

**Civile Sent. Sez. L Num. 6264 Anno 2019**

**Presidente: NAPOLETANO GIUSEPPE**

**Relatore: BLASUTTO DANIELA**

**Data pubblicazione: 04/03/2019**

PU

**SENTENZA**

sul ricorso 26283-2016 proposto da:

A.N.A.S. S.P.A., in persona del legale  
rappresentante pro tempore, I.S.T.A.T. in  
persona del legale rappresentante pro  
tempore, MINISTERO ECONOMIA FINANZE in  
persona del Ministro pro tempore, tutti  
rappresentati e difesi dall'AVVOCATURA  
GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici  
domiciliano ope legis in ROMA, alla VIA DEI  
PORTOGHESI, 12;

**2019**

**124**



- **ricorrenti** -

**contro**

RAPISARDA SALVATORE, LIUZZO ERMANNNO, DI  
MATTIA ANTONIO, DEL PAPA ROSELLA, tutti  
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA  
DELLA GIULIANA 66, presso lo studio  
dell'avvocato PIETRO PATERNO' RADDUSA, che  
li rappresenta e difende;

- **controricorrenti** -

avverso la sentenza n. 3090/2016 della  
CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il  
03/10/2016 R.G.N. 7018/2013;

udita la relazione della causa svolta nella  
pubblica udienza del 15/01/2019 dal  
Consigliere Dott. DANIELA BLASUTTO;

udito il P.M. in persona del Sostituto  
Procuratore Generale Dott. ALBERTO CELESTE  
che ha concluso per accoglimento del  
ricorso;

udito l'Avvocato PIETRO PATERNO' RADDUSA.



### **FATTI DI CAUSA**

1. La Corte di appello di Roma, rigettando l'appello proposto da Anas s.p.a., Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha confermato la sentenza del Giudice del lavoro del Tribunale di Roma che, pronunciando la domanda proposta da Rapisarda Salvatore, Liuzzo Ermanno, Di Mattia Antonio e Del Papa Rosella, tutti dirigenti di Anas s.p.a., aveva dichiarato l'illegittimità del congelamento degli scatti di anzianità disposto dall'Azienda per il triennio 2011/2013 in applicazione delle indicazioni fornite dalla circolare del MEF n. 40/2010 e aveva condannato la convenuta all'adeguamento delle retribuzioni dei ricorrenti.

2. La Corte territoriale ha così argomentato, in sintesi:

- l'art. 9, comma 21, d.l. 78/2010, che contempla il blocco triennale delle progressioni automatiche, riguarda il personale delle amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. 165/01, tra le quali non può essere annoverata l'Anas s.p.a.;

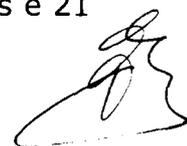
- la circolare n. 40 del 23.12.2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ritenuto che tale previsione fosse da ritenere estesa anche al personale degli enti inseriti nell'elenco Istat, quale effetto dell'applicazione dell'art. 9, comma 1, della stessa legge, che per gli anni 2011, 2012 e 2013 ha previsto che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), non poteva superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010;

- tuttavia, la fattispecie disciplinata dall'art. 9 comma 1, e quella regolata dall'art. 9, comma 21, devono ritenersi disomogenee, la prima introduce un tetto massimo di spesa ordinaria e la seconda un blocco triennale delle progressioni automatiche di stipendio, nonché la c.d. "sterilizzazione" delle progressioni di carriera.

4. Per la cassazione di tale sentenza l'Anas s.p.a., l'Istat e il Ministero dell'Economia e delle Finanze propongono ricorso sulla base di un motivo. Gli intimati resistono con controricorso, seguito da memoria ex art. 378 cod. proc. civ..

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con unico motivo le Amministrazioni ricorrenti, difese dall'Avvocatura generale dello Stato, denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 1, 2-bis e 21

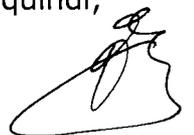


Corte di Cassazione - copia non ufficiale

del d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010 (art. 360 n. 3 cod. proc. civ.) sulla base dei seguenti argomenti.

L'Anas è società partecipata al 100% dallo Stato, facente parte del conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione e quindi del bilancio dello Stato e, come tale, sottosta ad un vincolo pubblicistico nella sua organizzazione. Tale vincolo impone l'attuazione concreta dei principi di economicità e imparzialità e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa della P.A.. Le misure adottate con il d.l. n. 78 del 31 maggio 2010 sono indirizzate al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica, intesi come espressione diretta del principio di economicità e del pubblico interesse al risparmio nella spesa pubblica. In tale contesto, il primo comma dell'art. 9 è volto al contenimento degli aumenti retributivi dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, in modo tale che il trattamento non superi in ogni caso quello ordinariamente spettante per l'anno 2010. Tale limite ha una valenza generale e di contenimento della spesa pubblica ed è finalizzato a garantire l'invarianza della retribuzione nel triennio di riferimento, con riferimento a tutte le componenti del trattamento economico previste in via ordinaria. In tal senso si è espressa non solo la circolare del MEF n. 40 del 2010, ma anche la successiva circolare n. 12 del 15 aprile 2011, emanata dal Ministero sempre con riguardo ai chiarimenti in ordine alla portata applicativa dell'art. 9 d.l. n. 78 del 2010.

2. Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso eccepita da parte resistente per difetto di specificità alla sentenza impugnata (art. 366 n. 4 cod. proc. civ.). Dal complessivo tenore del ricorso si rileva un adeguato grado di pertinenza del motivo all'ordine argomentativo posto a base della decisione impugnata, la quale costituisce il punto di partenza per lo svolgimento e l'illustrazione delle tesi difensive che, seppure nella sostanza costituiscono la riproposizione degli argomenti giuridici già illustrati precedentemente, comunque si confrontano con la soluzione accolta dai giudici di merito e sono state riproposte in ragionata contrapposizione ad essa. Invero, il ricorso si incentra sulla mancata considerazione della portata generale del primo comma dell'art. 9, che tende a garantire l'invarianza dei trattamenti retributivi nel triennio di riferimento e che si rivolge a tutti gli enti che rientrano nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione e, quindi, nel bilancio dello Stato.



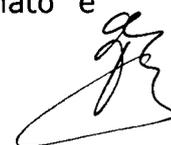
Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3. Tanto premesso, il ricorso è fondato.

4. Va subito chiarito che la natura pubblica o meno della s.p.a. in parola non può vagliarsi, neppure ai circoscritti fini qui in questione, solo con riferimento all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Come noto, infatti, la giurisprudenza, sia civile che amministrativa, hanno progressivamente e più volte ritenuto che la forma privatistica della società non esclude, a determinate condizioni, la natura pubblica del soggetto.

4.1. Come di recente osservato da questa Corte (Cass. n. 14739 del 2018), è agevole fare richiamo a tutta la giurisprudenza (cfr., di recente, Cass., Sez. U., 22/12/2016, n. 26643, Cass., Sez. U., 10/03/2014, n. 5491; Consiglio di Stato, 15/01/2018, n. 182) sul c.d. controllo delle società c.d. "in house", d'ispirazione comunitaria (v. da ultimo Corte giust. UE, 08/12/2016, Undis Servizi Srl, C-553/15, punti 30 e 31, che rimanda sino a Corte giust. UE, 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98, punto 50). Ma anche in altre fattispecie la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto la natura di ente pubblico a s.p.a. in ragione dei controlli pubblici e regimi pubblicistici su di esse ricadenti, espressione della connotazione prettamente pubblicistica del servizio svolto (cfr., in tema di Rai s.p.a., a titolo esemplificativo, Cass., Sez. U., 22/12/2009, n. 27092; cfr., riguardo alla Cassa Depositi e Prestiti s.p.a., Consiglio di Stato, parere 07/11/2012, n. 4659, in numero affare 8178).

4.2. Sempre quale premessa generale, va rilevato che S.U. n. 15594 del 2014, nell'affermare che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi e dei dipendenti dell'Anas s.p.a., ha evidenziato che la trasformazione dell'Anas in società per azioni non ne ha modificato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa corrispondente a quella della società azionaria. Né, del resto, il regime legale che la regola comporta la sua assimilabilità ad una società azionaria di diritto privato atteso che, da un lato, la stessa è stata istituita con atto normativo e il relativo statuto è stato approvato con d.m., mentre, dall'altro, è titolare di diritti il cui esercizio è condizionato dall'esistenza di concerto ministeriale, restando destinataria di entrate derivanti dall'utilizzazione di beni demaniali, oltre che di funzioni pubbliche inerenti alle strade statali, con il correlato esercizio di potestà autoritative. e del diritto a fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Le S.U. hanno richiamato e



condiviso la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui la trasformazione dell'Anas disposta dal D.L. n. 138 del 2002, art. 7 convertito nella L. n. 178 del 2002, ha avuto incidenza concreta soltanto sulla fase gestionale del soggetto, permanendo sia la natura pubblica del nuovo organismo sia i poteri pubblicistici propri dell'ente proprietario delle autostrade e strade statali ad esso affidate (vedi, ad esempio, Cons. Stato 24 febbraio 2011, n. 1230, e 24 maggio 2013, n. 2829).

L'Anas ha dunque conservato connotati pubblicistici essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali non risulta decisiva l'adozione del modello organizzativo di una società azionaria.

5. Occorre pure premettere che l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) predispone annualmente il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito della Procedura sui Deficit Eccessivi regolata dal Trattato di Maastricht, ai sensi del Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996 del Consiglio, relativo al "Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità Ue".

A norma dell'art. 1, legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nel testo originario *"1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. 2. Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. 3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. 4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. 5. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle*



*province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti".*

5.1. Per l'anno 2011 il comunicato ISTAT pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2010, ascrive Anas s.p.a. nel novero degli "Enti produttori di servizi economici", una delle categoria in cui si articola l'"Elenco delle Amministrazioni Pubbliche per tipologia" (è da rilevare che nella stessa categoria/tipologia figurano anche altri enti produttori di servizi economici che rivestono, al pari di Anas, la forma societaria di s.p.a.).

5.2. Con l'art. 5, comma 7, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44) che ha modificato l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, i due elenchi ISTAT del 24 luglio 2010 e del 30 settembre 2011 sono stati "cristallizzati" in legge, con ciò perdendo la loro connotazione provvedimentale ed assurgendo a norma di rango primario.

La norma da ultimo citata, invero, dopo la modifica intervenuta ad opera del D.L. n. 16 del 2012, così recita: "Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

5.3. Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni va quindi annualmente a registrare le spese e le entrate delle unità istituzionali, corrispondenti ai centri elementari di decisione economica, specie in relazione ai flussi di trasferimento di risorse finanziarie, che periodicamente vengono trasferiti dal bilancio di soggetti pubblici in senso stretto (a partire dallo Stato, dagli enti territoriali e locali, ad altre entità pubbliche) al bilancio di soggetti anche di diritto privato. Il che è fondamentale



affinché possano essere, poi, determinati i saldi di finanza pubblica e, in particolare, l'indebitamento netto, quale parametro essenziale di riferimento per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio realizzate in ambito europeo ed in tutti gli Stati membri. La giustiziabilità delle questioni inerenti l'individuazione delle pubbliche amministrazioni viene così ad ampliare l'ambito di giurisdizione del giudice contabile, onde "prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari (cfr. Corte Costituzionale n. 40 del 2014) (v. in tal senso Corte dei Conti, sezioni riunite, sent. n. 41 del 2015).

Ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 2009, la qualità di amministrazione pubblica va individuata essenzialmente sulla base degli "specifici regolamenti dell'Unione Europea" (ovvero l'allegato A del Regolamento UE n. 549/2013 del 21 maggio 2013, contenente il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, che fissa principi contabili in parte ripresi dalla normativa previgente - c.d. SEC 2010), potendo le fonti interne avere tutt'al più una funzione integrativa (in tal senso, cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, sentenze nn. 16/2014/RIS, 12/2015/RIS, 21/2015/RIS e la citata sent. n. 41/2015/RIS).

5.4. Tali premesse si sono rese necessarie per comprendere la *ratio* e la portata applicativa del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, che in diverse sue previsioni individua, quale alveo applicativo dei soggetti destinatari dei relativi precetti, le "*amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*".

5.5. Alla luce di quanto finora esposto, ne consegue che, a livello interpretativo, laddove il d.l. n. 78/2010 utilizza la locuzione, ampia e onnicomprensiva, "*amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione*", il riferimento nominalistico riguarda tutti "*gli enti e i soggetti*" inseriti negli elenchi redatti (per il periodo che interessa nella presente sede) dall'Istat



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

il 24 luglio 2010 e il 30 settembre 2011. Né può dubitarsi che il d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010, costituisca una legge contenente disposizioni in materia di finanza pubblica, per le quali vale la sopra indicata nozione di "amministrazioni pubbliche", che è definizione più ampia, ancorché inclusiva, della categoria di "amministrazioni pubbliche" quale individuata nella definizione contenuta nell'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 165 del 2001 (*"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato.. le Regioni, le Province, I comuni , le comunità montane e loro consorzi e associazioni... tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali..."*).

6. Venendo all'esame dell'art. 9 del d.l. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, la disciplina è la seguente.

L'art. 9, "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico", al primo comma, così prevede: *"Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14"*.

Il comma 2-bis, introdotto in sede di conversione, detta: *"A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate*



*annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".*

*Il comma 21 dello stesso art. 9 così dispone: "I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".*

*La L. 23 dicembre 2014, n. 190 ha disposto (con l'art. 1, comma 256) che "Le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come prorogate fino al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, sono ulteriormente prorogate fino al 31 dicembre 2015. Resta ferma l'inapplicabilità delle disposizioni di cui al citato articolo 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, al personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27".*

7. Innanzitutto, la finalità complessiva di tali previsioni riguarda il contenimento della spesa pubblica. In tal senso, deve condividersi quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato secondo cui, da un lato, l'Anas è società partecipata al 100% dallo Stato, facente parte del conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione e quindi del bilancio dello Stato, e come tale è sottoposta ad un vincolo pubblicistico nella sua organizzazione, e, dall'altro, che le misure adottate con il d.l. n. 78 del 31 maggio

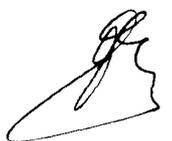


Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2010 sono indirizzate al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica intese come espressione diretta del principio di economicità e del pubblico interesse al risparmio nella spesa pubblica.

7.1. Alla luce della *ratio* sottesa all'intero provvedimento legislativo, il primo comma dell'art.9, relativo al personale dipendente di tutte le *"amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196"* (comma 1) - differentemente dal comma 2-bis, che fa riferimento all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale e riguarda un ambito più ristretto, in quanto dettato specificamente per il personale delle *"amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"* - consente di includere nella previsione di cui al primo comma tutti gli enti e i soggetti che compongono le *"amministrazioni pubbliche"*, come individuati nell'elenco Istat di cui si è detto, non potendo ammettersi che il legislatore, pur facendo uso di una terminologia avente un preciso significato nell'ordinamento giuridico, abbia tuttavia dettato tale previsione solo per gli enti o soggetti o amministrazioni che non abbiano la veste formale di società per azioni.

8. Conseguentemente, la relativa previsione limitativa riguarda il *"trattamento economico complessivo"* dei singoli dipendenti (di cui - giova ripetere - non si precisa che debbano essere solo i dipendenti dell'apparato delle pubbliche amministrazioni pubbliche rientranti nella definizione contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del t.u. sul pubblico impiego), stabilendo un divieto di superamento, per gli anni 2011, 2012 e 2013, del *"trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010"*, che costituisce il tetto non superabile per i trattamenti economici da corrispondere ai singoli dipendenti nel triennio successivo, riferita a tutte le componenti del trattamento economico previsto in via ordinaria e al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva indicati nella norma. Tale previsione include ogni variazione economica, incluse quelle derivanti da automatismi retributivi e di progressione automatica degli stipendi, che possano indurre un incremento del trattamento economico complessivo oltre il tetto costituito dal trattamento ordinario percepito



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

nell'anno 2010; questo costituisce un vincolo previsto in via generale e, significativamente, in apertura della norma.

8.1. Il computo del tetto deve avvenire al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva. Per le progressioni di carriera è dettata una disciplina espressa, che prevede la sterilizzazione degli effetti economici, ma la conservazione degli effetti giuridici, cui allude l'inciso " *fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate*", che riguarda appunto, in entrambi i commi, la conservazione degli effetti giuridici delle progressioni di carriera.

8.2. Tale è il senso che deve attribuirsi alla previsione, in un'interpretazione sistematica del primo e del ventunesimo comma dell'art. 9 della legge n. 122 del 2010, poiché una diversa lettura renderebbe, da un lato, priva di giustificazione razionale l'applicazione del congelamento triennale degli aumenti retributivi, delle progressioni di carriera e degli scatti di anzianità solo a determinate categorie di dipendenti, contraddicendo la *ratio* complessiva dell'intervento legislativo e, dall'altro, di non chiara applicazione il principio, di portata generale, di cui al primo comma dell'art. 9, che impone l'invarianza dei trattamenti retributivi per tutti i dipendenti per il triennio 2011-2013 rispetto al trattamento economico complessivo ordinariamente spettante nell'anno 2010.

8.3. In tale contesto, sembra dunque che il legislatore, seppure intitolando la rubrica "contenimento delle spese in materia di impiego pubblico", abbia inteso alludere al (più ristretto) alveo del pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 165/01 solo laddove tale specificazione risulti presente nelle singole previsioni, mentre nel caso in cui il termine "dipendenti" sia accompagnato dal più ampio riferimento della appartenenza alle " *amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*", la previsione deve avere riguardo proprio agli enti e ai soggetti di cui all'elenco Istat.

9. Deve concludersi che l'art. 9 della legge 29 luglio 2010, n. 122 ha introdotto il divieto per il triennio 2011-2013 di incremento del trattamento economico ordinario dei singoli dipendenti appartenenti alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, rispetto al trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 - al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva contemplati dalla stessa norma.

10. In sede di memoria difensiva ex art. 378 cod. proc. civ. parte resistente ha sviluppato un ulteriore argomento giuridico, che per vero non risulta trattato nella sentenza impugnata e neppure in sede di controricorso.

10.1. Deduce che, da una interpretazione sistematica dell'art. 9 con altre previsioni della stessa legge e, in particolare, quelle di cui all'art. 6, dovrebbe argomentarsi che, quando il legislatore ha inteso dettare previsioni specifiche riguardanti le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ex art. 1, comma 3, legge n. 196/2009, lo ha fatto espressamente, distinguendo tale categoria di soggetti dalle (altre) amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ex art. 1, comma 3, legge n. 196/2009 e che tanto dovrebbe evincersi dal fatto che il comma 11 dell'art. 6 ha stabilito, per le società che rientrano nell'elenco Istat un obbligo di conformazione ai principi di riduzione di spesa per studi, consulenze, relazioni pubbliche, mostre, convegni pubblicità e sponsorizzazioni dettati dai commi precedenti specificamente per le amministrazioni che rientrano nello stesso elenco, a dimostrazione che le due categorie di enti sono state tenute distinte nel tessuto normativo del provvedimento.

10.2. In sostanza, parte resistente sostiene che, pur quando sia fatto generale ed onnicomprensivo riferimento alle *"amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*, il legislatore non abbia voluto includere quegli enti che rivestono la forma societaria, in quanto per questi dovrebbero valere solo le previsioni che espressamente ne contemplano il riferimento.

11. Tale soluzione interpretativa restrittiva - a prescindere da ogni rilievo circa l'ammissibilità di questioni introdotte per la prima volta in sede di memoria ex art. 378 cod. proc. civ. e vertenti sull'interpretazione sistematica dell'art. 9 con altre autonome previsioni contenute nella complessa legge finanziaria n. 122/2010, sulle quali non si è svolto il contraddittorio - non è condivisibile.



11.1. La legge contiene svariate disposizioni limitative di spesa per ognuna delle quali l'interpretazione sistematica non può andare oltre le previsioni che sono di volta in volta richiamate e non può estendersi all'intero tessuto provvedimentale. Piuttosto è da rilevare che alcune disposizioni costituiscono previsioni di dettaglio o di specificazione dirette a regolamentare in modo settoriale alcune categorie di "amministrazioni pubbliche" rientranti nel coacervo di quelle così definite e che costituiscono, come già detto ampiamente in precedenza, un complesso di unità istituzionali classificate in base a criteri di natura economica, indipendentemente dal regime giuridico che le governa.

12. Per tali assorbenti motivi, la sentenza va cassata con rinvio alla Corte di appello di Roma, in diversa composizione, che provvederà anche sulle spese del presente giudizio. Non può procedersi alla decisione nel merito ex art. 384, secondo comma, cod. proc. civ., risultando che i lavoratori ebbero a proporre un appello incidentale, il cui esame è rimasto assorbito nella soluzione accolta dal giudice di appello, ora annullata.

13. Non sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte delle Amministrazioni ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

**P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 15 gennaio 2019

Il Consigliere est.

Il Presidente