



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZ. LAVORO

Composta da

Oggetto: IMPIEGO PUBBLICO -
RAPPORTI SOGGETTI A CCNL DI
DIRITTO PRIVATO -
CONSEGUENZE IN TEMA DI
ACQUISIZIONE DI
INQUADRAMENTO SUPERIORE
(ARIF - REGIONE PUGLIA) -
PRINCIPIO.

ANTONIO MANNA	- Presidente -	
ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Consigliere -	R.G.N.7811/2021
CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	Cron.
IRENE TRICOMI	- Consigliere -	PU - 11/1/2023
ROBERTO BELLE'	- Consigliere rel. -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 7811/2021 R.G. proposto da

(omissis)

(omissis) in persona del legale rappresentante *pro tempore* -
rappresentata e difesa dall'Avv. (omissis) e domiciliata in
Roma, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, Piazza
Cavour;

- *ricorrente* -

contro

(omissis) rappresentato e difeso dall'Avv.

(omissis) e domiciliato in Roma, presso la Cancelleria
della Corte di Cassazione, Piazza Cavour;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Bari, n. 178/2021,
depositata il 1.2.2021, NRG 1086/2019.



Udita la relazione svolta dal Consigliere dott. **Roberto Belle**
all'udienza pubblica del 11.1.2023

Udite le conclusioni del Pubblico Ministero dott. ROBERTO MUCCI,
con le quali è stato chiesto il rigetto del ricorso.

Udito l'Avv. (omissis) per delega verbale dell'Avv.
(omissis)

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Bari ha rigettato il gravame interposto dalla
(omissis) di seguito,
(omissis) avverso la sentenza del Tribunale di Foggia con cui era stata
accolta la domanda di (omissis), dipendente
dell'ente con inquadramento al IV livello quale addetto ai lavori di
sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria e provenienza
dalla platea degli operai stagionali forestali e agricoli, con cui il
lavoratore aveva chiesto l'inquadramento al V livello del CCNL, per
effetto dello svolgimento di mansioni superiori di autista di mezzi
antincendio per un totale di 80 giorni e per un periodo pertanto
utile, secondo la disciplina collettiva, all'acquisizione, dall'ottobre
2010, della posizione superiore, il tutto oltre alle differenze
retributive del caso.

La Corte territoriale riteneva che, ai sensi dell'art. 12, co. 3, della
Legge Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 3, istitutiva e regolativa
dell'(omissis), al ricorrente, quale operaio dell'Agenzia stabilizzato a
tempo indeterminato per effetto dello stesso art. 12, co. 2 lett. b),
si applicasse *in toto* la disciplina del menzionato CCNL privatistico e
quindi anche il meccanismo dell'acquisizione delle mansioni
superiori per esercizio di fatto di esse oltre il termine stabilito dalla
contrattazione di settore.

2. (omissis) ha proposto ricorso per cassazione sulla base di un motivo,
resistito da controricorso del (omissis) poi illustrato da memorie;



MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso, ^(omissis) adduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2, lett. b) della Legge Regione Puglia n. 3/2010, nonché del d. lgs. 165/2001, in relazione all'art 360 nn. 3 e 5 c.p.c. e la censura è argomentata nel senso che, essendo scontata la natura pubblicistica del rapporto di lavoro, era da escludersi che esso potesse trovare disciplina e fonte nei contratti collettivi di diritto comune, bensì, con richiamo anche all'art. 52 d. lgs. 165/2001, nella specifica contrattazione collettiva pubblica di appartenenza, cosa di cui aveva preso atto lo stesso legislatore regionale, allorché aveva apportato, seppure con provvedimenti successivi al periodo oggetto di causa, le modifiche necessaria ad omologare a tale regime la disciplina del rapporto (art. 1 Legge Regione Puglia n. 24 del 2014; art. 32, co. 1, L. Regione Puglia n. 45 del 2012).

2. Il motivo è sostanzialmente fondato, per le ragioni che si vanno ad esporre.

3. Va intanto premesso come non possa esservi alcun dubbio rispetto al fatto che ^(omissis) sia ente pubblico non economico.

La Legge Regionale n. 3 del 2010, istitutiva di esso, fa riferimento al trattarsi di persona giuridica "di diritto pubblico" (art. 1, co. 2) e le attività svolte sono proprie del corrispondente settore di pertinenza della Regione, operando ^(omissis) come mero "ente tecnico-operativo", mediante attività e servizi "a connotazione non economica", finalizzati al sostegno dell'agricoltura e alla tutela del patrimonio boschivo.

Il tutto in un contesto in cui l'ente è soggetto ad un assai forte indirizzo regionale (v. la declinazione di esso nelle varie ipotesi regolate dall'art. 4 L. Regione Puglia cit.), con nomina parimenti regionale del Direttore Generale.



Tutti gli elementi di cui sopra sono palesemente ed univocamente convergenti nel senso della qualificazione in termini di ente pubblico non economico di (omissis) che va dunque ritenuta tale.

4. Ciò posto, la disciplina normativa, nel periodo oggetto di causa e per la tipologia di dipendenti cui appartiene il (omissis) è chiara. Si tratta infatti, come esplicitato dalla Corte di merito, di operaio proveniente dalla platea degli *«operai stagionali forestali e agricoli già assunti a tempo determinato alle dipendenze della Regione Puglia per lo svolgimento delle attività forestali e irrigue trasferite all'Agenzia»* (art. 12, co. 2, lett. b L. Regione Puglia cit).

Ad essi, *«si applica il contratto collettivo nazionale per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria con conseguente applicazione del relativo trattamento giuridico-economico e assicurativo-previdenziale»* (art. 12, co. 3, prima parte L. Regione Puglia cit.), mentre gli altri dipendenti di (omissis) sono soggetti in pieno al regime dell'impiego pubblico privatizzato (seconda parte del medesimo art. 12, co. 3).

La previsione è stata poi abrogata dall'art. 32 L. Regione Puglia n. 45/2012, ma ciò qui non rileva, essendo la decisione di merito maturata rispetto ad una fattispecie definitasi all'ottobre 2010.

4.1 Dal punto di vista storico, come rilevato anche in altro precedente di questa S.C. riguardante la Regione Campania, *«l'applicazione agli operai addetti a lavori di sistemazione idraulica e forestale del contratto collettivo di diritto privato affonda le sue radici nella legge n. 124 del 1985, con la quale era stato previsto che il «Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per fronteggiare le esigenze relative all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta per la conservazione e la protezione dei beni indicati negli articoli 68 e 83 del citato decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, può ricorrere ad assunzioni di personale operaio con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato» ed era stato stabilito che «le assunzioni e il*



trattamento economico sono regolati dalle norme sulla disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro e da quelle sul collocamento» e «la richiamata disciplina, come evidenziato dalle Sezioni Unite di questa Corte (Cass. S.U. n. 3465/1998 e Cass. S.U. n. 24670/2009) si poneva in continuità con le previsioni della legge n. 205/1962 che già in precedenza aveva consentito all'amministrazione forestale di assumere, sia pure solo a tempo determinato, operai con contratti di diritto privato» (Cass. 1 marzo 2023, n. 6193).

Si sono poi susseguite, anche all'interno della Regione Puglia, varie vicende (d.p.r. 10 aprile 1979; L. Regione Puglia n. 15 del 1994 etc.) rispetto all'utilizzazione del personale operaio salariato con contratto di natura privatistica ed alla gestione di servizi di bonifica, irrigui, agricoli etc., che qui non mette conto approfondire, in quanto l'oggetto del contendere riguarda, più limitatamente, personale già a tempo determinato presso la Regione ed inquadrato in ^(omissis) a tempo indeterminato, con rinvio al CCNL di diritto privato per effetto dell'art. 12, comma 2, lett. b) e comma 3, prima parte, L. Regione Puglia 3/2010 cit.

4.2 Ferma restando la discrezionalità del legislatore nel disciplinare secondo le modalità più opportune, nei limiti dei canoni costituzionali, la disciplina del rapporto di lavoro anche dei dipendenti degli enti pubblico non economici, la giurisprudenza di questa S.C. si è consolidata, proprio in relazione a normative analoghe di altri enti regionali di analoghi settori, nel senso che l'applicazione del CCNL di diritto privato non osta alla qualificazione del rapporto in termini di lavoro pubblico.

Ciò è stato detto fin dalla lontana Cass, S.U., 29 luglio 1998 n. 7419, a fini di riparto della giurisdizione, ma più di recente l'orientamento si è andato consolidando con pronunce riguardanti analoghi regimi degli operai forestali della Regione Sardegna (Cass. 7 dicembre 2015, n. 24805 e poi, insieme ad altre, Cass. 2



dicembre 2016, n. 24666, al fine di escludere la conversione del rapporto a tempo determinato illegittimo in rapporto a tempo indeterminato, con applicazione piena dell'art. 36 d. lgs. 165/2001) e dei lavoratori addetti a sistemazione idraulica forestale e idraulica agraria della Val d'Aosta (Cass. 26 maggio 2020 n. 9786).

Si può dunque ritenere che tale sia il principio generale vigente in materia, in sé tra l'altro coerente con la palese esigenza – a meno di esplicite e specifiche previsioni del legislatore rispetto a singole situazioni – di tendenziale omogeneità nella disciplina del lavoro pubblico privatizzato.

4.3 Declinando tale principio rispetto al caso di specie, ne deriva che il richiamo dell'art. 12, co. 3, prima parte al "contratto collettivo nazionale per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria" ed al relativo "trattamento giuridico-economico e assicurativo-previdenziale" va inteso come strettamente inerente, per quanto qui interessa, alle qualifiche di inquadramento dei lavoratori ed alle mansioni esigibili, nonché al trattamento economico ivi previsto.

Profili, questi ultimi che in qualche misura impattano meno, anche per gli adeguamenti normativi di cui si dirà, sulle caratteristiche centrali dell'assetto del pubblico impiego privatizzato.

Viceversa, non può operare, per la prevalenza delle regole comuni del lavoro privatizzato ed in specie dell'art. 52 d. lgs. 165/2001, la disciplina di acquisizione del diritto all'inquadramento per effetto dell'esercizio di fatto delle corrispondenti mansioni superiori.

L'art. 52 cit. va infatti letto in diretto coordinamento con le norme (art 6, 40-bis e 48) del d. lgs. 165/2001 che regolamentano, a fini di buon andamento, tutto l'assetto dei fabbisogni e delle dotazioni proprie della P.A., in vista della programmazione e sostenibilità finanziaria del suo operato.

Norme la cui fisionomia verrebbe alterata dalla possibilità che comportamenti di fatto possano comportare acquisizioni di diritto



ad inquadramenti superiori, a prescindere da concorsi programmati, vacanze di posti etc.

Anzi, a ben vedere, opinando diversamente e stante anche il disallineamento che si realizzerebbe rispetto all'assetto comune dell'impiego privatizzato, si dovrebbe sospettare la normativa regionale di violazione dell'art. 117, co. 2 lett. l) della Costituzione per avere essa disciplinato, come non le è concesso, materia propria dell'ordinamento civile.

Con riferimento ai profili privatistici di regolazione del rapporto di lavoro, la Consulta infatti – si cita da Corte Costituzionale 25 luglio 2022, n. 190 – *«ha costantemente affermato che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (ex multis, sentenza n. 282 del 2004)» ed ha altresì ribadito che «"[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).*» Aggiungendosi altresì che *«con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato da questa Corte che «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso*



senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013)».

Tutto ciò orienta verso un'interpretazione della norma regionale coerente con i principi dell'ordinamento generale del d.lgs. 165/2001.

4.4. L'assetto come sopra ricostruito trova del resto riscontro puntuale sia in dati della stessa Legge Regionale della cui applicazione qui si discute, sia nell'evolversi della legislazione nazionale, cui si è già fatto cenno.

4.4.1. Sul piano regionale, l'art. 12, co., 1 L. n. 3 del 2010 è rigoroso nel prevedere che *(omissis) «si dota di proprio personale tecnico, amministrativo e operaio nel rispetto della dotazione organica, approvata dalla Giunta regionale su proposta del Direttore generale anche in considerazione dei processi assunzionali e di primo inquadramento di cui ai commi successivi»*, tra cui appunto il comma che regola *ratione temporis* la vicenda di questa causa richiamando la contrattazione di diritto privato.

4.4.2 Sul piano nazionale, l'art. 7-bis, del d.l. 120/2021 conv. con mod. in L. 155/2021 prevede altresì ora che *«per gli addetti ai lavori agricoli e forestali assunti con contratti di diritto privato dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'esecuzione in amministrazione diretta dei lavori concernenti le opere di bonifica, idraulico-forestali, idraulico-agrarie, di gestione forestale, di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi e in zone di interfaccia urbano-rurale, di forestazione e agrarie-florovivaistiche si applicano, nei limiti di spesa previsti a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti per le spese del personale delle pubbliche amministrazioni, i relativi contratti o accordi collettivi nazionali, regionali e provinciali. Per le amministrazioni pubbliche partecipa al tavolo di contrattazione nazionale e a livello*



territoriale per la stipulazione del contratto collettivo nazionale di lavoro privatistico un rappresentante delle regioni».

Previsioni che richiamano i vincoli di spesa e, integrando la compagine datoriale in ambito sindacale di un rappresentante degli enti di riferimento, in qualche misura allinea il modello, pur nella specificità, a quello generale proprio del d.lgs. 165/2001, a conferma delle conclusioni di principio sopra assunte.

5. Tutto ciò comporta l'accoglimento del motivo e la cassazione della sentenza impugnata.

La causa va rimessa al giudizio di rinvio, perché i principi sopra delineati non ostano ovviamente all'applicazione delle regole sostanziali di cui all'art. 52 cit, in linea anche con l'art. 36 Cost, nel senso che, nella misura in cui risulti che il lavoratore abbia nel tempo svolto mansioni superiori, pur escludendosi il diritto all'inquadramento definitivo, vanno comunque confermate in suo favore le attribuzioni retributive corrispondenti con l'attività in concreto esercitata.

6. Va anche definito il seguente principio: *«la sottoposizione di un rapporto di lavoro con un ente pubblico non economico alla disciplina di un contratto collettivo di lavoro di diritto privato, con riferimento ad attività istituzionali del medesimo ente, non comporta il fuoriuscire di tale rapporto dall'ambito del lavoro pubblico privatizzato e dunque, salva espressa e specifica previsione contraria da parte della norma di legge, trovano comunque applicazione le regole generali di cui al d. lgs. n. 165/2001; in particolare, rispetto al personale operaio dell' (omissis)*

(omissis)

il cui rapporto, ai

sensi dell'art. 12, co. 3, Legge Regione Puglia n. 3 del 2010, nel testo ratione temporis applicabile, è regolato dal contratto collettivo nazionale privatistico per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria, trova applicazione l'art. 52 d. lgs. 165/2001 e dunque l'esercizio di fatto di mansioni superiori a



quelle di formale inquadramento, mentre dà diritto alle corrispondenti retribuzioni, non è utile all'acquisizione definitiva della qualifica superiore».

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Bari, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso nella camera di consiglio del 11.1.2023 e, in esito a riconvocazione, del 15.2.2023.

Il Consigliere est.
dott. Roberto Bellè

Il Presidente
dott. Antonio Manna

