

19252/10



SEZIONE UNITE CIVILI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE	- Primo Presidente -	
Dott. PAOLO VITTORIA	- Presidente Sezione -	R.G.N. 24977/2009
Dott. ANTONINO ELEFANTE	- Presidente Sezione -	R.G.N. 24979/2009
Dott. ROBERTO MICHELE TRIOLA	- Presidente Sezione -	R.G.N. 24981/2009
Dott. UMBERTO GOLDONI	- Consigliere -	Cron. 19252 Rep.
Dott. SALVATORE SALVAGO	- Consigliere -	Ud. 06/07/2010
Dott. FABRIZIO FORTE	- Consigliere -	CC
Dott. FILIPPO CURCURUTO	- Rel. Consigliere -	
Dott. VINCENZO DI CERBO	- Consigliere -	

Rapporto
lavoro con
ente locale,
giurisdizione

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 24977-2009 proposto da:

PROVINCIA DI FROSINONE, in persona del legale
rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata
in ROMA, PIAZZA MAZZINI 27, presso lo studio
dell'avvocato FRANCESCO MAINETTI, rappresentata e
difesa dall'avvocato SPIRITO FELICE MARIA, per delega
in calce al ricorso;

- **ricorrente** -

2010

642

contro

D'ORSO CARLO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE SOMALIA 28, presso lo studio dell'avvocato DE BENEDICTIS MARIA PIA, rappresentato e difeso dall'avvocato DE SANTIS GIORGIO, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

sul ricorso 24979-2009 proposto da:

PROVINCIA DI FROSINONE, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA MAZZINI 27, presso lo studio dell'avvocato FRANCESCO MAINETTI, rappresentata e difesa dall'avvocato SPIRITO FELICE MARIA, per delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

SCAPPATICCI MASSIMO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE SOMALIA 28, presso lo studio dell'avvocato DE BENEDICTIS MARIA PIA, rappresentato e difeso dall'avvocato DE SANTIS GIORGIO, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

sul ricorso 24981-2009 proposto da:

PROVINCIA DI FROSINONE, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata

in ROMA, PIAZZA MAZZINI 27, presso lo studio dell'avvocato FRANCESCO MAINETTI, rappresentata e difesa dall'avvocato SPIRITO FELICE MARIA, per delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

RIGA MARIA ANTONIETTA, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE SOMALIA 28, presso lo studio dell'avvocato DE BENEDICTIS MARIA PIA, rappresentata e difeso dall'avvocato DE SANTIS GIORGIO, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

per regolamento di giurisdizione in relazione ai giudizi pendenti n. 1441/2007 (r.g. n. 24977/2009), 3633/2008 (r.g. n. 24979/2009), 3631/2008 (r.g. n. 24981/2009) del TRIBUNALE di FROSINONE;

uditi gli avvocati Felice Maria SPIRITO, Benito ALENI per delega dell'avvocato Giorgio De Santis;

udita la relazione della causa svolta nella c.c. del 06/07/2010 dal Cons. Dott. FILIPPO CURCURUTO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Maurizio VELARDI, il quale chiede che le Sezioni unite della Corte, in camera di consiglio, dichiarino la giurisdizione del giudice amministrativo, con le conseguenze di legge.

Ritenuto in fatto

Taluni ex dipendenti della Provincia di Frosinone, facenti parte del personale non di ruolo, il cui rapporto era cessato in periodo anteriore al 30 giugno 1998, con il trasferimento degli interessati nei ruoli di altre amministrazioni, hanno ottenuto contro la Provincia decreti ingiuntivi per somme loro dovute, in relazione al predetto rapporto non di ruolo, a titolo di trattamento di liquidazione previsto dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n.207 per il personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato e poi esteso al personale non di ruolo degli enti locali con il Decreto Legislativo 5 febbraio 1948, n. 61.

La Provincia di Frosinone si è opposta ai decreti ed ha proposto con separati ricorsi regolamento di giurisdizione, chiedendo che venga dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Gli ex dipendenti indicati in epigrafe resistono con distinti controricorsi.

Il Procuratore generale ha concluso per la giurisdizione giudice amministrativo.

Le parti hanno depositato memorie ex art. 378 c.p.c.

Considerato in diritto

La Corte ritiene opportuno riunire i ricorsi, decidendoli con unica ordinanza.

I ricorsi propongono infatti, in relazione a controversie del tutto simili, la stessa questione di diritto. Quindi trova applicazione il principio secondo cui l'istituto della riunione di procedimenti relativi a cause connesse, previsto dall'art. 274 cod. proc. civ., in quanto volto a garantire l'economia ed il minor costo dei giudizi, oltre alla certezza del diritto, risulta applicabile anche in sede di legittimità, in relazione a ricorsi proposti contro sentenze diverse pronunciate in separati giudizi, in ossequio al precetto costituzionale della ragionevole durata del processo, cui è funzionale ogni opzione semplificatoria ed acceleratoria delle situazioni processuali che conducono alla risposta finale sulla domanda di giustizia, ed in conformità dal ruolo istituzionale della Corte di cassazione, che, quale organo supremo di giustizia, è preposta proprio ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale (Cass. Sez. Un. 13 settembre 2005, n. 18125; conf. Cass. 14 ottobre 2005, n. 19978; 31 ottobre 2005, n. 21109; 20 dicembre 2005, n. 28227; 28 settembre 2006, n. 21032). Dalle disposizioni del codice di rito prescriventi l'obbligatorietà della riunione, in fase di impugnazione, di procedimenti formalmente distinti, in presenza di cause esplicitamente ritenute dal legislatore idonee a giustificare la trattazione congiunta (artt. 335 cod. proc. civ. e 151 disp. att. cod. proc. civ.), è desumibile infatti un principio generale secondo cui il giudice può ordinare la riunione in un solo processo di impugnazioni diverse, oltre i casi espressamente previsti, ove ravvisi in concreto elementi di connessione tali da rendere

opportuno, per ragioni di economia processuale, il loro esame congiunto (Cass. 17 giugno 2008, n. 16405).

Il suddetto principio può essere applicato, per la fondamentale somiglianza delle due situazioni, al caso, ricorrente nella specie, di più regolamenti di giurisdizione che richiedano la soluzione della medesima questione di diritto e siano stati proposti in relazione a controversie i cui contenuti sono pressoché totalmente sovrapponibili.

Vanno esaminate in via preliminare le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi sollevate nei controricorsi.

Nessuna di tali eccezioni è fondata.

I controricorrenti sostengono che il ricorso sarebbe inammissibile perché conterrebbe una prospettazione parziale ed incompleta della questione controversia.

Premesso che l'eccezione così sollevata può esser valutata sotto il profilo del requisito di cui all'art. 366 comma 1, n. 3, c.p.c., necessario, a pena di inammissibilità, anche nel ricorso per regolamento di giurisdizione, per consentire alla Suprema Corte di conoscere dal ricorso, senza attingere aliunde, gli elementi indispensabili per una precisa cognizione dell'origine e dell'oggetto della controversia, dello svolgimento del processo, e delle posizioni in esso assunte dalle parti, pur se in funzione della sola questione di giurisdizione che essa è chiamata a decidere (v. per tutte, Cass. Sez.un, 20 ottobre 2000, n. 1129; Sez. un. 24 aprile 2002, n. 6040; 18 dicembre 2009, n. 26644) va richiamato il principio secondo cui nel ricorso per regolamento di giurisdizione il requisito in esame è soddisfatto quando l'atto esponga gli estremi della controversia necessari per la definizione della questione di giurisdizione, indicando le parti, l'oggetto ed il titolo della domanda, e inoltre specificando il procedimento cui si riferisce l'istanza e la fase in cui si trovi, mentre non rileva l'omessa menzione di assunti difensivi e di momenti della vicenda processuale non influenti sulla questione medesima (Cass. Sez. un. 9 giugno 2004, n. 10980).

Poiché è indiscutibile che il ricorso della Provincia sia conforme ai requisiti appena indicati, l'eccezione dei controricorrenti è infondata perché invoca l'inammissibilità quale sanzione per scelte difensive, che vanno invece giudicate eventualmente sul diverso piano della fondatezza.

Quanto infine all'inammissibilità del ricorso per inadeguatezza del quesito di diritto ex art. 366 bis c.p.c. nel testo applicabile *ratione temporis*, l'eccezione è del tutto infondata perché il cit. art. 366 bis cod. proc. civ., per pacifica giurisprudenza di questa Corte, non si applica al ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione (v. per tutte, fra le molte, Cass. Sez.un. 5924/2008).

Ciò premesso, sulla questione di giurisdizione deve osservarsi quanto segue.

Il D.Lgs.C.P.S. 4 aprile 1947, n. 207 [Trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato] nell'art. 9, primo comma, per quanto

interessa, dispone che “ A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, in caso di cessazione del rapporto di impiego, al personale assunto con una qualsiasi delle qualifiche previste dal regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, ed avente almeno un anno di servizio continuativo, è dovuta un'indennità commisurata ad una mensilità della sola retribuzione in godimento all'atto del licenziamento per ciascun anno di servizio o frazione di anno superiore a sei mesi” e, nel quarto ed ultimo comma dello stesso articolo, limita tale diritto, stabilendo che “L'indennità non è dovuta nel caso di licenziamento per motivi disciplinari o di dimissioni volontarie o di passaggio in ruolo”.

Il D.Lgs. 5 febbraio 1948, n. 61 [Trattamento giuridico ed economico del personale non di ruolo in servizio presso gli Enti pubblici locali] ora abrogato dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, estende con l'art. 7 al personale non di ruolo degli enti locali il trattamento previsto per il personale statale, disponendo in proposito, per ciò che interessa, che “ Il trattamento previsto per il personale non di ruolo dall'art. 9 del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, è concesso per le cessazioni dal servizio che si sono verificate a decorrere dal 1° maggio 1947 e quello previsto dall'art. 21 del decreto stesso, è concesso per le cessazioni dal servizio che si verificheranno entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.

L'art. 21, così richiamato, si riferisce ai dipendenti non di ruolo che rassegnino le dimissioni dall'impiego entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e dispone che l'indennità è commisurata, in tal caso, “alla retribuzione ed alla indennità di caro vita”.

Con la sentenza 9 luglio 1986 n. 208, la Corte Costituzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo comma del cit. art. 9 del del D.Lgs.C.P.S. 4 aprile 1947, n. 207, nella parte in cui dispone che l'indennità prevista nel primo comma per il personale non di ruolo all'atto della cessazione del rapporto non è dovuta nel caso di passaggio in ruolo.

La Provincia di Frosinone con delibera 12 dicembre 2002 n. 470 ha liquidato il suddetto trattamento a tutti coloro il cui rapporto inizialmente non di ruolo era proseguito con la stessa Provincia trasformandosi in rapporto di ruolo, ma non agli ex dipendenti che, come gli attuali controricorrenti, erano transitati ad altre amministrazioni. Da ciò le controversie in relazione alle quali è stato chiesto a questa Corte di regolare la giurisdizione.

La Corte ritiene che di esse debba conoscere il giudice amministrativo.

Queste Sezioni unite hanno da tempo chiarito che qualsivoglia controversia avente ad oggetto obbligazioni nascenti da un rapporto di lavoro cessato anteriormente alla data del 30 giugno 1998 è esclusa dal novero di quelle conoscibili in sede di giurisdizione ordinaria, poiché - attesa l'imprescindibile relazione che l'art. 69, comma settimo, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (e, prima di esso, l'art. 45, comma diciassettesimo, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80) istituisce, attraverso il

requisito dell'attinenza, tra il suddetto "dato storico" ed un determinato "periodo del rapporto di lavoro" - il necessario presupposto di ogni collegamento della controversia con tale giurisdizione è la sussistenza di un segmento del rapporto stesso temporalmente collocabile dopo la menzionata data. (Cass. Sez. Un, 20 novembre 2003, n. 17633 che, enunciando tale principio - in una fattispecie in cui venivano in discussione i limiti esterni della giurisdizione del giudice dell'ottemperanza il quale aveva emesso una statuizione di natura cognitoria integrativa del giudicato amministrativo - hanno ritenuto devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione della controversia relativa ai criteri di computo dell'indennità di dirigenza nella base di calcolo del trattamento integrativo di quiescenza spettante a dirigenti comunali collocati a riposo anteriormente al 30 giugno 1998, ed hanno altresì escluso la rilevanza dell'avvenuto superamento, per l'introduzione del giudizio, della data del 15 settembre 2000, essendo tale data indicata dalla citata disposizione non quale limite alla persistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, ma quale termine di decadenza per la proponibilità della domanda giudiziale; per una soluzione diversa v. tuttavia Cass. Sez.Un. 23739/2004, in fattispecie di responsabilità contrattuale dell'impiegato per inadempimento, protrattosi oltre il 30 giugno 1998, dell'obbligo, derivante da rapporto di impiego cessato anteriormente, di riconsegna dell'alloggio concessogli dall'amministrazione per l'esecuzione della prestazione lavorativa).

In altri termini, poiché il cit. comma settimo dell'art. 69 del d.lgs 165/2001 attribuisce al giudice ordinario le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 2008, deve affermarsi che, se dopo quella data non vi è più alcun rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, nei confronti della quale vengono avanzate pretese correlate al periodo di lavoro pregresso, non ha più rilievo il problema della identificazione del fatto materiale e delle circostanze giuridicamente rilevanti in funzione delle quali individuare il giudice cui è devoluta la cognizione della controversia. Di conseguenza anche il riferimento fatto dai controricorrenti alla nozione di illecito permanente per radicare la giurisdizione del giudice ordinario, è da ritenere privo di rilievo, a prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla sua applicabilità nella fattispecie, dove è controverso l'inadempimento di una obbligazione pecuniaria, quale quella retributiva, sorta in data anteriore al 30 giugno 1998.

D'altra parte, la giurisdizione del giudice amministrativo non potrebbe esser negata in relazione alla natura della prestazione della quale qui si discute.

Già la Corte Cost. nella cit. sentenza n. 208 del 1986, dopo aver affermato che l'indennità per cessazione dal servizio prevista dal citato articolo 9 rientra con la sua natura retributiva e la concorrente sua funzione previdenziale nel complessivo trattamento economico spettante al dipendente non di ruolo, aveva ribadito che la ragione del contrasto con l'articolo 36 Cost. di

qualsiasi disposizione che privi il lavoratore o i suoi aventi causa, per qualsiasi ragione, del trattamento di fine rapporto conquistato attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa, va ravvisata del fatto che le indennità di fine rapporto costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita per agevolare il superamento delle difficoltà economiche suscettibili di insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione.

A sua volta, questa Corte ha avuto occasione di affermare che la controversia instaurata contro un Comune da un suo ex dipendente, il quale pretenda, ai sensi dell'art. 9 del D.L.C.P.S. 4 aprile 1947 n. 207 e del D.L.C.P.S. 5 febbraio 1948 n. 61, la condanna di detto ente alla corresponsione dell'indennità di fine rapporto relativa al periodo di servizio non di ruolo prestato prima dell'entrata in vigore della legge 8 marzo 1968 n. 152 e non computato nell'indennità premio di servizio corrispostagli dall'I.N.A.D.E.L., è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, concernendo un trattamento (da parte dell'ente pubblico non economico ex datore di lavoro) che ha natura non già previdenziale (come, invece, l'indennità premio di servizio corrisposta dall'I.N.A.D.E.L.) ma prevalentemente retributiva, anche se con funzione latamente previdenziale (Cass. Sez. Unite 12 ottobre 1993, n. 10057; in senso sostanzialmente conforme, Cass. Sez. Unite 11 luglio 1994, n. 6529).

Più di recente, nel medesimo ordine di idee, ed in termini generali si è ribadito che "nel caso in cui la prestazione di contenuto genericamente previdenziale sia dovuta al lavoratore come prestazione del datore di lavoro, e la pretesa dedotta in giudizio inerisca al pubblico impiego- nel senso che questo nella sua consistenza e nel suo svolgimento, operi quale momento genetico della pretesa- sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo" (v. in motivazione Cass. Sez. un. 17 febbraio 2004, n. 3044, nonché le ivi cit. Cass. Sez. un. 26 febbraio 1990, n. 1449; 5 luglio 1991, n. 7434; 5 dicembre 2000, n. 1252; 25 giugno 2002, n. 9234).

Poiché sulla base della richiamata normativa di riferimento non è possibile dubitare della stretta inerenza della pretesa azionata dai controricorrenti al loro rapporto di pubblico impiego non di ruolo con la Provincia di Frosinone, la giurisdizione del giudice amministrativo, da affermare "ratione temporis" in base al comma 7 dell'art. 69 del d.lgs 130 marzo 2001, n. 165, non può essere negata in relazione alla natura della prestazione richiesta dai controricorrenti, trattandosi di prestazione retributiva, sia pur con finalità genericamente previdenziali, collegata con il rapporto da essi intrattenuto con l'ente locale.

Contro tale conclusione non vale infine rilevare, come fanno i controricorrenti, che la delibera con la quale la Provincia aveva stabilito di corrispondere l'emolumento controverso ai dipendenti rimasti alle proprie dipendenze avrebbe valore di riconoscimento del debito.

Premesso infatti che, per ciò che si è detto, la questione controversa va considerata come questione attinente a rapporti di pubblico impiego, occorre richiamare ed applicare la giurisprudenza di questa Corte secondo cui in tema di pubblico impiego, il riconoscimento, da parte del datore di lavoro, del debito nei confronti del dipendente non incide sulla giurisdizione atteso che il suddetto riconoscimento non comporta la novazione del titolo bensì unicamente l'inversione dell'onere della prova e deve essere valutato, per quanto concerne la sua esistenza, estensione, validità ed efficacia, secondo la disciplina del rapporto in cui interviene, tenendo conto, in particolare, del fatto che, riguardo ai crediti dei pubblici dipendenti, scaturenti direttamente dalla legge, da regolamenti, o da atti a questi assimilabili, la pubblica amministrazione si trova in posizione paritaria rispetto a quella del lavoratore, e non agisce con atti autoritativi, aventi natura di provvedimenti (Cass. Sez.un 2 agosto 1995, n. 8457; 4 novembre 1996, n. 9972)

In conclusione, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, davanti al quale le parti vanno rimesse.

Le spese del giudizio, liquidate in dispositivo, fanno carico ai controricorrenti.

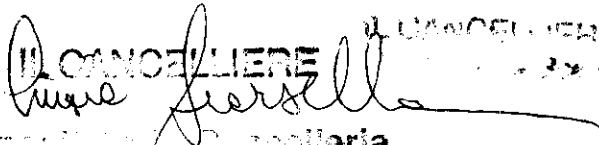
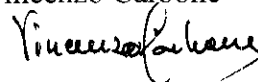
P.Q.M.

Riunisce i ricorsi; dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; rimette le parti dinanzi al TAR competente; condanna i controricorrenti a pagare alla parte ricorrente le spese di giudizio liquidate in € 200 per esborsi, e € 3000 per onorari, oltre ad IVA, CPA e spese generali.

Roma 6 luglio 2010

Il Presidente

Vincenzo Carbone



IL CANCELLIERE
Giuseppe Ferrillo
Cancelleria

IL CANCELLIERE
- 9 SET. 2010
IL CANCELLIERE
Giuseppe Ferrillo