

Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 2 maggio 2007, n. 10099

Nullità delle clausole contenute nei contratti integrativi difformi rispetto alle disposizioni dei contratti nazionali.

Fatto Diritto P.Q.M.

Svolgimento del processo

1. Gli attuali resistenti, al primo e al secondo ricorso, tutti dipendenti del Comune di Salerno e appartenenti al Corpo di polizia municipale - area vigilanza - hanno domandato, con ricorso depositato in data 8 settembre 2000, la condanna dell'amministrazione ad attuare gli inquadramenti superiori secondo le previsioni dell'accordo sindacale decentrato stipulato in data 19.10.1998, a decorrere dalla data di completamento del corso di formazione teorico-pratico previsto dallo stesso accordo, ovvero, in subordine, dall'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale di lavoro 1.4.1999 o dalla costituzione in mora, nonchè a pagare le differenze retributive.

2. L'adito Tribunale di Salerno, con sentenza 23.4.2002, affermata la giurisdizione ordinaria sulla controversia, ha rigettato le domande sul rilievo che la contrattazione collettiva integrativa in tema di classificazione del personale poteva essere autorizzata soltanto dalla contrattazione nazionale, che era intervenuta in data successiva all'accordo sindacale di cui era stata chiesta l'attuazione.

3. Con la sentenza sopra specificata la Corte di appello di Salerno, rilevato preliminarmente che sulla questione di giurisdizione si era formato il giudicato, ha accolto parzialmente l'impugnazione dei dipendenti. Ha dichiarato, con decorrenza 1.4.1999, il diritto di alcuni degli appellanti all'inquadramento nella classe stipendiate C/4, di altri in D/1 e in D/2, e condannato il Comune al pagamento delle differenze retributive.

4. Ha ritenuto la Corte di Salerno che: era stato rispettato il procedimento e la competenza previsti per la stipulazione di contratti collettivi decentrati dal contratto nazionale 1994-1997; il nuovo inquadramento del personale era stato concordato subordinandone l'efficacia alla stipulazione del contratto nazionale e all'entrata in vigore della nuova disciplina degli inquadramenti; nella fattispecie, si era in presenza di passaggi a mere posizioni economiche superiori, materia di competenza della contrattazione integrativa.

5. La cassazione della sentenza è stata domandata dal Comune di Salerno con un primo ricorso (r.g.n. 22416/04) per tre motivi, al quale hanno resistito i dipendenti con controricorso; successivamente il Comune ha proposto, avverso la stessa sentenza, altro ricorso (r.g.n. 28506/04) per tre motivi, al quale hanno resistito i dipendenti con ulteriore controricorso. I controricorrenti hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

Motivi della decisione

1. Preliminarmente, la Corte riunisce i due ricorsi proposti contro la stessa sentenza (art. 335 c.p.c.).

2. Il secondo ricorso (r.g.n. 28506/04) va dichiarato inammissibile (con assorbimento dell'esame di tutte le questioni poste con il relativo controricorso in ordine all'ammissibilità di questo secondo ricorso), in applicazione del principio, assolutamente pacifico nella giurisprudenza della Corte, secondo cui il ricorso per cassazione deve essere proposto a pena di inammissibilità con unico atto avente i requisiti di forma e contenuto indicati dall'art. 366 c.p.c., con la conseguenza che, in virtù della regola della consumazione del diritto d'impugnazione, non è consentito a chi abbia già proposto una rituale impugnazione di proporre una successiva, di diverso o identico contenuto (vedi, tra le numerose, Cass. 20912/2005, 19150/2005).

2.1. L'enunciato principio è derogato nella sola ipotesi di proposizione di impugnazione viziata, ipotesi che consente di proporla una seconda immune dai vizi della precedente e destinata a sostituirla. In particolare, per espressa previsione normativa (ai sensi degli artt. 358 e 387 c.p.c., rispettivamente per l'appello e per il ricorso per cassazione), la consumazione del diritto di impugnazione presuppone l'esistenza - al tempo della proposizione della seconda impugnazione - di una declaratoria di inammissibilità o improcedibilità della precedente; per cui, in mancanza di tale (preesistente) declaratoria, è legittimamente consentita la proposizione di un'altra impugnazione (di contenuto identico o diverso) in sostituzione della precedente viziata, a condizione che il relativo termine non sia decorso (ex plurimis Cass. 20912/2005, cit.). Ma la descritta deroga non può trovare applicazione ove risulti ammissibile (o procedibile) la prima impugnazione (vedi Cass. 2704/2005, Cass. S.u. 9409/1994).

2.2. Nella fattispecie la Corte constata, appunto, l'ammissibilità del primo ricorso, risultando non fondate le questioni sollevate nel controricorso allo stesso ricorso. A) Non sussiste il difetto di procura speciale, denunciato con riguardo alle date delle delibere di giunta (anteriori al deposito della sentenza impugnata). Nel nuovo sistema istituzionale e costituzionale degli enti locali, salve diverse previsioni dello Statuto, è attribuita al sindaco l'esclusiva titolarità del potere di rappresentanza processuale del comune, ai sensi dell'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, cosicché competente a conferire al difensore del comune la procura alle liti è soltanto il sindaco, non essendo necessaria l'autorizzazione della giunta municipale ai sensi del disposto dell'art. 47 dello stesso testo normativo (Cass. S.u.

12868/2005, 186/2001).

Secondo le previsioni dello Statuto del Comune di Salerno (approvato con deliberazioni del Consiglio comunale n. 105 del 7 ottobre 1991 e n. 4 dell'11 gennaio 1992, e successive modificazioni e integrazioni), il sindaco propone alla Giunta la costituzione in giudizio del Comune in ogni ordine e grado (art. 31, comma 3). La formulazione letterale della norma rivela l'intento di non sottrarre all'organo monocratico il potere conferitogli dalla legge (come conferma l'art. 27 dello Statuto, concernente i poteri "residuali" della Giunta), ma soltanto di assoggettarlo al controllo di merito dell'organo collegiale. In questa ricostruzione, pertanto, pronunciato il dispositivo della sentenza impugnata in data 24.9.2003, ben poteva il sindaco sottoporre al vaglio della Giunta l'opportunità di proporre ricorso per cassazione. In altri termini, quel che conta è che la procura alle liti sia stata conferita dal sindaco dopo il deposito della sentenza impugnata, non rilevando che, prima di questa data, la giunta abbia deliberato sull'opportunità del ricorso (con Delib. Finale in data 23 dicembre 2003, n. 1726).

Ogni ulteriore questione, del resto, è assorbita dal principio di diritto, consolidato nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale l'autorizzazione della giunta comunale attiene comunque alla legitimatio ad processum, e non alla validità della costituzione dell'ente, con la conseguenza che un'autorizzazione successiva è idonea ad assumere efficacia convalidante ex tunc dell'attività processuale svolta dal rappresentante dell'ente stesso (vedi, per tutte, Cass. 15858/2001), e tale autorizzazione (Delib. 9 dicembre 2004, n. 1721) risulta prodotta unitamente al deposito del secondo ricorso.

In relazione, poi, al necessario conferimento della procura in epoca successiva alla pubblicazione del provvedimento impugnato, trova applicazione il principio secondo cui l'omessa apposizione della data sul mandato apposto a margine (o in calce) del ricorso non incide sulla specificità, in

presenza di elementi intrinseci e assolutamente univoci, quali il riferimento fatto nell'intestazione del ricorso a tutti gli estremi identificativi del provvedimento impugnato (vedi Cass. 1234/2000).

B) Anche l'eccezione fondata sull'omessa indicazione dei soggetti intimati (nell'intestazione è presente la formula " A. E. + 140") deve essere disattesa in forza del principio secondo il quale l'omessa indicazione delle parti intimiate nell'epigrafe del ricorso per cassazione determina l'inammissibilità del ricorso solo qualora ne derivi l'incertezza assoluta sull'identità delle parti medesime. Da ciò consegue l'esclusione di tale sanzione nel caso in cui dette parti siano individuate in maniera non equivoca attraverso altre indicazioni, pur non risultanti dalla parte dell'atto destinata a contenerle, quali, nella specie, le indicazioni nominative di tutti i 141 intimati contenute nella relazione di notificazione, peraltro coincidenti con le parti menzionate nell'epigrafe della sentenza impugnata (in termini Cass. 4721/2003). La deduzione che non tutte le parti appellanti erano comprese tra i destinatari del ricorso, non solo non è pertinente alla questione di ammissibilità del ricorso, ma è anche priva di fondamento, siccome uno dei soggetti indicati risulta compreso (F.G. al n. 25), mentre altri nominativi non risultano dall'epigrafe della sentenza impugnata (L.A., L.G. e R.R.).

C) Destituita di fondamento, infine, anche la questione dell'omessa consegna, in sede di notificazione, di una copia del ricorso per ciascuna delle parti intimiate. Componendo il contrasto di giurisprudenza sul tema, le Sezioni unite della Corte (Cass., S.u.

9859/1997) hanno definitivamente chiarito che la notificazione dell'atto di impugnazione a più parti presso un unico procuratore, eseguita mediante consegna di una sola copia o di un numero di copie inferiore rispetto alle parti cui l'atto è destinato, non è inesistente, ma nulla. Il relativo vizio, pertanto, può essere sanato con efficacia ex tunc, tra l'altro, con la costituzione in giudizio di tutte le parti cui l'impugnazione è diretta (evenienza che si è verificata nel caso di specie).

3. Con il primo motivo del ricorso è denunciata violazione di norme di diritto e vizio di omessa motivazione; si contesta che all'accordo sindacale 19.10.1998 potesse attribuirsi natura contrattuale, trattandosi piuttosto di accordo preliminare e programmatico, come dimostrato dalla mancanza del procedimento previsto per la contrattazione integrativa e dall'attuazione di una nuova classificazione del personale, previa stipula di accordo sindacale, soltanto dopo la stipulazione del CCNL 1998-2001. 3.1. Con il secondo motivo la sentenza impugnata è criticata per non aver svolto adeguate indagini su punti decisivi, quali i comportamenti tenuti dopo il preteso accordo, consistiti nella sospensione di nuovi inquadramenti e nella stipulazione di altro contratto decentrato nel 1999. 3.2. Con il terzo motivo si deduce il contrasto tra il preteso accordo decentrato e le disposizioni del nuovo contratto collettivo, con conseguente nullità del primo.

4. Esaminati unitariamente i motivi di ricorso, tutti concernenti una questione unica, la Corte li giudica fondati per le ragioni e nei limiti di seguito precisati.

4.1. Il quadro normativo in vigore al tempo di stipulazione dell'accordo sindacale decentrato 19.10.1998 era quello attualmente risultante dal D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 40 (nel quale sono riprodotte le norme dettate dal D.Lgs. n. 29 del 1993, art. 45, come sostituito prima dal D.Lgs. n. 470 del 1993, art. 15 e poi dal D.Lgs. n. 396 del 1997, art. 1 e successivamente modificato dal D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 43, comma 1).

Interessano le disposizioni del comma 3 dell'articolo: La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra i diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni adottano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti

di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.

4.2. Premesso che la Corte conosce direttamente, anche di ufficio, delle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da Aran e pubbliche amministrazioni (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 5), va rilevato che all'epoca dell'accordo in discussione era vigente il contratto collettivo nazionale di lavoro 6 luglio 1995 (comparto regioni ed autonomie locali, area del personale dei livelli, parte normativa 1994 - 1997), il cui art. 4, comma 4, dispone che la contrattazione decentrata deve riferirsi solo agli istituti contrattuali rimessi a tale livello, istituti precisati dal successivo art. 5 (Livelli di contrattazione: materie e limiti della contrattazione decentrata), tra i quali non è compresa la materia della classificazione del personale (estranea, del resto, alle stesse disposizioni del contratto nazionale).

Ne consegue, in base alla norme inderogabili sopra richiamate, la nullità dell'accordo sindacale posto a base delle pretese dei dipendenti, restando assorbita l'indagine sulla natura di tale accordo, se precettiva o soltanto programmatica.

Infatti, soltanto con il CCNL del comparto regioni ed autonomie locali per il personale non dirigente in data 31.3.1999 (revisione del sistema di classificazione professionale (G.U. Serie Generale n. 81 del 24.4.1999), è stato definito il nuovo sistema di classificazione, mediante la previsione di arce di inquadramento per categorie e posizioni retributive interne a ciascuna categoria (in sostituzione del sistema delle qualifiche funzionali).

4.3. Con riguardo alla contrattazione collettiva integrativa, l'art. 16 del menzionato contratto ha ampliato le materie di contrattazione decentrata di cui all'art. 5, comma 3, del CCNL del 6.7.1995, con riferimento al completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria di cui all'art. 5, comma 2 e alle modalità di ripartizione delle eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento della progressione economica.

Pertanto, solo dopo la stipulazione del nuovo contratto nazionale era consentito la stipulazione di contratti decentranti in tema di classificazione del personale, nei limiti peraltro della materia rimessa al livello locale di contrattazione (non comprendente la possibilità di inquadramenti in categorie superiori, come quella D rispetto alla C).

4.4. Per sostenere la validità dell'accordo sindacale in questione non gioverebbe richiamare il principio di diritto secondo il quale è valido un contratto collettivo che regola una materia riservata alla legge, prevedendo il differimento dell'efficacia delle clausole al momento della (prevista) abrogazione legislativa di tale riserva, con rimessione della materia stessa alla contrattazione collettiva, fondato sulla considerazione che il differimento dell'operatività della regolamentazione impedisce che la volontà negoziale si ponga in contrasto con la norma imperativa vigente al momento della conclusione del contratto, l'autonomia delle parti essendosi specificamente realizzata con il sottoporre al comando della legge sopravvenuta gli effetti futuri di un negozio posto in essere prima del suo avvento (Cass. sez. un., 16 giugno 2003, n. 9560).

Nella fattispecie, infatti, lungi dal configurarsi un mero limite all'autonomia privata ad opera di norma imperativa, destinato ad essere rimosso con l'abrogazione della norma stessa, si è presenza di un'autorizzazione che, in base alla legge, deve essere data specificamente proprio dall'esercizio dell'autonomia negoziale; tale autorizzazione, come già osservato, è stata data con riferimento esclusivo alla progressione economica all'interno delle categorie per l'integrazione dei criteri dettati dal contratto nazionale all'art. 5.

Del resto, le disposizioni degli art. 4 e 5 del CCNL di comparto 1.4,1999 (parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999, in G.U. Serie Generale n. 81 del 24.4.1999), che determinano l'ambito della contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente (con il richiamo anche del CCNL 31.3,1999) e i tempi e le procedure per la stipulazione o il rinnovo, non consentono di ritenere che le parti abbiano inteso attribuire efficacia e validità, neppure parziale, a contratti integrativi stipulati in epoca anteriore, senza il rispetto delle procedure previste e in assenza, soprattutto, dei presupposti di negoziazione previsti dal contratto nazionale.

5. L'accoglimento del ricorso per violazione di norme di diritto comporta la decisione della causa nel merito con il rigetto di tutte le domande.

In considerazione delle questioni trattate e delle peculiarità della vicenda, anche processuale, vanno compensate per giusti motivi le spese dei giudici di merito e di cassazione.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi; accoglie per quanto di ragione il ricorso r.g.n. 22416/2004 e dichiara inammissibile il ricorso r.g.n. 28506/2004; cassa la sentenza impugnata in relazione al ricorso accolto e, decidendo la causa nel merito, rigetta le domande proposte dagli attuali resistenti con ricorso al Tribunale di Salerno in data 2 settembre 2000; compensa le spese dei giudizi di merito e di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Lavoro, il 9 gennaio 2007.

Depositato in Cancelleria il 2 maggio 2007