



05959.12

M

16 APR 2012

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE DALL'ESAME DOTT. II

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. FABRIZIO MIANI CANEVARI - Presidente - Ud. 22/03/2012
- Dott. VITTORIO NOBILE - Consigliere - PU
- Dott. GIUSEPPE BRONZINI - Consigliere -
- Dott. LUCIA TRIA - Rel. Consigliere -
- Dott. FEDERICO BALESTRIERI - Consigliere -

Oggetto

[Empty box]

R.G.N. 14227/2010

Cron. 5959

Rep.

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 14227-2010 proposto da:

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in  
persona del Ministro pro tempore, domiciliato in ROMA,  
VIA DEI PORTOGHESI n. 12, presso l'Avvocatura Generale  
dello Stato, che lo rappresenta e difende, ope legis;

- *ricorrente* -

*contro*

2012

809

G [ ] V [ ], S [ ] A [ ];

- *intimati* -

avverso la sentenza n. 225/2010 della CORTE D'APPELLO di

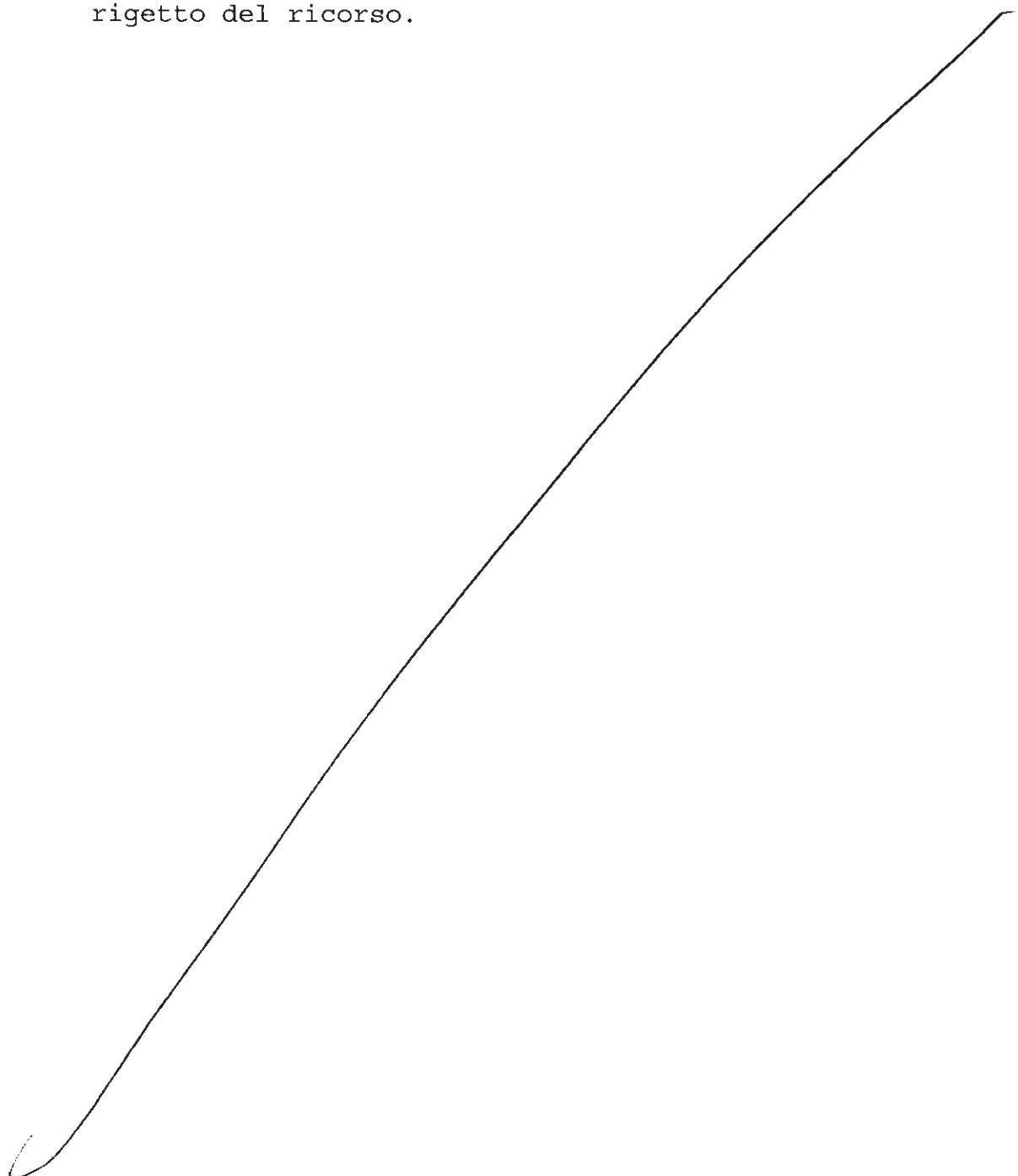
TORINO, depositata il 08/03/2010 R.G.N. 787/2009;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica

udienza del 22/03/2012 dal Consigliere Dott. LUCIA TRIA;

udito l'Avvocato AIELLO GIACOMO (AVVOCATURA DELLO  
STATO);

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. TOMMASO BASILE che ha concluso per il  
rigetto del ricorso.





Udienza del 22 marzo 2012 – Aula B  
n. 7 del ruolo – RG n. 14227/10  
Presidente: Miani Canevari - Relatore: Tria

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1.- La sentenza attualmente impugnata respinge l'appello proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avverso la sentenza del Tribunale di Torino n. 1312/09 del 23 marzo 2009 che, in accoglimento dei ricorsi riuniti di   e  , ha dichiarato non assorbibile con i futuri aumenti della retribuzione tabellare l'assegno *ad personam* riconosciuto ai ricorrenti nel momento del loro passaggio dalle dipendenze dell'Agenzia del demanio a quello del suddetto Ministero, condannando quest'ultimo al pagamento delle conseguenti differenze retributive.

La Corte d'appello di Torino, per quel che qui interessa, precisa che:

a) il  e lo  sono transitati dall'Agenzia del demanio al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2004, con attribuzione da parte del Ministero di un assegno *ad personam* di importo lordo pari alla differenza tra l'indennità di agenzia di cui godevano presso l'Amministrazione di provenienza e l'indennità di amministrazione corrisposta dal Ministero ai propri dipendenti;

b) il suddetto assegno personale, all'epoca, era stato espressamente previsto come riassorbibile "con i futuri miglioramenti economici dell'indennità di amministrazione";

c) con il ricorso introduttivo è stata contestata la disposta riassorbibilità dell'assegno in oggetto con qualsiasi aumento stipendiale, conseguente ai provvedimenti di rideterminazione dei trattamenti economici spettanti ai ricorrenti, adottati dal Ministero nel dicembre 2007;

d) il Giudice di primo grado ha accolto il ricorso sulla base dell'art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993, secondo cui gli assegni personali in argomento risultano non cumulabili con indennità fisse o continuative spettanti nella posizione di arrivo, se non per la parte eventualmente eccedente come stabilito, nella specie, originariamente, con riguardo al rapporto tra la indennità di agenzia e l'indennità di amministrazione;

e) è infondata la doglianza del Ministero secondo cui non sarebbe applicabile l'art. 3 della legge n. 537 del 1993, ma l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001;

f) è, infatti, pacifica la vigenza dell'art. 3 citato, anche dopo la privatizzazione del pubblico impiego, in quanto tale normativa non è richiamata negli allegati A e B del d.lgs. n. 165 del 2001, che individuano, ai sensi del successivo art. 71, le disposizioni non più applicabili dopo l'entrata in vigore della contrattazione collettiva;

g) comunque, l'art. 2, comma 3, menzionato fa riferimento alla contrattazione collettiva come fonte esclusiva dei trattamenti economici e il c.c.n.l. del Comparto Ministeri non contiene alcuna disposizione sul riassorbimento e – diversamente da quanto sostenuto dal Ministero – benché alla contrattazione collettiva sia stato demandato solo di disciplinare le “modalità” e le “misure” del riassorbimento, l'assenza di qualunque disciplina contrattuale in materia non consente di affermare l'effettività del meccanismo in oggetto;

h) il *thema decidendum* dell'attuale controversia è rappresentato dalla riassorbibilità o meno degli assegni *ad personam* nei futuri aumenti della retribuzione tabellare e non nei futuri incrementi dell'indennità di amministrazione, per questo il Tribunale in dispositivo si è espresso in termini di non riassorbibilità *tout court*;

i) ne consegue l'inammissibilità, prima ancora dell'infondatezza, del motivo subordinato del Ministero che introduce per la prima volta in appello la questione nuova riguardante la riassorbibilità o meno degli assegni in oggetto negli aumenti futuri dell'indennità di amministrazione.

2.- Il ricorso del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti domanda la cassazione della sentenza per due motivi;  V  G e  A  S non svolgono attività difensiva.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

### **I – Sintesi dei motivi del ricorso**

1.- Con il primo motivo di ricorso si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993 e dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Si sostiene che la sentenza impugnata sia censurabile ove: 1) ritiene applicabile, nella specie, l'art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993, sull'assunto della non ricomprensione della suddetta normativa negli allegati A e B dell'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001, che individuano le disposizioni non più applicabili dopo l'entrata in vigore della contrattazione collettiva; 2) esclude, d'altra parte, l'applicabilità dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 perché le norme collettive non hanno disciplinato la riassorbibilità dei trattamenti economici in godimento.

Il ricorrente sottolinea che, dalla complessiva lettura del citato art. 2, comma 3, si desume che il legislatore ha inteso introdurre in aggiunta al principio-base del rinvio alla contrattazione collettiva per ogni ipotesi di incremento retributivo, anche l'ulteriore principio della riassorbibilità dei trattamenti economici più favorevoli in godimento.

Il secondo principio è una diretta conseguenza del primo ed entrambi si coordinano con il principio di parità di trattamento contrattuale previsto dall'art. 45 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

Questo complesso normativo, che ha determinato l'abrogazione implicita dell'art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993, ha rinvio alla contrattazione collettiva esclusivamente la determinazione delle “modalità” e delle “misure” del riassorbimento, ma sul presupposto dell'inderogabilità e della immediata efficacia precettiva del relativo principio legislativo,

presupposto che non può essere negato per il fatto che la contrattazione collettiva del Comparto Ministeri, non abbia disciplinato la riassorbibilità.

Del resto, in base alla giurisprudenza di legittimità il principio generale da applicare ai passaggi di personale è quello della riassorbibilità degli assegni *ad personam* (corrisposti per rispettare il principio del divieto di *reformatio in pejus* del trattamento economico in godimento), sulla base dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In ogni caso, non potrebbe comunque essere applicato nella specie l'art. 3, commi 57 e 59, cit. (ove se ne escludesse l'abrogazione implicita), perché questa disposizione, che non ha carattere generale, presuppone l'omogeneità delle posizioni che, nella specie, manca in quanto il passaggio è avvenuto da un'Agenzia fiscale ad un'Amministrazione ministeriale.

2.– Con il secondo motivo di ricorso si denuncia: a) in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione dell'art. 112 cod. proc. civ.; b) in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., omessa motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

Si sostiene che la Corte territoriale ha palesemente ommesso di pronunciarsi sulla questione – proposta in appello dal Ministero – riguardante l'inapplicabilità dell'art. 3, commi 57 e 58, cit. (per carenza del presupposto della omogeneità delle posizioni interessate dai passaggi di cui si tratta) e la necessità di applicare, in sua vece, il principio generale della riassorbibilità desumibile dall'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001.

## **II – Esame delle censure**

3.– Il ricorso è da accogliere, per le ragioni di seguito precisate.

3.1.– Come si desume anche dalla sentenza impugnata, il *thema decidendum* della presente controversia è rappresentato dalla contestazione della modifica del criterio di riassorbibilità dell'assegno *ad personam* attribuito al [G] e allo [S] quando sono transitati dall'Agenzia del demanio al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, modifica disposta con i provvedimenti di rideterminazione dei trattamenti economici spettanti ai ricorrenti, adottati dal Ministero nel dicembre 2007.

In particolare, i ricorrenti sostengono l'illegittimità della riassorbibilità dell'assegno in oggetto con qualsiasi aumento stipendiale conseguente ai suddetti provvedimenti e rilevano che, al momento del loro passaggio alle dipendenze del Ministero (avvenuto nel 2004), il suddetto assegno personale (di importo lordo pari alla differenza tra l'indennità di agenzia di cui godevano presso l'Amministrazione di provenienza e l'indennità di amministrazione corrisposta dal Ministero ai propri dipendenti) era stato espressamente previsto come riassorbibile esclusivamente “con i futuri miglioramenti economici dell'indennità di amministrazione”, cioè con gli incrementi di una sola delle voci che compongono il complessivo trattamento economico spettante ai dipendenti del Ministero in oggetto.

3.2.– Dalla suddetta premessa si desume che la sentenza impugnata risulta affetta dai seguenti errori di impostazione:

1) la Corte d'appello, confermando l'impianto della sentenza di primo grado, perviene all'accoglimento delle domande dei ricorrenti sulla base dell'art. 3, commi 57 e 58, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, da cui desume che gli assegni personali in argomento risultano «non cumulabili con indennità fisse o continuative spettanti nella posizione di arrivo, se non per la parte eventualmente eccedente» come stabilito, nella specie, originariamente, con riguardo al rapporto tra la indennità di agenzia e l'indennità di amministrazione;

2) il suddetto comma 57, stabilisce che: «Nei casi di passaggio di carriera di cui all'art. 202 del citato testo unico approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, ed alle altre analoghe disposizioni, al personale con stipendio o retribuzione pensionabile superiore a quello spettante nella nuova posizione è attribuito un assegno personale pensionabile, non riassorbibile e non rivalutabile, pari alla differenza fra lo stipendio o retribuzione pensionabile in godimento all'atto del passaggio e quello spettante nella nuova posizione», mentre in base al successivo comma 58: «L'assegno personale di cui al comma 57 non è cumulabile con indennità fisse e continuative, anche se non pensionabili, spettanti nella nuova posizione, salvo che per la parte eventualmente eccedente»;

3) l'art. 202 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, così si esprime: «Nel caso di passaggio di carriera presso la stessa o diversa amministrazione agli impiegati con stipendio superiore a quello spettante nella nuova qualifica è attribuito un assegno personale, utile a pensione, pari alla differenza fra lo stipendio già goduto ed il nuovo, salvo riassorbimento nei successivi aumenti di stipendio per la progressione di carriera anche se semplicemente economica»;

4) l'articolo unico, comma 226, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – di cui la Corte territoriale non tiene conto – con una norma interpretativa stabilisce che: «l'articolo 3, comma 57, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nei confronti del personale dipendente, si interpreta nel senso che alla determinazione dell'assegno personale non riassorbibile e non rivalutabile concorre il trattamento, fisso e continuativo, con esclusione della retribuzione di risultato e di altre voci retributive comunque collegate al raggiungimento di specifici risultati o obiettivi»;

3) il suddetto comma 226, se dimostra la persistente vigenza della norma interpretata (diversamente da quanto sostenuto dall'attuale ricorrente), ne chiarisce anche la portata precettiva in senso restrittivo disponendo che per la determinazione dell'assegno in oggetto si deve tenere conto di tutti gli elementi retributivi fissi e continuativi, mentre non vanno presi in considerazione gli elementi retributivi premiali connessi ai risultati (da ultimo: Cass. 12 marzo 2012, n. 3865);

4) alla suddetta norma interpretativa (che è intervenuta dopo più di un decennio dall'entrata in vigore della norma interpretata) è stato attribuito molto risalto nella giurisprudenza sia di questa Corte sia amministrativa e si è sottolineato che la scelta di senso con essa perseguita si è dimostrata in perfetta linea con la soluzione ermeneutica da sempre adottata, con pronunce anche remote, dal Giudice amministrativo (munito all'epoca della giurisdizione esclusiva sulle controversie in materia di lavoro pubblico), nelle quali si è affermato che il divieto di *reformatio in pejus* risponde alla finalità di non ostacolare la mobilità del personale impiegatizio o di agevolarne la progressione in carriera mediante «l'eliminazione degli ostacoli di ordine economico che potrebbero spiegare effetti disincentivanti (art. 1, sesto comma, del d.P.R. 11 gennaio 1956 n. 19; art. 30 del d.P.R. 5 giugno

1965 n. 749; art. 1, quinto comma, del d.P.R. n. 1079 del 1970) e che è appunto in ragione della indicata finalità che al concetto di “retribuzione” deve essere attribuito un significato restrittivo, si da comprendervi il solo stipendio tabellare e le “voci retributive” di carattere fisso e continuativo, con esclusione degli emolumenti variabili e/o provvisori, sui quali per il loro essenziale carattere di precarietà e accidentalità, il dipendente non abbia ragione di riporre affidamento quali fonti di stabile e duraturo sostentamento per i bisogni usuali della vita» (Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 1986, n. 861, nonché, fra le tante: Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 1999, n. 1501 e 3 novembre 2008, n. 5473; Cons. giust. amm. Sicilia, 18 agosto 2010, n. 1119; Cass. 13 aprile 2006, n. 8693; Cass. 8 maggio 2006, n. 10449; Cass. 13 settembre 2006, n. 19564);

5) conseguentemente, nella giurisprudenza di questa Corte può dirsi ormai consolidato il condiviso orientamento secondo cui, nell’ambito del lavoro pubblico, nel caso di passaggio da una Amministrazione ad un’altra è assicurata – in mancanza di disposizioni speciali – la continuità giuridica del rapporto di lavoro e il mantenimento del trattamento economico, il quale, ove risulti superiore a quello spettante presso l’ente di destinazione, opera nell’ambito della regola del riassorbimento degli assegni *ad personam* attribuiti al fine di rispettare il divieto di *reformatio in pejus* del trattamento economico acquisito, in occasione dei miglioramenti di inquadramento e di trattamento economico riconosciuti per effetto del trasferimento, secondo quanto risulta argomentando dall’art. 34 del d.lgs. n.29 del 1993, come sostituito dall’art. 19 del d.lgs. n.80 del 1998 (ora art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001), che richiama le regole dettate dall’art. 2112, cod. civ. (Cass. 16 giugno 2005, n. 12956; Cass. 13 aprile 2006, n. 8693; Cass. 11 aprile 2006, n. 8389; Cass. 8 maggio 2006, n. 10449; Cass. 8 gennaio 2007, n. 55; Cass. 2 febbraio 2007, n. 2265; Cass. 29 marzo 2010, n. 7520; Cass. 19 novembre 2010, n. 23474; Cass. 2 marzo 2011, n. 5097);

6) non è dubbio, quindi, che il criterio generale del riassorbimento debba operare in riferimento ai miglioramenti del trattamento economico complessivo dei dipendenti dell’Amministrazione di arrivo (come disposto nei provvedimenti da cui ha avuto origine il presente giudizio) e non con riferimento a singole voci che compongono tale trattamento economico (come originariamente disposto, nella specie, con riguardo ai soli incrementi dell’indennità di amministrazione), in quanto solo il primo sistema di riassorbimento, oltre a non essere in contrasto con le disposizioni legislative di cui finora si è detto, è conforme al principio di cui all’art. 36 Cost., come costantemente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, nel senso che il principio della «proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione va riferito non già alle sue singole componenti, ma alla globalità di essa» (vedi, per tutte: Corte cost. sentenze n. 141 del 1979; n. 470 del 2002; n. 434 del 2005) e quindi alle singole voci che compongono la retribuzione non può essere attribuito autonomo rilievo, a meno che ciò sia espressamente previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva, il che nella specie non accade.

Da quanto fin qui osservato si desume che la Corte territoriale non ha considerato che – a partire dal punto di vista oggettivo – la pretesa dei ricorrenti non può essere accolta perché essa in realtà di sostanza nel volere – in assenza di una apposita normativa derogatoria – preservare dal meccanismo del riassorbimento negli aumenti di trattamento economico complessivo dei dipendenti del Ministero (collegando il riassorbimento stesso soltanto agli incrementi dell’indennità di amministrazione) l’assegno *ad personam* corrisposto per l’eccedenza tra l’importo dell’indennità di

agenzia (di cui il  e lo  godevano presso l'Agenzia del demanio) e quello dell'indennità di amministrazione suddetta. Ma una simile richiesta, dal suddetto punto di vista, si pone in contrasto radicale con il quadro normativo di riferimento correttamente ricostruito, perché le due indennità considerate (che hanno natura analoga, come si desume dal c.c.n.l. 28 maggio 2004 relativo al personale del Comparto delle Agenzie fiscali, in base al quale l'indennità di agenzia è voce del salario accessorio, sostitutiva dell'indennità amministrativa) sono, come più volte precisato da questa Corte (Cass. SU 13 luglio 2005, n. 14698; Cass. 13 settembre 2006, n. 19564), emolumenti corrisposti per dodici mensilità, con carattere di generalità e natura fissa e ricorrente. Il carattere di generalità dice che esse devono essere corrisposte a tutti i dipendenti rispettivamente, dell'Agenzia fiscale e del Ministero), la natura ricorrente dice che devono essere corrisposte con la medesima cadenza temporale, mentre la natura fissa significa che esse sono parametrize a criteri oggettivi di determinazione. Esse, quindi, non sono "voci retributive comunque collegate al raggiungimento di specifici risultati o obiettivi", ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993 e quindi non sono emolumenti ai quali viene attribuito autonomo rilievo, ai fini che qui interessano.

3.3.– Ma ciò che più conta, per il presente giudizio, è che la Corte torinese non ha neppure considerato i limiti soggettivi di applicazione della suddetta disciplina, quali ripetutamente delineati dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte e dalla giurisprudenza amministrativa, e che portano ad escluderne l'applicabilità nell'attuale fattispecie.

In base al suddetto orientamento ermeneutico – che ha preso le mosse da quanto ritenuto dall'assolutamente prevalente giurisprudenza del Giudice amministrativo, munito all'epoca di giurisdizione esclusiva sulle controversie di lavoro pubblico (vedi, per tutte, Cons. Stato, Ad. plen, 16 marzo 1992, n. 8) – l'art. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957 non è espressione di un principio generale, applicabile indistintamente a tutti i dipendenti pubblici, dovendosi interpretare la norma nel senso che la disciplina relativa all'assegno *ad personam*, utile a pensione, attribuibile agli impiegati con stipendio superiore a quello spettante nella nuova posizione lavorativa, concerne esclusivamente i casi di passaggio di carriera presso la stessa Amministrazione statale o anche diversa amministrazione, purché statale, non anche i passaggi nell'ambito di Amministrazione non statale, ovvero tra diverse Amministrazioni non statali o da una di esse allo Stato e viceversa.

Infatti – come precisato in particolare da Cass. 8 maggio 2006, n. 10449 e da Cass. 29 luglio 2009, n. 17645 – la suddetta norma risponde alla precipua finalità di evitare che il mutamento di carriera nell'ambito dell'organizzazione burocratica dello Stato comporti, per gli interessati, un regresso nel trattamento economico raggiunto, ma di "regresso" può parlarsi soltanto confrontando posizioni omogenee nel contesto di un sistema burocratico unitario, entro il quale il "dipendente statale" si sposti con le modalità previste per il "passaggio" ad altra Amministrazione o ad altra carriera, compreso il caso dell'accesso per concorso, secondo le disposizioni statutarie (vedi artt. 199 e 200 del d.P.R. n. 3 del 1957 cit.).

Sussistono, dunque, limiti soggettivi ed oggettivi all'applicabilità della norma, che inducono di per sé ad escludere che alla stessa possa essere attribuita una portata estensiva e che il legislatore abbia inteso, con tale disposizione, porre un principio di ordine generale, da valere per ogni tipo di



passaggio ed indipendentemente dalla natura statale o meno delle organizzazione nel cui ambito si verifica la mobilità. Né soccorre il richiamo al successivo art. 12 del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, che al citato art. 202 si riconnette, e di cui ripete finalità e limiti, con la sola aggiunta del riferimento alle “disposizioni analoghe”, ma pur sempre concernenti l’impiego statale, siccome esclusivo destinatario della normativa recata dal decreto.

Va rilevato, infine, che, ogni qual volta si è inteso mantenere, per i dipendenti pubblici, un trattamento di maggior favore, la fonte, primaria o secondaria, ne ha sempre espressamente definito i beneficiari, le condizioni ed i limiti di operatività, con ciò restando esclusa la possibilità di desumere dal complesso delle disposizioni un principio con carattere di generalità.

A fronte dell’univoco significato del suddetto art. 202 nel senso indicato, la tesi opposta non si potrebbe sostenere neanche facendo riferimento al richiamo al medesimo art. 202 effettuato dall’art. 3, commi 57 e 58, della legge n. 537 del 1993 e al rilievo che, al momento dell’entrata in vigore di tale ultima legge, era già intervenuta la c.d. “privatizzazione” del rapporto di pubblico impiego a opera del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (in attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Infatti, il mutamento della natura giuridica del rapporto di lavoro non ha certamente determinato l’unificazione della disciplina, continuando a trovare applicazione le discipline speciali di ciascun settore in attesa dell’intervento della contrattazione collettiva (art. 69 del d.lgs. n. 2001), cosicché non vi sono elementi a conforto della tesi che le disposizioni legislative in materia di lavoro pubblico debbano tendenzialmente interpretarsi come applicabili alla totalità dei dipendenti previsti dall’art. 1, comma 2, del menzionato decreto legislativo. L’assunto, del resto, è contraddetto proprio dalle disposizioni della stessa legge n. 537 del 1993, nella parte in cui estendono esplicitamente taluni articoli del D.P.R. n. 3 del 1957 a settori diversi dall’impiego statale (si vedano i commi 12 e 41 dell’art. 3).

Nessun elemento, in definitiva, conforta la tesi secondo cui l’istituto disciplinato dall’art. 202 del d.P.R. n. 3 del 1957 sia assunto a rango di principio generale dell’impiego pubblico e come tale richiamato dalla disposizione che lo ha modificato.

3.4.– La giurisprudenza della Corte si è già espressa anche con riguardo all’inquadramento da attribuire ai dipendenti delle Agenzie fiscali (vedi, per tutte: Cass. SU 14 gennaio 2009, n. 560; Cass. 13 settembre 2006, n. 19564; Cass. 26 ottobre 2006, n. 23005; Cass. 25 maggio 2005, n. 10991).

In particolare è stato chiarito che a seguito della istituzione – ad opera del Capo II del Titolo V del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 – delle Agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, delle dogane, del territorio e del demanio), divenute operative a partire dal 1° gennaio 2001, in base all’art. 1 del d.m. 28 dicembre 2000, le Agenzie gestiscono le funzioni già esercitate dai vari dipartimenti ed uffici del Ministero delle finanze (poi confluito dell’unico Ministero dell’economia e delle finanze) al quale sono rimaste le sole “funzioni statali” elencate nell’art. 56 dello stesso d.lgs. In base all’art. 61 tutte le Agenzie hanno personalità giuridica di diritto pubblico e l’Agenzia del demanio (che è quella da cui provengono gli attuali ricorrenti) è stata definita ente pubblico economico dall’art. 1



del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 (che ha modificato in tal senso il comma 1 del suddetto art. 61) e sono rappresentate dai rispettivi direttori (art. 68).

Dispone, in particolare l'art. 57, che alle Agenzie fiscali sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna di ciascuna Agenzia. L'art. 73, comma 5, prevede che il suddetto Ministro dispone con decreto in ordine alle assegnazioni di beni e personale afferenti alle attività di ciascuna agenzia; l'art. 74 (Disposizioni transitorie sul personale) specifica, al comma 1, che partire dalla data fissata con decreto del Ministro delle finanze, tutto il personale del Ministero è incluso in un ruolo speciale e distaccato presso i nuovi uffici del Ministero o presso le Agenzie fiscali.

L'art. 5 del d.m. 28 dicembre 2000 (in Gazz. Uff. 12 gennaio 2001, n. 9) poi modificato dal d.m. 20 marzo 2001, ha istituito il ruolo speciale del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2000 e, con riguardo al personale inserito nell'elenco di cui al comma 1, sezione 1/A, ne ha disposto il distacco provvisorio, a decorrere dal 1° gennaio 2001, presso l'Agenzia del demanio, dichiarata competente alla gestione del detto personale. Infine, il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 107, ha fissato le dotazioni organiche e disposto che «le Agenzie subentrano al Ministero nei rapporti giuridici, poteri, competenze e controversie relative alle funzioni ad esse trasferite e al proprio personale» (art. 20).

Dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte risulta che la riferita vicenda normativa è stata interpretata nel senso che la qualità di datore di lavoro sia stata assunta dalle Agenzie non alla data del 1° gennaio 2001 (che aveva disposto soltanto il distacco del personale), ma solo con l'emanazione del d.P.R. n. 107 del 2001.

Nel presente giudizio i ricorrenti sono passati dalle dipendenze dell'Agenzia del demanio a quelle del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2004 e quindi quando già la suddetta Agenzia era pienamente operativa come ente pubblico distinto dallo Stato, anche con riguardo al rapporto di lavoro dei dipendenti.

Ne risulta che la normativa che la Corte torinese ha posto a base della propria decisione – anche da tale punto di vista – è inapplicabile alla presente fattispecie che non configura una ipotesi di passaggio di carriera da una Amministrazione statale ad una diversa Amministrazione sempre statale, ma un passaggio da una Amministrazione pubblica autonoma (oltretutto, qualificata dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 ente pubblico economico), come tale non inserita nell'organizzazione burocratica dello Stato, ad una Amministrazione statale.

In tale ultima ipotesi – di passaggio di personale e/o procedura volontaria di mobilità nel pubblico impiego privatizzato – non viene in considerazione l'art. 3 della legge n. 537 del 1993 e, in base ad orientamenti consolidati e condivisi di questa Corte:

- a) la regola per cui il passaggio da un datore di lavoro all'altro comporta l'inserimento del dipendente in una diversa realtà organizzativa e in un mutato contesto di regole normative e retributive, con applicazione del trattamento in atto presso il nuovo datore di lavoro (art. 2112 cod. civ.), è confermata, per i dipendenti pubblici, dall'art. 30 del d.lgs. n.165 del



2001, che riconduce il passaggio diretto di personale da amministrazioni diverse alla fattispecie della “cessione del contratto” (art. 1406 cod. civ.), stabilendo la regola generale dell’applicazione del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi nel comparto dell’Amministrazione cessionaria, non giustificandosi diversità di trattamento (salvi gli assegni *ad personam* attribuiti al fine di rispettare il divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico acquisito) tra dipendenti, dello stesso ente, a seconda della provenienza (Cass. 17 luglio 2006, n. 16185; Cass. 13 settembre 2006, n. 19564; Cass. 2 febbraio 2007, n. 2265);

- b) infatti, nell’ipotesi di passaggio di lavoratori ad una diversa PA, l’eventuale diversificazione del rispettivo trattamento economico richiede una specifica base normativa, in difetto della quale l’Amministrazione, ai sensi dell’art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, deve garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e, comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (Cass. 2 marzo 2011, n. 5097).

3.5.– Da quanto si è detto non può esservi dubbio sul fatto che, nella specie non solo debba essere operato il riassorbimento, ma anche che ciò debba avvenire in riferimento ai miglioramenti del trattamento economico complessivo dei dipendenti del Ministero, come disposto nei provvedimenti da cui ha avuto origine il presente giudizio)

3.6.– Deve essere, infine, precisato che rispetto a quanto fin qui esposto non assume alcun rilievo l’argomento – cui ha fatto riferimento la Corte d’appello – dell’assenza di disposizioni contenute nella contrattazione collettiva (applicabile) che disciplinino il riassorbimento delle eccedenze retributive che possono verificarsi nei passaggi del personale tra le varie Amministrazioni.

Infatti, secondo quanto si desume dal combinato disposto degli artt. 2 e 69 del d.lgs. n. 165 del 2001, mentre alla contrattazione collettiva è demandata la determinazione degli elementi che concorrono a formare, condizionandosi a vicenda, il trattamento economico complessivo dei pubblici dipendenti, per quanto riguarda il riassorbimento alla contrattazione collettiva compete solo la definizione delle modalità applicative di operatività del relativo principio (già presente, peraltro, per quel che si è detto nell’ambito dello stesso d.lgs.), sicché attesa l’inderogabilità della normativa che delinea i criteri generali cui deve conformarsi il trattamento economico dei pubblici dipendenti, nel cui ambito rientra il principio del riassorbimento, in difetto di specifiche disposizioni dell’autonomia collettiva si applicano le disposizioni legislative in materia, essendo comunque preclusa alla contrattazione collettiva la possibilità di escludere l’operatività del suddetto principio (*arg. ex* Cass. 30 dicembre 2009, n. 27836; Cass. 18 gennaio 2012, n. 709; Cass. 14 luglio 2008, n. 19299).

### **III – Conclusioni**

4.– In sintesi, per tutte le esposte considerazioni, il ricorso va accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio, anche per le spese del presente giudizio di cassazione, alla Corte d’appello di Torino, in diversa composizione, che si atterrà ai principi suindicati e, in particolare al

segunte principio: «la regola per cui il passaggio da un datore di lavoro all'altro comporta l'inserimento del dipendente in una diversa realtà organizzativa e in un mutato contesto di regole normative e retributive, con applicazione del trattamento in atto presso il nuovo datore di lavoro (art. 2112 cod. civ.), è confermata, per i dipendenti pubblici, dall'art. 30 del d.lgs. n.165 del 2001, che riconduce il passaggio diretto di personale da Amministrazioni diverse alla fattispecie della "cessione del contratto" (art. 1406 cod. civ.), stabilendo la regola generale dell'applicazione del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi nel comparto dell'Amministrazione cessionaria, non giustificandosi diversità di trattamento (salvi gli assegni *ad personam* attribuiti al fine di rispettare il divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico acquisito) tra dipendenti dello stesso ente, a seconda della provenienza. Tale regola – da applicare anche nel caso di passaggio dalle dipendenze di una Agenzia fiscale alle dipendenze di una Amministrazione inserita nel sistema burocratico dello Stato – comporta che i suddetti assegni *ad personam* siano destinati ad essere riassorbiti negli incrementi del trattamento economico complessivo spettante ai dipendenti dell'Amministrazione cessionaria».

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del presente giudizio di cassazione, alla Corte d'appello di Torino in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione lavoro, il 22 marzo 2012.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Depositato in Cancelleria

16 APR 2012

