenti originari ad ottenere il richiesto inquadramento e la conseguente applicazione di tutti gli istituti previsti dalla contrattazione collettiva del Comparto PCM per il periodo 29 novembre 2006 -1° gennaio 2010.

4. Nel merito, il giudice di appello ha affermato che l'art. 1, commi 25 e 25-bis, del d.l. n. 181 del 2006, escludeva che dal trasferimento del personale potesse conseguire un maggior onere, quale sarebbe derivato, come pacifico tra le parti, se ai dipendenti fossero stati riconosciuti l'inquadramento e l'anzianità pregressa nei ruoli ordinari della PCM. Poiché il personale proveniva da un Comparto diverso da quello

della PCM, era consentito un trattamento differenziato, senza che potesse affermarsi, in proposito, una ingiustificata disparità.

Nella fattispecie in esame sussisteva una specifica base legislativa quanto alla differenziazione del trattamento economico nelle more della definitiva assegnazione degli appellati nei ruoli della PCM.

5. Per la cassazione della sentenza d'appello ricorrono i lavoratori prospettando nove motivi di impugnazione.

6. Ha resistito la Presidenza del Consiglio dei Ministri con controricorso, con il quale ha chiesto il rigetto del ricorso deducendo, in particolare, l'impossibilità di applicare ai ricorrenti, in base al d.l. n. 181 del 2006, il CCNL del Comparto PCM, atteso che l'art.1, comma 25-*bis*, del medesimo d.l. sancisce che non sono consentite revisioni dei trattamenti economici percepiti dai dipendenti, i quali conservano lo stato giuridico ed economico in godimento. All'equiparazione richiesta dai ricorrenti si sarebbe potuto addivenire solo attraverso la progressiva estensione degli istituti contrattuali, ovvero attraverso una norma di legge, previa opportuna verifica della necessaria copertura finanziaria.

7. Con ordinanza interlocutoria n. 3662 del 12 febbraio 2021 della Sezione lavoro, poiché la controversia verte su questione di massima di particolare importanza quanto ai profili sistematici e alle ricadute di impatto economico in relazione alla rilevanza delle risorse finanziarie statali ed al numero dei pubblici dipendenti potenzialmente coinvolti, il ricorso è stato rimesso al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione a queste Sezioni Unite.

Il Primo Presidente ha disposto l'assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.

8. Nell'ordinanza n. 3662 del 2021 si rileva che analoga questione è stata decisa con la sentenza della Sezione lavoro n. 31087 del 2018 che ha accolto nei limiti di cui in motivazione i ricorsi dei lavoratori.

Il precedente riguarda il trasferimento alla PCM, disposto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 181 del 2006, delle funzioni della Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, in ordine al quale, come nel caso in esame, venivano in rilievo i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006.

In particolare, con la suddetta sentenza, come ricorda l'ordinanza n. 3662 del 2021, si è affermato quanto segue.

L'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 nella parte in cui fa salve diverse «disposizioni speciali» si riferisce unicamente a norme di rango primario.

La normativa dettata dall'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006, commi 25 e 25-bis, non si può considerare una disciplina speciale derogatoria, in quanto considera soltanto gli aspetti economico-finanziari per il bilancio statale dell'avvenuto trasferimento di personale, senza disporre in ordine alla disciplina del rapporto di lavoro.

Questo rilievo trova riscontro nella successiva emanazione di atti amministrativi diretti a disciplinare i rapporti di lavoro - il d.P.C.m. 31 gennaio 2007 ed il decreto 11 luglio 2007 del Segretario generale della PCM - che non hanno rango primario e, dunque, non possono derogare alla generale disciplina del suddetto art. 31. Gli stessi risultano in palese contrasto, oltre che con l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche con gli artt. 3 e 97 Cost., e sono suscettibili di disapplicazione da parte del giudice ordinario.

Mancando una specifica base normativa di rango primario tale da giustificare la diversificazione del trattamento economico, l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, doveva - e deve - garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale in conformità con l'art. 97 Cost., che impone all'Amministrazione Pubblica di operare in modo che ai dipendenti sia garantita la parità di trattamento economico in presenza di medesimi inquadramenti e mansioni.

L'unico contenuto precettivo dei commi 25 e 25-bis dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006 è rappresentato dal criterio dell'invarianza della spesa. Tale vincolo consente di effettuare la compensazione tra le previsioni recanti aggravii di spesa e quelle aventi effetti riduttivi, onde pervenire a risultati neutri.

Il vincolo di invarianza della spesa non va inteso come riferito alla spesa per il trattamento retributivo dei dipendenti trasferiti isolatamente considerata, ma va rapportato alla spesa complessiva per il bilancio dello Stato (e per quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri), cioè a fondi che avrebbero potuto consentire di provvedere senz'altro alla richiesta equiparazione di trattamento, effettuando le opportune compensazioni, come indicato dalla Corte costituzionale e dalla Corte dei conti (e questo è emblematicamente confermato dall'art. 1, comma 99, del d.l. n. 262 del 2006).

9. Tanto premesso nell'ordinanza n. 3662 del 2021 si è osservato, invece, che nel comma 25 cit. il limite della invarianza della spesa non è posto in relazione agli effetti complessivi della operazione (incremento e risparmio di spesa) ma, piuttosto, alla spesa stanziata in bilancio, secondo la legislazione vigente, per le risorse trasferite.

Le fonti di copertura della spesa della complessiva operazione di riordino sono oggetto, poi, di una disciplina di dettaglio, come si evince, tra l'altro, dal comma 19-*quater* (quanto alla costituzione del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il comma 25-*bis* del d.l. n. 181 del 2006 statuisce, poi, che dal riordino delle competenze (tanto dei Ministeri che della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dal loro accorpamento «non deriva alcuna revisione dei trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione che si rifletta in maggiori oneri per il bilancio dello Stato».

10. L'ordinanza interlocutoria n. 3662 del 2021 rileva, quindi che rispetto alla statuizione della sentenza n. 31087 del 2018, che ha affermato che è consentito un aumento dei trattamenti economici complessivi corrisposti ai dipendenti trasferiti presso la PCM (quale pacificamente deriva dalla applicazione ad essi del CCNL del Comparto PCM) effettuando operazioni compensative sul bilancio dello Stato, appare possibile una diversa interpretazione delle disposizioni in esame, secondo cui il trasferimento delle risorse umane trova una specifica disciplina nei commi 25 e 25-*bis* del d.l. n. 181 del 2006, a tenore dei quali esso deve avvenire lasciando invariati i trattamenti economici in atto.

Tali norme, in quanto destinate non solo a regolare gli aspetti economico-finanziari per il bilancio statale dell'avvenuto trasferimento di personale, ma anche ad incidere direttamente sulla concreta disciplina del rapporto di lavoro, costituirebbero legittima deroga legislativa all'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, che non discende né dal DPCM 22 ottobre 2007 (emanato in attuazione dell'art. 1 c. 10 del citato d.l. n. 181 del 2006), né dal decreto del Segretario generale della PCM 12 febbraio 2008.

Né sussisterebbe dubbio di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 3 e 97 Cost., o contrasto con l'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

11. Il Procuratore Generale ha depositato le conclusioni scritte con le quali ha chiesto il rigetto del ricorso.



In particolare, il Procuratore Generale, premesso che l'art. 1, comma 25-bis, ha il chiaro significato di escludere le sole revisioni al rialzo dei trattamenti economici complessivi e non quelle al ribasso, ha dedotto che lo stesso non sarebbe conforme ai principi di contabilità generale dello Stato qualora rimettesse la copertura di un onere finanziario certo, quale quello derivante dalla parificazione del trattamento economico complessivo del personale trasferito a quello del personale della PCM, a razionalizzazioni e risparmi di spesa eventuali e del tutto indeterminati nell'ammontare.

Le disposizioni in esame, interpretate secondo la lettera e la loro sequenza evidenziano che il legislatore ha inteso derogare temporaneamente, per il periodo 29 novembre 2006 -31 dicembre 2009 alla regola generale dell'art. 31 del TUIPI.

12. Fissato all'udienza pubblica delle Sezioni Unite del 7 dicembre 2021, il ricorso è stato trattato in camera di consiglio, in base alla disciplina dettata dall'art. 23, comma 8-bis, del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020, inserito dalla legge di conversione n. 176 del 18 dicembre 2020, senza l'intervento del Procuratore Generale, che come si è sopra riportato ha depositato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso, e dei difensori delle parti, che hanno depositato memorie, non avendo nessuno degli interessati fatto richiesta di discussione orale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti hanno dedotto, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione della legge n. 183 del 2010, art. 17, e degli artt. 3, 24, 35, 36, 97, 101, 102, 104, 111 e 117 Cost., assumendo che la legge n. 183 del 2010, art. 17, se intesa nel senso di legittimare il rigetto della pretesa per il periodo anteriore al gennaio 2010, si sarebbe prestata al rilievo di incostituzionalità, essendo carenti i presupposti giustificativi di una norma retroattiva.

La disciplina sopravvenuta aveva fornito fondamento normativo alla pretesa di essi ricorrenti, che l'avevano richiamata nella propria memoria difensiva in sede d'appello, segnalandone l'illegittimità costituzionale se fosse stata interpretata come preclusiva dell'applicazione degli istituti giuridici ed economici della contrattazione collettiva propria del Comparto PCM per il periodo antecedente al 1° gennaio 2010.

La Corte d'Appello, tuttavia, non si era pronunciata sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, questione che è stata quindi riproposta dai ricorrenti, che deducono che sarebbe arbitraria e irragionevole la decorrenza stabilita, fissata ad una

data che non corrisponde ad alcuna variazione, né formale né sostanziale, del rapporto di lavoro intercorso con la PCM sin dal novembre 2006.

A ciò doveva aggiungersi che tale decorrenza determinava l'anomala situazione che, pur essendo i ricorrenti inseriti nell'organizzazione di una determinata Amministrazione, ne ricevevano il relativo trattamento economico solo dal 1° gennaio 2010.

La norma in questione, intervenuta nelle more di lite – e ciò in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – nella parte in cui disponeva la suddetta decorrenza aveva natura interpretativa o innovativa, ma con efficacia retroattiva, atteso che con la stessa si intendeva avallare *ex post* l'applicazione di fatto ai ricorrenti della contrattazione collettiva di altro Comparto per il periodo 29 novembre 2006-1° gennaio 2010.

Nel contenuto retroattivo la disposizione esorbitava dai limiti imposti al legislatore nell'emanare norme con effetti retrospettivi o retroattive. Ove, poi, la stessa fosse stata ricondotta nell'alveo delle leggi-provvedimento, avrebbe dovuto essere sottoposta ad uno scrutinio stretto. L'intervento legislativo, illogico, violava il principio di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione, anche in riferimento alle progressioni di carriera, con ulteriore privazione della rappresentanza sindacale in relazione alle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione nel suddetto Comparto.

Essi ricorrenti si erano, quindi, visti sottrarre con effetto retroattivo rilevanti diritti connessi al rapporto di lavoro alle dipendenze della PCM, diritti che sarebbero stati riconosciuti dalla previgente normativa; ne derivava una lesione del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, senza peraltro una regolamentazione in sede contrattuale da parte della contrattazione collettiva.

2. Il motivo non è fondato.

Al fine di inquadrare correttamente la censura occorre precisare che l'art. 17 della legge n. 183 del 2010, al primo comma ha stabilito: «Al personale dirigenziale e non dirigenziale, trasferito e inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, si applicano,

a decorrere dal 1° gennaio 2010, i contratti collettivi di lavoro del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

La Corte d'Appello ha negato che la suddetta disposizione incida sull'interesse dei ricorrenti ad una pronuncia giudiziale, permanendo l'interesse degli stessi ad ottenere il richiesto inquadramento con conseguente applicazione di tutti gli istituti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa del comparto del personale dipendente della Presidenza del consiglio dei ministri per il periodo dal 29 novembre 2006 al 1° dicembre 2010.

Tale statuizione implica un giudizio implicito di non rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con riguardo all'incidenza della norma sul giudizio in corso, che i ricorrenti deducono aver proposto, atteso che la Corte d'Appello ha escluso valenza interpretativa o innovativa retroattiva alla stessa.

La Corte costituzionale si è «ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale», della distinzione tra norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto ciò che risulta realmente decisivo è che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza – certamente valutata anche, ma non solo, alla luce dei suddetti indici – e che non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (cfr. sentenze Corte cost., n. 39 del 2021 e n. 73 del 2017).

Nella specie non è ravvisabile alcun carattere retroattivo della disposizione.

La norma non offre interpretazione autentica di una precedente disciplina, né opera per il passato, sicché il dubbio di costituzionalità è privo di rilevanza.

Peraltro con il CCNL Comparto PCM del 22 luglio 2010, art. 1, comma 6, le parti sociali già prevedevano che: «A seguito di specifici interventi legislativi, il presente contratto si applica anche al personale trasferito nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri (...) per i compiti in materia di Turismo e Sport, ai sensi del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181 (...)», pur precisando, con dichiarazione congiunta 1 in calce, che l'efficacia di tale norma contrattuale era connessa alla approvazione definitiva degli «specifici interventi legislativi» che disciplineranno la questione, secondo la decorrenza ivi indicata.

3. Con il secondo motivo di ricorso si denuncia - ai sensi dell'articolo 360, n. 5, cod. proc. civ., omesso esame circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio,

consistente nella dedotta e comprovata sussistenza sia nell'ambito delle risorse trasferite dal Ministero delle attività produttive alla PCM, sia nell'ambito del bilancio di quest'ultima e più in generale, del bilancio statale, delle risorse sufficienti a garantire l'equiparazione contrattuale dei ricorrenti al restante personale della PCM.

Espongono i ricorrenti che la Corte d'Appello non avrebbe preso in considerazione una circostanza assolutamente decisiva, che pure era stata oggetto di dibattito tra le parti.

Ponendo a fondamento della pronuncia la necessaria invarianza della spesa non aveva valutato la sussistenza delle risorse sufficienti a garantire l'equiparazione contrattuale dei ricorrenti per il periodo 29 novembre 2006-31 dicembre 2009, come era stato affermato dal Tribunale, attesa la documentazione prodotta, tra cui: pareri della Ragioneria generale dello Stato, relazione tecnica a firma del Capo dipartimento per lo sviluppo e la competitività, ipotesi di CCNI del 21 settembre 2009 e relativa relazione tecnica. Di talché l'immediato adeguamento del trattamento economico poteva essere effettuato nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa.

4. Il motivo è inammissibile.

È applicabile alla fattispecie l'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., nel testo modificato dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, che ha convertito il decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, che consente di denunciare in sede di legittimità unicamente l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti, da intendersi riferito a un preciso accadimento o una precisa circostanza in senso storico-naturalistico (si v., Cass., n. 22397 del 2019), come tale non ricomprensivo di questioni o argomentazioni che invece nella specie sostanziano il motivo, sicché sono inammissibili le censure che, irrispettivamente, come nella fattispecie, estendono il paradigma normativo a quest'ultimo profilo ponendo a fondamento della censura valutazioni sulla documentazione intervenuta nell'iter legislativo e attuativo del riordino

Si può ricordare che le Sezioni Unite di questa Corte (Cass., S.U., n. 19881 del 2014 e n. 8053 del 2014) hanno osservato che la *ratio* dell'intervento normativo è ben espressa dai lavori parlamentari lì dove si afferma che la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., ha la finalità di evitare l'abuso dei ricorsi per cassazione basati sul vizio di motivazione (non strettamente necessitati dai precetti costituzionali); ciò a supporto della funzione nomofilattica propria della Corte di

cassazione, quale giudice dello *ius constitutionis* e non, se non nei limiti della violazione di legge, dello *ius litigatoris*.

5. Con la terza censura i ricorrenti hanno denunciato - in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ. - violazione e falsa applicazione del d.l. n. 181 del 2006, artt. 1, commi 10, 25 e 25-*bis*, anche in relazione agli articoli 3, comma 2, 36 e 97, Cost., sull'assunto che la normativa di riferimento consentirebbe la revisione dei trattamenti economici del personale trasferito attraverso la compensazione con risparmi di spesa e variazioni di bilancio. Si deduce la non conformità a Costituzione dell'opzione interpretativa accolta nella sentenza impugnata.

I ricorrenti impugnano l'interpretazione effettuata dalla Corte d'Appello dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006, dolendosi anche di una lettura non compiuta del comma 25.

Alla stregua dell'interpretazione letterale di tali commi, il precetto dell'invarianza di spesa dovrebbe intendersi rettivamente riferito al complesso delle risorse trasferite, rendendo così possibile finanziare i maggiori emolumenti dovuti al personale transitato alla PCM, mediante operazioni di razionalizzazione e risparmio afferenti ad altre voci stanziare in bilancio e ciò in considerazione del disposto dell'art. 1, comma 25-*bis*, che chiarisce la portata precettiva del comma 25.

Sempre ad avviso dei ricorrenti, la lettura di tale enunciato normativo propugnata dalla difesa dello Stato e recepita in modo acritico dalla Corte d'Appello, tesa ad enucleare un divieto assoluto di revisione dei trattamenti economici dei dipendenti trasferiti, sarebbe parziale, fuorviante, erronea e tale da misconoscere la valenza della sopra evidenziata locuzione «che si riflette in maggiori oneri per il bilancio dello Stato».

Ove il senso da dare alle espressioni usate dal legislatore fosse stato quello affermato dalla Corte d'Appello di Roma, sarebbe bastato che, fissato in generale il suddetto principio di invarianza della spesa con riferimento al trasferimento di tutte le risorse, la norma avesse ribadito semplicemente lo specifico divieto di revisione del trattamento goduto dal personale trasferito all'atto del passaggio, mentre era chiaro che l'aggiunta della suddetta locuzione sta a significare che avrebbe dovuto reputarsi consentita la revisione del trattamento giuridico economico del personale trasferito, purché ciò non avesse comportato un aggravio per il bilancio dello Stato.

Ad avviso dei lavoratori, dunque, deve ritenersi che il comma 25-*bis* abbia disposto che, nel caso di trattamenti disomogenei, l'obiettivo dell'uniformazione avrebbe dovuto essere perseguito mediante variazioni compensative e/o risparmi e, comunque, senza oneri aggiuntivi a carico dell'erario, dovendosi pure dedurre, proprio per il significativo riferimento anche ai dipendenti della Pubblica Amministrazione di destinazione, che dette necessarie misure di riorganizzazione della spesa avrebbero potuto essere effettuate anche attingendo alle risorse stanziare nei capitoli afferenti al funzionamento della stessa Amministrazione di destinazione, nella piena osservanza delle norme costituzionali e di legge che impongono il rispetto del principio di parità di trattamento contrattuale tra i dipendenti.

L'interpretazione propugnata da essi ricorrenti sarebbe l'unica conforme ai principi costituzionali. Difatti, secondo la Carta costituzionale deve essere rispettato il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, dovendosi ravvisare un'adequata giustificazione della disparità di trattamento.

Se tale giustificazione dovesse rinvenirsi, nella specie, nell'evitare un aggravio al bilancio dello Stato, la norma sarebbe incongrua rispetto alle finalità che la ispira; inoltre, l'irragionevolezza delle disposizioni dei commi 25 e 25-*bis* sarebbe lampante anche alla luce della norma sopravvenuta della legge n. 183 del 2010, che ha riconosciuto ai ricorrenti l'equiparazione retributiva in presenza di identità di tutti gli elementi caratterizzanti il rapporto di lavoro, intrattenuto con la stessa Amministrazione sin dal novembre 2006. Pertanto le disposizioni in questione risulterebbero incongruenti rispetto agli artt. 3 e 36 Cost.

6. Con il quarto motivo si impugna la sentenza - ai sensi dell'art. 360, n. 4, cod. proc. civ. - per avere la Corte territoriale statuito su una questione non sottoposta al contraddittorio delle parti.

La censura afferisce alla statuizione con la quale il giudice dell'appello ha escluso che dei commi 25 e 25-*bis* potesse darsi un'interpretazione costituzionalmente orientata alla luce del canone di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., affermando che il personale della soppressa Direzione generale del turismo, già facente capo al Ministero delle attività produttive, proveniva da un Comparto contrattuale collettivo diverso da quello della Presidenza, cosicché per tutto il

periodo fino alla migrazione alla PCM si giustificava la possibilità di un trattamento diverso.

L'affermata configurabilità di una fase di transizione che avrebbe preceduto il perfezionamento del definitivo trasferimento di personale era rimasta estranea al dibattito processuale, essendo pacifico tra le parti che in data 29 novembre 2006 il personale della soppressa DGT era passato definitivamente alle dipendenze della PCM.

7. Con il quinto motivo di ricorso - sempre con riguardo alla ritenuta legittimità di un trattamento differenziato del personale trasferito «per tutto il periodo fino alla migrazione alla Presidenza del Consiglio» - si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione del d.l. n. 181 del 2006, art. 1, commi 19-*bis* e 19-*quater*, evidenziandosi che il trasferimento del personale era avvenuto in modo istantaneo, sicché mancava un periodo di transizione che avrebbe potuto giustificare l'inapplicabilità della contrattazione collettiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le norme richiamate erano chiare nel disporre l'immediato trasferimento alla PCM delle funzioni e delle correlative risorse umane finanziarie e strumentali già facenti capo alla soppressa DGT e ciò con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge n. 286 del 2006 di conversione del d.l. n. 262 del 2006, che all'art. 2, comma 98, aveva modificato *in parte qua* l'art. 19 comma 1, del d.l. n.181 del 2006, aggiungendovi (*recte*: modificando) altresì i commi 19-*bis* e 19-*quater*, senza che l'enunciato normativo lasciasse spazio all'individuazione di un periodo transitorio, in cui il trattamento del personale potesse essere legittimamente regolato in maniera difforme da quanto in generale previsto per il personale del Comparto PCM.

8. Con il sesto motivo si lamenta - in relazione all'art. 360, cod. proc. civ., n. 3 - violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del CCNL del Comparto PCM del 17 maggio 2004 nonché dell'art. 1, comma 3, del CCNI per il personale della Presidenza del Consiglio del 15 settembre 2004, sul rilievo che la contrattazione collettiva trova generale applicazione ai dipendenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio, indipendentemente dalla struttura di assegnazione.

La Corte d'Appello, nel negare il diritto dei ricorrenti alla perequazione retributiva per cui è causa, ha omesso di considerare la sussistenza di due clausole contrattuali dal chiaro tenore, che avrebbero imposto l'estensione immediata del

trattamento contrattuale proprio della PCM: si tratta dell'art. 1 del CCNL del Comparto, sottoscritto il 17 maggio 2004, applicabile *ratione temporis*, che stabiliva l'applicazione del contratto a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato esclusi dirigenti dipendenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché dell'art. 1, comma 3 del CCNI, siglato il 15 settembre 2004, che disponeva che a tutti i dipendenti in servizio presso la PCM, indipendentemente dalla struttura di assegnazione, era assicurato il medesimo trattamento. Entrambe le disposizioni contrattuali facevano discendere il diritto all'attribuzione del trattamento giuridico economico proprio del personale della PCM esclusivamente dal fatto di prestare servizio presso detta amministrazione.

9. Con il settimo motivo si lamenta - in relazione all'art. 360, cod. proc. civ., n. 3 - violazione e falsa applicazione del d.l. n. 181 del 2006, art. 1, commi 19-*quater*, 25 e 25-*bis*, in relazione al d.lgs. n. 165 del 2001, art. 31 e all'art. 2112 cod. civ.; si lamenta la mancata applicazione della disciplina dell'art. 31 d.lgs. 165 del 2001, che rende automatica la sostituzione del contratto collettivo del Comparto di provenienza con quello del Comparto di destinazione.

L'art. 31 del d.lgs. n.165 del 2001 costituisce norma generale che regola specificatamente le fattispecie di passaggio di personale tra pubbliche amministrazioni diverse e che rinvia all'art. 2112 cod. civ.

In ordine a tali disposizioni, andava richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui, in caso di trasferimento di azienda o di ramo d'azienda, ai rapporti di lavoro dei dipendenti ceduti si applica la contrattazione collettiva dell'impresa cedente solo se manca presso il cessionario un contratto collettivo di pari livello.

Altrimenti, si verifica tra contratti del medesimo livello una sostituzione automatica delle norme di fonte collettiva in vigore presso l'impresa cessionaria, fatti salvi i diritti quesiti.

Pertanto, la Corte d'Appello era incorsa in *error in iudicando* in quanto avrebbero dovuto ritenersi automaticamente sostituiti il contratto collettivo nazionale e quello integrativo del Comparto ministeri con quelli relativi al Comparto PCM, non ostandovi la pretesa natura derogatoria della normativa che aveva disposto il trasferimento dei ricorrenti all'Amministrazione controricorrente.

Né una disciplina speciale poteva trarsi dai commi 25 e 25-*bis* che riguardavano l'invarianza della spesa, atteso che questo principio doveva essere inteso quale divieto di maggiori oneri finanziari per l'erario, e non quale prescrizione dell'invarianza del regime contrattuale applicabile al personale trasferito. Il regime contrattuale doveva essere individuato alla stregua della regola generale di cui all'art. 2112 cod. civ.

10. Con l'ottavo motivo si prospetta - in relazione all'art. 360, cod. proc. civ., n. 3 - violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 45, nonché del d.l. n. 181 del 2006, art. 1, commi 19-*quater*, 25 e 25-*bis*, in relazione all'art. 45 cit.

Si sostiene l'erroneità dell'interpretazione dell'art. 45 del d.lgs. 165 del 2001 posta a base della sentenza impugnata; si assume che i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006 avrebbero la sola finalità di preservare il bilancio statale, senza derogare al principio perequativo, avente rango costituzionale.

Ad avviso dei ricorrenti, erroneamente la Corte d'Appello avrebbe ravvisato una specifica base legislativa quanto alla diversificazione del trattamento economico nelle more della definitiva assegnazione dei ricorrenti ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri: infatti, le norme di cui all'art. 1, commi 25 e 25-*bis*, non contengono una deroga all'obbligo di garantire la parità di trattamento contrattuale tra dipendenti che svolgono le medesime mansioni ed osservano lo stesso orario di servizio, trattandosi di disposizioni che mirano esclusivamente a salvaguardare il bilancio statale da ulteriori aggravii, ovvero da oneri aggiuntivi per il personale, sprovvisti di adeguata copertura derivante da corrispondenti risparmi su altre voci di spesa. I ricorrenti richiamano la decisione del giudice di primo grado, dolendosi della sua erronea riforma in appello.

11. I motivi di ricorso terzo, quinto, sesto, settimo e ottavo, devono essere trattati congiuntamente in ragione della loro connessione.

12. In ordine ai temi che devolvono, le Sezioni Unite sono state investite dalla Sezione Lavoro, con l'ordinanza interlocutoria n. 3662 del 2021, di questione di massima di particolare importanza.

La questione riguarda l'interpretazione dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006.

Si tratta di stabilire se il legislatore, nel dettare il riordino delle attribuzioni dei Ministeri e della PCM, ha previsto la contestualità del trasferimento del personale con l'applicazione allo stesso del trattamento economico maggiore previsto dal CCNL del

Comparto dell'Amministrazione di destinazione (PCM), rimettendo la copertura della relativa spesa ad eventuali misure compensative, o se con riguardo a tale aspetto - trattamento economico complessivo in atto - siano stati esclusi maggiori oneri per il bilancio dello Stato nelle more dell'attuazione complessiva del riordino.

13. L'esame della questione richiede di ricostruire il più ampio quadro normativo che viene in rilievo.

La Costituzione riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, terzo comma, Cost.).

La riserva di legge per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio è stata attuata con la legge n. 400 del 23 agosto 1988, poi modificata in proposito dal d.lgs. n. 303 del 30 luglio 1999, adottato in base alla delega contenuta nella legge n. 59 del 15 marzo 1997.

14. Il rapporto tra le fonti nella materia dell'organizzazione amministrativa è, dunque, conformato da una duplice riserva di legge, in base alla quale spetta alla legge determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri, mentre tutti i pubblici uffici (e quindi anche i Ministeri) sono organizzati secondo disposizioni di legge, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.).

Nel contesto funzionale e nella tipologia organizzativa definite dalla legge, le scelte relative, in particolare, all'individuazione dei dipartimenti e delle direzioni generali, alla ripartizione tra di essi delle attribuzioni, alla dotazione organica e alla distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, sono rimesse a fonti secondarie, mentre le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dai dirigenti preposti alle strutture con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato.

15. Con il d.lgs. n. 181 del 2006 è stato promosso il riordino e la razionalizzazione delle attribuzioni della PCM e dei Ministeri, tenuto conto, da un lato del processo di integrazione europea, dall'altro del decentramento amministrativo realizzato dal d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, in attuazione della delega legislativa di cui alla legge n. 59 del 1997.



16. In questo ambito si inserisce la disciplina che viene in rilievo nella controversia in esame, a sua volta costituita da un insieme di disposizioni, e che riguarda il trasferimento delle funzioni di spettanza statale in materia di turismo (si v. Cass., n. 16999 del 2019) dal Ministero delle attività produttive al Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art.1, comma 19-*bis*, primo periodo, del d.l. n. 181 del 2006, come introdotto dalla legge di conversione n. 233 del 2006, stabiliva che le funzioni di competenza statale assegnate al Ministero delle attività produttive dagli articoli 27 e 28 del d.lgs. n. 300 del 1999, e succ. mod., in materia di turismo, venivano attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dunque, veniva disposto nel più ampio riordino dei Ministeri e della PCM, il trasferimento di dette funzioni in ragione del venir meno del Ministero di riferimento, sostituito dal Ministero dello sviluppo economico.

Proseguiva il comma 19-*bis* nello stabilire che il Ministro dello sviluppo economico avrebbe concertato con il Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione e l'utilizzazione, anche residuale, delle risorse finanziarie da destinare al turismo.

Inizialmente, nel testo storico dell'art. 19-*bis*, del d.l. 181 del 2006, come conv. in legge, era previsto che per l'esercizio di tali funzioni il Presidente del Consiglio dei Ministri si sarebbe avvalso della struttura presso il Ministero dei beni culturali ai sensi del comma 19-*ter* e delle relative risorse.

Ed infatti, inizialmente il successivo comma 19-*quater*, anch'esso introdotto dalla legge di conversione n. 233 del 2006, nel testo storico stabiliva: «Al Ministero per i beni e le attività culturali sono trasferite le dotazioni finanziarie, strumentali e di personale della direzione generale del turismo già del Ministero delle attività produttive, che viene conseguentemente soppressa».

Interveniva, poi, l'art. 2, comma 98, del d.l. n. 262 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006, che sostituiva il secondo periodo del comma 19-*bis* e che, per l'esercizio delle funzioni in materia di turismo, istituiva presso la PCM il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, che subentrava nelle funzioni della DGT, che veniva soppressa, in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione.



L'art. 98, comma 2, cit., sostituiva il primo periodo del comma 19-*quater* prevedendo che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo - erano trasferite le risorse finanziarie corrispondenti alla riduzione della spesa derivante dall'attuazione del comma 1, nonché le dotazioni strumentali e di personale della soppressa Direzione generale del turismo del Ministero delle attività produttive.

Al comma 19-*quater* era aggiunta la previsione che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) era autorizzato a provvedere al trasferimento per l'anno 2006 delle risorse finanziarie della soppressa DGT iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico nonché delle risorse corrispondenti alla riduzione della spesa derivante dall'attuazione del comma 1, da destinare all'istituzione del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

Si può rilevare, quindi che il trasferimento delle funzioni avveniva in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri che le avrebbe esercitate, in attesa di una compiuta riorganizzazione, per il tramite del neoistituito Dipartimento che assumeva le funzioni della DGT.

Ai sensi del comma 23-*bis*, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il MEF, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sarebbero stati determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite.

17. Dall'esame delle suddette disposizioni si può rilevare come la disciplina in esame ha dovuto regolare un fenomeno complesso che ha riguardato l'intera compagine governativa, tra cui la redistribuzione delle funzioni del Ministero delle attività produttive tra altri Ministeri e la PCM.

Ciò, in particolare, anche considerando la natura e l'oggetto del regolamento che doveva regolare l'esercizio delle funzioni trasferite (come indicato dal comma 19-*quater* nel richiamare il comma 23) *ex art.* 4 della legge n. 300 del 30 luglio 1999, inserito nel Titolo I "Organizzazione dei ministeri", da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988: organizzazione, dotazione organica, individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, relative funzioni e distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, individuazione dei

dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e definizione dei rispettivi compiti.

18. In ragione della disciplina primaria, veniva poi adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2007 recante «Ricognizione delle competenze e delle relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'esercizio delle competenze in materia di turismo, in attuazione dell'art. 1, commi 19-*bis* e 19-*quater*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233».

Il comma 19-*quater*, infatti, chiariva che in attesa del suddetto regolamento, l'esercizio delle funzioni era assicurato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 3 del DPCM 22 ottobre 2007 stabiliva: «A decorrere dal 29 novembre 2006 data di entrata in vigore della legge 24 novembre 2006, n. 286, il personale anche di qualifica dirigenziale, già appartenente ai ruoli del Ministero delle attività produttive ed in servizio presso la soppressa Direzione generale del turismo, è trasferito, nei limiti del contingente numerico di cui all'allegata tabella 1 del presente decreto, nei ruoli del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, conservando lo stato giuridico ed economico in godimento, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 25-*bis*, del decreto n. 181».

L'art. 4, comma 4, a sua volta prevedeva: «Al fine di assicurare l'invarianza della spesa e il mantenimento dei livelli retributivi in godimento, nel rispetto dell'art. 1, comma 25-*bis* del decreto-legge n. 181/2006 la determinazione della quota dei fondi del personale dirigente e non dirigente da trasferire è determinata secondo i criteri utilizzati alla data di entrata in vigore del presente decreto».

19. Concorrono a disciplinare il riordino delle funzioni e il trasferimento delle risorse i commi 25 e 25-*bis* del d.l. 183 del 2001.

Come stabilito dal comma 25, le modalità di attuazione del decreto-legge dovevano essere tali da garantire l'invarianza della spesa con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane in servizio, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziata in bilancio, fatta salva la rideterminazione degli organici ex art.1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Il limite della «invarianza della spesa» è funzionale non ad effetti complessivi dell'operazione di riordino (incremento e risparmio di spesa) ma, piuttosto, alla spesa stanziata in bilancio, secondo la legislazione vigente, per le risorse trasferite.

Ciò a differenza di quanto stabilito dal comma 23, laddove l'invarianza della spesa costituisce il risultato da raggiungere al termine del processo di riorganizzazione, di talchè «(...) al termine del processo di riorganizzazione non sia superato, dalle nuove strutture, il limite di spesa previsto per i Ministeri di origine e si resti altresì entro il limite complessivo della spesa sostenuta, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la totalità delle strutture di cui al presente comma».

Né argomenti in proposito possono trarsi dal comma 10, secondo periodo, che prevede, su un diverso piano, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo.

Il comma 25-*bis*, a sua volta, non contiene l'indicazione di misure compensative: anzi, ha espressamente stabilito che dal riordino delle competenze dei Ministeri e della PCM e dal loro accorpamento non deriva alcuna revisione dei trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti, ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione, tale da provocare maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Infine, deve essere considerato il comma 99 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 4 luglio, che ha affermato che le modalità di attuazione, tra gli altri, del comma 98, che modificava il comma 19-*bis* e 19-*quater* del d.l. 183 del 2001, dovevano, in ogni caso, essere tali da garantire l'invarianza della spesa da assicurare anche mediante compensazione e conseguente soppressione di uffici di livello dirigenziale generale e non generale delle amministrazioni interessate. Con detta ultima disposizione il legislatore ha indicato alcune misure compensative «compensazione e conseguente soppressione di uffici di livello dirigenziale generale e non generale delle amministrazioni interessate», ma la portata delle stesse ha uno specifico ambito relativo solo all'articolazione della struttura degli uffici.

20. Esaminato il quadro normativo di riferimento, con riguardo, in particolare, alla vicenda di riordino per cui è causa, risolvendo la questione di massima di particolare importanza rimessa dalla Sezione lavoro, queste Sezioni Unite ritengono di affermare quanto segue.

21. L'art. 1, comma 25, del d.l. n. 181 del 2016 contiene una clausola di invarianza finanziaria, con la quale il legislatore ha stabilito che l'attuazione del riordino delle attribuzioni della PCM e dei Ministeri avvenga lasciando invariata la spesa per le risorse umane in servizio, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e come stanziata in bilancio, senza rimettere ad eventuali misure compensative una riallocazione degli stanziamenti in bilancio, in particolare atteso il tenore del comma 25-bis, che ha escluso la revisione in aumento dei trattamenti economici complessivi in atto.

22. L'art. 81, terzo comma, Cost., infatti, pone il principio fondamentale della copertura finanziaria delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime (cfr., Corte cost., sentenze n. 197 del 2019 e n. 213 del 2008).

La clausola di invarianza finanziaria impone la neutralità della norma introdotta nell'ordinamento e, in coerenza con l'art. 81, terzo comma, Cost., la stessa non deve produrre, in sede di attuazione, impatti sugli equilibri di bilancio.

In ragione della clausola di invarianza finanziaria l'Amministrazione deve avvalersi delle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui dispone a legislazione vigente.

Si può ricordare che in relazione al citato parametro costituzionale la Corte costituzionale (cfr., Corte cost., sentenza n. 163 del 2020) ha avuto modo di affermare che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude di per sé la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza, ma introducevano - al contempo e contraddittoriamente - nuovi oneri a carico dell'amministrazione. La copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (Corte cost., sentenza n. 18 del 2013).



23. Con l'introduzione, in sede di conversione, del comma 25-*bis* nell'art.1 del d.l. n. 181 del 2016, il legislatore ha stabilito, con specifico riguardo ai trattamenti economici complessivi in atto, che il trasferimento del personale doveva avvenire senza maggiori oneri e, quindi, ha escluso che dal trasferimento potesse derivare una voce di spesa per i trattamenti economici del personale trasferito.

Con l'art.1, commi 25 e 25-*bis*, del d.l. n. 181 del 2006, dunque, il legislatore ha stabilito una disciplina che, nel governare la spesa relativa all'attuazione delle misure previste dal decreto-legge, viene a regolare il rapporto di lavoro del personale trasferito, escludendo la revisione dei «trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione che si rifletta in maggiori oneri per il bilancio dello Stato».

24. Va pertanto affermato il seguente principio di diritto: «I commi 25 e 25-*bis* dell'art.1 del d.l. n. 183 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 2006, non rimettono ad eventuali meccanismi di compensazione la copertura della possibile maggiore spesa per la revisione dei trattamenti economici in atto conseguente al riordino delle funzioni, ma la escludono, stabilendo che ai dipendenti trasferiti continua ad applicarsi la contrattazione del Comparto di provenienza (o di quello di destinazione se ciò non comporta oneri maggiori); ciò per un periodo di tempo ragionevolmente limitato, al fine di riorganizzare le funzioni trasferite e di reperire le risorse finanziarie necessarie».

25. La necessità di una specifica copertura della relativa spesa trova conferma nella previsione dell'art. 17 della legge n. 183 del 2010, che ha individuato specificamente le necessarie riduzioni di spesa (corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307).

E non è senza significato, come ricordato dal Procuratore Generale, l'art. 29 del CCNL del Comparto della PCM del 31 luglio 2009, in cui le parti sociali concordavano sull'esigenza che si dovesse valutare l'estensione al personale trasferito presso la Presidenza del Consiglio, per i compiti in materia il turismo e sport, del medesimo trattamento giuridico economico spettante ai dipendenti di detta Amministrazione, prendendo atto che le risorse disponibili per il rinnovo del presente CCNL non

consentivano la piena copertura finanziaria di tale operazione, si impegnavano a trattare la questione in una successiva fase contrattuale, all'atto del reperimento delle risorse necessarie.

Ciò, porta ad escludere, tra l'altro, l'estensione ai dipendenti trasferiti del CCNL del Comparto PCM, fosse dovuta già in virtù dell'art. 1 del CCNL PCM del 17 maggio 2004, contrariamente a quel che deducono i ricorrenti nel sesto motivo di ricorso richiamando anche il CCNI e, ancor prima, l'art. 3 del CCNL PCM del 15 settembre 1994.

26. La previsione dell'art. 1, commi 25 e 25-*bis*, come sopra interpretata, va poi esaminata anche in relazione alla disciplina di cui all'art. 31 e all'art. 45 del d.lgs. 165 del 30 marzo 2001.

In ragione delle suddette disposizioni, i ricorrenti sostengono che l'attribuzione delle funzioni in questione alla PCM e il trasferimento della dotazione di personale della DGT al nuovo Dipartimento avrebbero dovuto determinare da subito, all'atto del trasferimento, l'applicazione del CCNL del Comparto PCM, non potendo ravvisarsi un periodo transitorio di applicazione del contratto collettivo del Comparto di provenienza.

27. Tale assunto non può essere condiviso.

Occorre premettere che l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede: «Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428».

Con i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006, che nel governare la spesa relativa all'attuazione delle misure previste dal decreto-legge concorrono a regolano il rapporto di lavoro del personale trasferito, conservando il trattamento economico in godimento, il legislatore ha stabilito, in relazione alle complesse e articolate disposizioni sul riordino, una disciplina speciale, secondo quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, alla quale i DPCM e gli atti successivi adottati hanno concorso a dare mera attuazione.

Va poi segnalato che nella vicenda in esame la convivenza – limitata nel tempo – di due diversi trattamenti contrattuali nell’ambito della PCM si sottrae ai dubbi di legittimità costituzionale ventilati dai ricorrenti, perché consegue ad un articolato riordino delle funzioni tra Organi dello Stato, nella specie Ministeri e PCM, che ha reso necessario il graduale adattamento delle strutture ai fini del buon andamento dell’amministrazione.

Tale scelta legislativa, proporzionata ed adeguata alla complessità stessa del riordino, non è né irragionevole né arbitraria, essendo giustificata dalla diversa provenienza e dal peculiare percorso professionale dei gruppi dei dipendenti in comparazione, nonché dal sovrapporsi di fonti contrattuali diverse per un periodo limitato necessario a realizzare, da un lato, la piena integrazione produttiva e organizzativa dell’attività trasferita nella struttura della PCM e, dall’altro, a reperire le risorse finanziarie atte a garantire in futuro, anche ai dipendenti trasferiti, l’equiparazione di disciplina contrattuale.

A ciò si aggiunga – come osservato dal Procuratore Generale - che nel periodo di tempo in questione non consta che l’attività trasferita, mediante l’istituzione di un nuovo Dipartimento, si sia svolta con modalità significativamente diverse rispetto al passato; consta, invece, che i lavoratori trasferiti erano addetti ad una specifica funzione per la quale veniva appositamente istituito un nuovo Dipartimento presso la PCM, circostanza che esclude la possibilità di comparazione con i compiti svolti dai dipendenti della PCM addetti ad altre strutture preesistenti.

Dunque, stante l’eterogeneità delle attività in concreto svolte, va esclusa una comparazione, a fini di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione, tra il personale trasferito e quello già in servizio presso la PCM, così come deve escludersi una violazione dell’art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

D’altro canto, detto art. 45, nel rimettere all’autonomia collettiva la definizione del trattamento economico, postula che i relativi negoziati siano influenzati (anche) da scelte relative agli stanziamenti che, per effetto della (diversa, ma parimenti sussistente) discrezionalità del legislatore, ben possono essere altrimenti allocati (si v., Cass., n. 15110 del 2020), come emerge, tra l’altro, dalla dichiarazione congiunta 1 relativa all’art. 1, comma 6, del CCNL della PCM del 22 luglio 2010.



Quindi, in forza delle considerazioni che precedono, deve concludersi che la Corte d'Appello ha correttamente escluso che dal trasferimento del personale potesse derivare un maggior onere connesso alla revisione dei trattamenti economici complessivi in atto.

Ne deriva il rigetto dei motivi di ricorso terzo, quinto, sesto, settimo e ottavo del ricorso.

28. È, poi, priva di fondamento anche la censura – prospettata con il quarto motivo di ricorso – di nullità della sentenza per aver statuito su una questione (la fase di transizione precedente il perfezionarsi del definitivo trasferimento di personale) non sottoposta al contraddittorio delle parti.

Oltre alle considerazioni già svolte nell'esame dei motivi che precede, si osserva che come già affermato da questa Corte, le decisioni c.d. “a sorpresa” o “della terza via” sono nulle per violazione dell'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ. solo se hanno ad oggetto questioni – di fatto o miste di fatto e di diritto - che il giudice abbia effettivamente rilevato d'ufficio senza poi sottoporle al contraddittorio fra le parti (cfr., Cass., n. 29090 del 2017, n. 25054 del 2013 e n. 20935 del 2009, quest'ultima a Sezioni Unite), mentre - nel caso in oggetto - tempi ed effetti (quanto alla contrattazione applicabile e al connesso inquadramento) del trasferimento del personale della soppressa DGT alla PCM rientravano già nel *thema decidendum* sin dall'atto introduttivo, là dove i ricorrenti avevano chiesto l'inquadramento nei ruoli della PCM e la conseguente applicazione degli istituti previsti dal CCNL Comparto PCM con decorrenza 29 novembre 2006 (si. v., pag. 3 del ricorso).

Pertanto, la disputa circa la decorrenza dell'invocata applicazione della contrattazione del comparto di destinazione già implicava di per sé anche la possibilità, da parte del giudice, di pervenire ad una soluzione mediana o comunque diversa da quella auspicata dai ricorrenti, senza bisogno di provocare ulteriormente il contraddittorio fra le parti.

29. Con il nono motivo di ricorso è dedotta - ai sensi dell'articolo 360, n. 4, cod. proc. civ. - nullità della sentenza per violazione degli articoli 112, 342 e 434, cod. proc. civ., nonché - ai sensi dell'articolo 360 n. 3 e n. 4, cod. proc. civ. – per violazione e falsa applicazione dell'art. 2909, cod. civ., e dell'art. 324, cod. proc. civ., per avere la Corte di appello trascurato che sui capi della sentenza di primo grado relativi al

trattamento giuridico (diritto all'inquadramento nel ruolo ordinario della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 29 novembre 2006; riconoscimento integrale dell'anzianità di servizio maturata) si era formato il giudicato interno, giacché l'unico motivo di gravame formulato dalla Presidenza del Consiglio faceva leva sul principio di invarianza della spesa e, dunque, si riferiva al trattamento economico.

30. Il motivo va disatteso perché, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'anzianità di servizio non è uno "status" o un elemento costitutivo di uno "status" del lavoratore subordinato, né un distinto bene della vita oggetto di un autonomo diritto (cfr., fra le altre, Cass., n. 10131 del 2018, n. 17067 del 2016, n. 9909 del 2016, n. 4812 del 1986, quest'ultima a Sezioni Unite): essa rappresenta, invece, un fatto che funge da mero presupposto temporale di specifici diritti, di modo che non è suscettibile di passare di per sé in giudicato, separatamente dall'affermazione del diritto che la presupponga.

Inoltre, il motivo presenta concorrenti profili di inammissibilità perché non risponde al requisito di specificità laddove assume che le statuizioni di prime cure sarebbero passate in giudicato per mancata impugnazione. A tal fine il ricorrente avrebbe dovuto circoscrivere il contenuto dei capi della sentenza che a suo dire non sarebbero stati impugnati e avrebbe dovuto localizzare l'appello della Amministrazione (senza peraltro riprodurre l'intero contenuto con una impropria estensione del principio di autosufficienza suscettibile di dare luogo ad un inutile e controproducente appesantimento) al fine di consentire un puntuale controllo dell'assunto che tali parti della decisione non siano state impugunate.

31. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

32. La complessità delle questioni trattate induce a compensare tra le parti le spese di giudizio.

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

PQM

La Corte rigetta il ricorso.

Compensa tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 dicembre 2021.

Il Consigliere estensore



Il Presidente



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi,1.1.APR. 2022.....

Il Funzionario Giudiziario

