



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZ. LAVORO

Oggetto: IMPIEGO PUBBLICO -  
CONTRATTI DI FUORIUSCITA  
DAL BACINO L.S.U. - TUTELE DI  
CUI ALLA DIRETTIVA  
1999/70/CE - CRITERI

Composta da

ANTONIO MANNA	- Presidente -	
ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Consigliere -	R.G.N. 18223/2016
CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	Cron.
FRANCESCA SPENA	- Consigliere -	CC - 9/3/2022
ROBERTO BELLE'	- Cons. Relatore -	

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 18223/2016 R.G. proposto da

(omissis)



(omissis)

Numero

(omissis)

(omissis)



(omissis) , rappresentati e difesi dall'avv.  
ed elettivamente domiciliati in (omissis) (omissis)  
;

presso l'avv.

- ricorrenti -

contro

COMUNE DI (omissis) , rappresentato e difeso dall'avv. (omissis)

domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria  
della Corte Suprema di Cassazione;

- controricorrente-

avverso la sentenza n. 126/2016 della Corte d'Appello di Catania,  
depositata il 18.2.2016, N.R.G. 1100/2012.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 9.3.2022 dal  
Consigliere dott. Roberto Bellè;

### **RILEVATO CHE**

1.

i ricorrenti meglio indicati in epigrafe, provenienti dal bacino dei  
lavoratori socialmente utili (di seguito, l.s.u.), hanno agito in  
giudizio esponendo di avere stipulato, dal novembre 2001, contratti  
di lavoro a tempo determinato con il Comune di (omissis) e  
lamentando il fatto che, nonostante il rinnovo senza soluzione di  
continuità di quei rapporti, da ultimo sino alla fine del 2016, essi  
erano stati esclusi dalla partecipazione alle tre procedure per  
progressioni economiche orizzontali (di seguito, PEO) svolte dopo la  
loro assunzione, nel 2002, 2003 e 2006;

essi hanno quindi chiesto di accertare il loro diritto alla  
partecipazione a quelle procedure, con pagamento delle differenze  
retributive o con risarcimento del danno per perdita di *chance*;

la domanda, accolta in primo grado dal Tribunale di Catania  
limitatamente all'accertamento del diritto all'accesso alle  
procedure, è stata integralmente rigettata dalla Corte d'Appello;



la Corte territoriale riteneva che i rapporti *inter partes*, afferendo al c.d. lavoro socialmente utile, non fossero in senso proprio di lavoro subordinato e ha ritenuto che essi, avendo natura precipuamente assistenziale ed anche finalità di inserimento o riqualificazione, si sottraessero alla disciplina sull'Accordo Quadro per il lavoro a tempo determinato, allegato alla Direttiva 1999/70/CE; sotto altro profilo, la Corte d'Appello aggiungeva che le progressioni economiche orizzontali, previste nell'ottica del miglioramento della funzionalità ed efficienza degli uffici pubblici, valorizzassero, in senso anche prognostico, una serie di indici, tra cui la capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, la partecipazione a moduli flessibili e l'iniziativa personale, che non apparivano compatibili con la precarietà propria del rapporto di lavoro a termine;

2

i lavoratori hanno proposto ricorso per cassazione sulla base di sette motivi, cui ha opposto difese il Comune di (omissis) con controricorso;

i lavoratori hanno depositato memoria;

### **CONSIDERATO CHE**

1.

con il primo motivo i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 342, co. 1, n. 1 e 2 c.p.c. sul presupposto che l'appello proposto dal Comune fosse carente di confutazione rispetto alla ricostruzione in fatto operata dal Tribunale, sotto il profilo della rilevanza degli elementi di valutazione per la PEO, riscontrati dal primo giudice come esistenti (esperienza, impegno individuale etc.) ed utili anche l'apprezzamento relativo ai rapporti a termine;



il secondo motivo, formulato con riferimento all'art. 342, co. 1 e 163, co. 3, c.p.c., assume che l'appello fosse indeterminato quanto all'indicazione soggettiva delle persone nei cui confronti esso era proposto, in quanto genericamente indicate solo come " (omissis)

”;

1.1

i due motivi possono essere esaminati congiuntamente e vanno disattesi;

il primo motivo è formulato con modalità eccessivamente generiche, in violazione dei parametri di cui all'art. 366, co. 1, c.p.c., in quanto esso non riporta in alcun modo il contenuto tenore dell'atto di appello, anche tenuto conto che, nel ricostruire il contenuto del gravame, la Corte territoriale ha fatto riferimento anche alla "griglia dei criteri" di valutazione previsti per le PEO, ovvero sia al profilo su cui si incentra la critica in rito;

analoga carenza presenta altresì il secondo motivo, che non affronta nella sua completezza l'atto di gravame onde permettere di percepire se effettivamente – e per quale ragione – si dovesse ritenere che l'impugnazione fosse diretta solo contro alcune delle parti del giudizio di prime cure;

è d'altra parte irrilevante – trattandosi di comportamento conseguente all'introduzione dell'appello e che dunque non inficia di certo l'interpretazione della portata di esso - il fatto, su cui fanno leva le difese dei ricorrenti per cassazione, che due appellati,

(omissis)

(tra l'altro non facenti

parte dei ricorrenti per cassazione) non si fossero poi costituiti in sede di gravame;

2.

il terzo motivo afferma, ai sensi dell'art. 360 n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 5 L. Regione Sicilia 24/2000, degli artt. 1 e 8 d. lgs. 468/1997 e delle clausole 3 e 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, rilevando



come la Corte territoriale avesse ragionato sui contratti di lavoro a tempo determinato come se si trattasse di rapporti di l.s.u., con ciò indebitamente superando, in assenza di impugnazione sul punto, la qualificazione data dal Tribunale in primo grado ed il giudicato ad essa consequenziale;

il quarto motivo afferma invece la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) dell'art. 101 c.p.c., per non avere il giudice previamente suscitato il contraddittorio su una riqualificazione dei contratti *inter partes* operata officiosamente;

### 2.1

pure questi motivi possono essere esaminati congiuntamente e vanno parimenti disattesi;

anche in questo caso l'assenza di elementi concreti sul contenuto effettivo dell'atto di appello del Comune finisce per non evidenziare l'effettivo verificarsi di un qualche effetto preclusivo rispetto alla qualificazione dei rapporti oggetto di causa, in ipotesi indebitamente superato dalla Corte territoriale;

analogamente, le carenze di formulazione impediscono di affermare che la qualificazione di quei rapporti come operata in appello, destinata chiaramente ad integrare uno dei fatti costitutivi della domanda, sia avvenuta effettivamente in violazione del contraddittorio, tenuto conto che la narrativa della Corte territoriale fa riferimento ad un gravame in cui si discuteva appunto della natura dei contratti oggetto di causa;

### 3.

il quinto motivo denuncia ancora (art. 360 n. 3 c.p.c.) la violazione e falsa applicazione degli artt. 5 L. Regione Sicilia 24/2000, degli artt. 1 e 8 d. lgs. 468/1997 e delle clausole 3 e 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, per non essersi considerato che i rapporti erano stati stipulati come formali contratti di lavoro subordinato, in attuazione di una delle previsioni della citata legge regionale, che aveva individuato nella stipula



secondo tale tipologia una delle modalità di fuoriuscita dal bacino dei l.s.u., prevedendo anche un contributo sul pagamento della retribuzione, la cui ricorrenza non era per nulla incompatibile con la posizione di lavoro subordinato, restando all'esterno della causa contrattuale, peraltro priva anche di connotati formativi;

il sesto motivo afferma la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) degli artt. 6 d. lgs. 368/2001, 5 del C.C.N.L. 31.3.1999 e delle clausole 3 e 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui essa ha ritenuto inconciliabili con il lavoro a tempo determinato i criteri di valutazione proprio dei dipendenti a tempo indeterminato;

3.1

i predetti motivi sono nel loro insieme fondati;

3.2

l'art. 2 della Legge Regione Sicilia 24/2000, pur rubricato come inerente la "collaborazione coordinata e continuativa nelle Pubbliche Amministrazioni", al proprio comma 2 prevede una contribuzione regionale a favore degli enti che stipulino «*contratti di diritto privato con di durata triennale con i soggetti prioritari*» di cui alla legge regionale 85/1995;

si tratta quindi dei contratti di diritto privato di cui a quest'ultima legge regionale, rispetto ai quali è prevista una retribuzione parametrata sul trattamento dei dipendenti dello stesso livello o qualifica funzionale dell'ente proponente (art. 12, co. 6 L.R. Sicilia 85/1995) e rispetto ai quali è altresì prevista (art 12 co. 3, L. R. cit.) non solo l'assunzione con contratti di formazione-lavoro, ma anche, come evidenziato dalla disgiuntiva "o", il mantenimento in servizio a tempo parziale, senza previsione di limiti "causali" e quindi eventualmente anche in forme *tout court* subordinate;

d'altra parte, i ricorrenti hanno esposto di essere stati assunti con contratto, prodotto in esemplare, che faceva appunto rinvio agli inquadramenti propri degli enti locali, anche secondo un regime



tipico del lavoro subordinato (il part-time, appunto) e con rinvio  
alla contrattazione propria dei pubblici dipendenti;

ciò posto, pur essendo indubbio che la legislazione nazionale possa prevedere contratti per prestazioni socialmente utili la cui causa assistenziale-solidaristica li porti al di fuori dell'ambito di applicazione dell'Accordo Quadro, così come contratti di inserimento o di formazione, parimenti esclusi dalle regole vincolistiche di esso (Corte di Giustizia 15.3.2012, causa C-157/11, *Sibilo*), purtroppo, la disamina non può svolgersi, come questa S.C. (ha già precisato rispetto ad analogo contesto della legislazione siciliana Cass. 27 ottobre 2017, n. 25672 e 25673) soltanto in astratto, ma va, a maggior ragione per la forte singolarità dei rapporti in questione, confrontata con il contenuto delle previsioni contrattuali e con il concreto atteggiarsi delle prestazioni rese, anche in ragione della loro durata nel tempo, come del resto richiesto proprio dalla citata pronuncia della Corte di Giustizia (punto 56);

### 3.2.1

è dunque necessaria, rispetto ad un fenomeno come quello oggetto di causa, una duplice disamina in concreto, finalizzata, da un lato, a verificare se i rapporti si atteggiino come di carattere subordinato, secondo i parametri propri di questa figura e, quindi, se a giustificare la diversità di trattamento rispetto ai rapporti a tempo indeterminato, possa stare la causale formativa o di inserimento ad essi propria;

dal primo punto di vista va dunque verificato (Cass. 11 luglio 2017, n. 17101) se i contratti abbiano risposto ad esigenze istituzionali ordinarie dell'ente, se - come pare - gli inquadramenti siano stati effettuati secondo l'assetto delle mansioni che la contrattazione collettiva destina ai dipendenti di ruolo, se vi fosse pieno inserimento organizzativo;





dal secondo punto di vista rileverà sia la menzionata **rispondenza** ad esigenze istituzionali dell'ente, specie ove coniugata con l'oggettiva incompatibilità di una ipotetica causa formativa o di inserimento, qualora i rapporti perdurino invariati e senza soluzione di continuità per lungo tempo, in particolare nel caso di specie, a quanto addotto, per un periodo già ultratriennale al momento della terza progressione economica evidenziata dai ricorrenti;

la Corte territoriale ha omissis la valutazione in concreto di tali aspetti, limitandosi ad un inidoneo richiamo astratto alla possibilità di causali idonee a giustificare il diverso trattamento dei ricorrenti rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato ed all'esistenza di contributi regionali, in sé giuridicamente non decisivi, se i contratti siano propri del lavoro dipendente e se in concreto manchi o sia debba ritenere venuta meno, per la durata temporale, una effettiva causale di formazione o inserimento;

tale accertamento in concreto dovrà quindi essere svolto dal giudice del rinvio, con aderenza e riscontro dell'accaduto rispetto alla effettiva realtà, da accertarsi, dei rapporti in questione;

4.

fondate sono anche le censure mosse dai ricorrenti rispetto all'esclusione *a priori* dei lavoratori a tempo determinato dall'ambito delle valutazioni utili alla progressione economica;

questa S.C. ha recentemente ritenuto – e qui lo si ribadisce – che *«la clausola 4 dell'Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CEE impone al datore di lavoro di riservare all'assunto a tempo determinato il medesimo trattamento previsto per l'assunto a tempo indeterminato e, pertanto, in caso di progressione stipendiale connessa sia all'anzianità di servizio che alla valutazione positiva dell'attività prestata, il datore di lavoro sarà tenuto, da un lato, ad includere nel calcolo, ai fini dell'anzianità, anche il servizio prestato sulla base di rapporti a tempo determinato e, dall'altro, ad attivare, alla maturazione del periodo così calcolato, la procedura*



*valutativa nei termini, con le forme e con gli effetti previsti per gli assunti a tempo indeterminato» non potendosi «escludere il diritto alla predetta progressione stipendiale se, alla maturazione dell'anzianità, il datore di lavoro, contrattualmente tenuto ad attivare la procedura valutativa, l'abbia omessa sull'erroneo presupposto della non computabilità dei periodi a tempo determinato» (Cass. 8 marzo 2022, n. 7584);*

#### 4.1

la Corte territoriale ha richiamato alcuni elementi di cui alla pertinente norma (art. 5) del C.C.N.L. 31.3.1999 di riferimento (capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi; partecipazione ad esigenze di flessibilità; iniziativa personale anche in relazione a proporre soluzioni innovative o migliorative del lavoro) per desumerne una possibile proiezione evolutiva rispetto all'assetto organizzativo del lavoro presso l'ente di appartenenza e quindi un incompatibilità delle progressioni con il lavoro a tempo determinato, in quanto destinato ad esaurirsi con lo spirare del termine ad esso apposto;

tale argomentazione è parziale, perché quei parametri, secondo la citata norma collettiva, riguardano solo le progressioni economiche nella categoria D o la progressione verso la più alta fascia economica dalle categorie B e C e quindi non possono riguardare tutti indistintamente i lavoratori che appartengono, secondo quanto indicato nel ricorso per cassazione, anche alle posizioni iniziali delle categorie B, C, rispetto alle quali valgono elementi diversi afferenti, secondo la norma collettiva (art. 5, co. 2, punti b e c), all'esperienza acquisita, all'impegno, alla qualità ed ai risultati delle prestazioni rese;

ma anche rispetto alle progressioni della categoria D quegli elementi valutativi sono solo alcuni di quelli da considerare, risultando apprezzabile, secondo la richiamata contrattazione collettiva, «anche disgiuntamente» il «diverso impegno e qualità



delle prestazioni svolte, con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza»;

l'esame svolto dalla Corte di merito risulta quindi incompleto rispetto alla fattispecie di riferimento;

#### 4.2

l'accoglimento dei predetti motivi, caducando sotto il profilo del diritto sostanziale l'intero impianto argomentativo della sentenza impugnata, ne comporta la cassazione ed il rinvio alla medesima Corte territoriale, affinché decida seguendo i principi sopra individuati ai punti 3.2.1. e 4.1.

#### 5.

resta invece assorbito il settimo motivo in quanto riguardante le domande di pagamento o risarcimento del danno rigettate in primo grado;

rispetto ad esse fu proposto appello incidentale, che non venne deciso perché l'esistenza del diritto venne *a priori* esclusa, sicché su tali pretese, quali azionate in via incidentale in secondo grado, dovrà pronunciarsi il giudice del rinvio, qualora ritenesse esistente il diritto dei ricorrenti a partecipare ad una o a più delle progressioni su cui il ricorso era stato fondato;

### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il quinto e il sesto motivo di ricorso, rigetta i primi quattro, assorbito il settimo, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia alla Corte d'Appello di Messina, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma nell'adunanza camerale del 9.3.2022.

Il Presidente  
dott. Antonio Manna

