10 DIC. 2018

AULA 'B'

ESENTE REGISTRAZIONE ESENTE BOLLO ESENTE DIRITTI

31881/18

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

Operai forestali Regione Valle d'Aosta - rimborso chilometrico per uso del mezzo proprio

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GIUSEPPE NAPOLETANO - Presidente -

Dott. AMELIA TORRICE - Consigliere -

Dott. LUCIA TRIA - Consigliere -

Dott. DANIELA BLASUTTO - Consigliere -

Dott. ALFONSINA DE FELICE - Rel. Consigliere -

R.G.N. 20709/2013

Cron. 31881

Rep.

Ud. 25/10/2018

CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 20709-2013 proposto da:

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA (omissis), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in (omissis), presso lo studio dell'Avvocato (omissis) (omissis), che la rappresenta e difende unitamente dall'Avvocato (omissis), giusta delega in atti;

2018

3707

- ricorrente -

contro

(omissis), elettivamente domiciliato

in (omissis) , presso lo studio dell'Avvocato (omissis) , che lo rappresenta e difende unitamente all'Avvocato (omissis) , giusta delega in atti;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 475/2013 della CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il 28/05/2013 R.G.N. 784/2012;

il P.M. ha depositato conclusioni scritte.

RILEVATO CHE:

la Corte d'Appello di Torino ha confermato, con diversa motivazione, la pronuncia del Tribunale di Aosta, riconoscendo in capo a (omissis) , operaio forestale presso la Regione, il diritto al rimborso chilometrico per l'utilizzo del mezzo proprio per gli spostamenti compiuti nello svolgimento della sua attività lavorativa;

la Corte territoriale ha stabilito che l'art. 30 del contratto integrativo degli operai e impiegati forestali che riconosce detto rimborso in misura pari a ¼ del costo della benzina per chilometro percorso dalla sede di riferimento al luogo di lavoro, è tuttora applicabile;

l'art. 6, comma 12, del d.lgs. n.78 del 2010, che aveva soppresso, per motivi di contenimento della spesa pubblica, le indennità chilometriche (previste per i dipendenti statali dagli artt. 15 della l. n.836 del 1973 e 8 della l. n. 417 del 1978), non pone un espresso divieto alle Regioni di mantenere tale misura, ma pone soltanto norme di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica (art. 6, comma 20 d.lgs. n.78);

la Corte Costituzionale, chiamata da diverse Regioni, tra le quali anche la Valle d'Aosta, a decidere delle sorti dell'art. 6 rispetto al principio di autonomia finanziaria e organizzativa regionale, ha affermato che il divieto dei rimborsi chilometrici vincola le Regioni soltanto entro il limite del tetto massimo di spesa che esse sono tenute a conseguire (Corte Cost. n. 139 del 2012);

a tal fine, ha stabilito che, introducendo l'art. 6 una norma di principio, è ragionevole ritenere che essa lasci aperti margini all'autonomia legislativa regionale, qualora la mera attuazione del divieto contrasti con il principio del buon andamento; in tal caso, infatti, le Regioni restano libere di rimodulare in modo discrezionale, e nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione dei rimborsi chilometrici così come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6;

nella fattispecie in esame, la Regione non ha allegato né provato, che l'erogazione dei rimborsi per uso del mezzo proprio da parte dei forestali abbia costituito causa del mancato raggiungimento del risparmio di spesa conseguibile;

la Regione, pertanto, non soltanto non era obbligata a sospendere la misura economica, ma addirittura era tenuta a mantenerla, considerato che, per le particolari caratteristiche del territorio valdostano, l'utilizzo del mezzo proprio da parte degli operai forestali si rivelava per la spesa pubblica meno gravoso rispetto all'utilizzo di altri mezzi di trasporto;

per la cassazione della sentenza ricorre la Regione Valle d'Aosta con due motivi;

(omissis) resiste con tempestivo controricorso;

entrambe le parti hanno depositato memoria.

CONSIDERATO CHE:

con il primo motivo, formulato ai sensi dell'art. 360, co.1, n.3 cod. proc. civ., la ricorrente deduce "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, commi 12 e 20, D.L. n.78/2010 e dell'art. 117, secondo comma, lettera L) Cost"; i diversi giudizi di costituzionalità intervenuti sull'art. 6 del D.L.n.78, con riferimento a varie leggi regionali, avrebbero confermato la materia dei rimborsi chilometrici come rientrante fra quelle ricomprese nell' "ordinamento civile", e affidate all'esclusiva competenza della legislazione statale; la scelta di sopprimere tali rimborsi non potrebbe, pertanto, subire deroghe da parte della legislazione regionale;

con il secondo motivo, formulato ai sensi dell'art. 360, co.1, n.3 cod. proc. civ., la Regione contesta "Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, commi 12 e 20 d.l. n.78/2010, dell'art. 2697 c.c., degli artt.116-117 Cost. nonché degli art. 2 -3 L. Cost.n.4/1948"; la Corte d'Appello avrebbe violato sia i principi di discrezionalità e insindacabilità della legislazione locale sia la disciplina sostanziale e processuale applicabile al caso di specie, sostituendosi al legislatore regionale nell'attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, atteso che la scelta di confermare o meno il divieto dell'uso del mezzo proprio non costituirebbe un atto di gestione dei singoli rapporti di lavoro, bensì un esercizio di discrezionalità legislativa che, in quanto tale, non necessita di motivazione;

di conseguenza, erroneamente la Corte territoriale ha ritenuto che la Regione ricorrente avesse l'onere di dimostrare che, mantenendo l'uso del mezzo proprio (e i relativi rimborsi) in deroga alla previsione di cui all'art. 6 del d.lgs. n.78, la stessa non avrebbe raggiunto il risparmio di spesa;

la Corte d'Appello non avrebbe tenuto conto che l'art. 6 citato, in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale, prevede che la Regione avrebbe potuto o applicare le riduzioni di spesa previste o rimodularle nel rispetto del limite complessivo assegnato, a prescindere da ogni ulteriore valutazione circa l'efficienza della spesa;

i due motivi di ricorso, che vanno esaminati congiuntamente per connessione, sono infondati;

il ricorso nel suo complesso risulta incentrato sul rapporto fra la potestà legislativa statale e quella regionale (speciale) nella materia considerata, senza tuttavia che nel

caso di specie sia stato adottato dalla Regione alcun atto legislativo che abbia riguardato l'istituto contrattuale in questione;

in base al costante orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale, il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto, di per sé, alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni (anche a statuto speciale) e delle Province autonome;

pertanto, la Corte costituzionale in riferimento a norme statali volte a limitare la spesa relativa al personale dello Stato, degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica – che costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 61 e n. 23 del 2014; n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007) – ha affermato che disposizioni legislative statali dirette al contenimento di tale spesa, attraverso l'individuazione di limiti generali e complessivi ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, sono da considerare legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», anche se si traducono, inevitabilmente, in limitazioni all'autonomia di spesa degli enti suddetti purché siano indirette, cioè tali da lasciare loro ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 139 del 2012; n. 182 del 2011; n. 297 del 2009; n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007);

in sintesi, lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie Amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»(sentenza n. 182 del 2011) perché, in caso contrario, la norma statale, a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009), non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008);

le norme statali di contenimento della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni cit. pacificamente riguardano anche il personale assunto con contratti di diritto privato, come (omissis) (vedi, per tutte: Corte cost. sentenze n. 59 del 1997 e n. 310 del 2011 nonché Cass. 26 giugno 2014, n. 14530);

con specifico riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, la Corte costituzionale ha ritenuto la relativa disciplina conforme ai suindicati principi in quanto essa introduce puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa ma,

come è espressamente stabilito dal comma 20 dell'art. 6 medesimo, la previsione di tali misure "non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa", infatti il suddetto comma 20 precisa che le disposizioni di tale articolo "non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica" (sentenze n. 182 del 2011, n. 139 e 262 del 2012; n. 19 , n. 36 e n. 228 del 2013);

quindi, è stato sottolineato che, in base all'art. 6 cit., le Regioni sono tenute a rispettare il principio – comune a tutte le misure previste – della riduzione delle spese di funzionamento amministrativo in un ammontare complessivo non inferiore a quello stabilito dallo stesso art. 6 per lo Stato, ma tale principio, essendo da qualificare come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, non impone alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone;

con riguardo all'applicazione del citato art. 6 alla Regione autonoma Valle d'Aosta, si è ribadito il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (vedi, per tutte: sentenze n. 139 e n. 30 del 2012; n. 229 del 2011) e si è soggiunto che comunque il citato comma 20 dell'art. 6 cit. autorizza tutti gli enti ivi menzionati a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6 stesso, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa ivi contemplate (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011);

per quel che concerne l'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi», la Corte costituzionale ha precisato che tale norma disponendo la "soppressione" delle indennità ivi previste – che sono componenti del «trattamento economico» dei dipendenti pubblici regionali, come tali rientranti nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2011

e n. 95 del 2007) – e stabilendo l'inderogabilità di tale soppressione, con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inciso sull'autonomia negoziale collettiva dell'intero settore del pubblico impiego, compreso quello relativo a Regioni ed enti locali, il quale, «essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti»;

però è stato chiarito che il citato art. 6, comma 12, ultimo periodo, non comporta che le Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione (e quindi le Regioni) non possano più corrispondere le indennità chilometriche in caso di missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio;

in particolare, si è sottolineato che dalla lettura della norma in combinazione con il successivo comma 20 si desume che il vincolo per le Regioni non è diretto ma va inserito nella determinazione complessiva del tetto massimo dei risparmi di spesa che esse devono conseguire, pertanto le Regioni restano libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa voce come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6, se per concrete esigenze di funzionamento gli effetti del divieto di corresponsione delle indennità in oggetto si rivelino contrari al principio di buon andamento (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011);

in altri termini, il comma 12, ultimo periodo, cit. deve quindi essere ricondotto al principio generale di coordinamento della spesa di cui all'art. 6 nel suo complesso;

in conformità con i suddetti principi, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali (a volte già abrogate, ma comunque applicate medio tempore) che prevedevano la possibilità per i dipendenti regionali di utilizzare il mezzo proprio ed ottenere il relativo rimborso ma nelle quali alla genericità dell'esclusione delle spese gravanti sulle risorse del bilancio vincolato si accompagnava la mancata indicazione, da parte della Regione, dell'adozione di misure compensative, sicché si è ritenuto che si trattasse di norme che andavano oltre i margini di discrezionalità riconosciuti al legislatore regionale dall'art. 6 cit., perché esse sì, per come formulate, si ponevano in contrasto con il nucleo stesso del principio statale di coordinamento della finanza pubblica previsto dall'art. 6 cit., mirante all'abbattimento o almeno al contenimento della spesa pubblica regionale complessiva (sentenze n. 182 del 2011, n. 211 e n. 262 del 2012, n. 19 , n. 36 e n. 228 del 2013);

da quanto si è detto si desume che, pur essendo da condividere la tesi della Regione ricorrente secondo cui la disciplina in materia di autorizzazione all'uso del mezzo proprio di cui si tratta, rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (Corte cost. sentenze n. 257 del 2016; n. 36 del 2013; n. 290 del 2012; n. 77 del 2011), tuttavia, nel caso di specie, la Regione – come espressamente rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 2012, nell'esame di censure della Regione stessa al riguardo – non era vincolata a ridurre la relativa voce di spesa nella specifica percentuale indicata dall'art. 6 cit., e tanto meno a farlo attraverso la disapplicazione di un istituto retributivo confermato dalla Contrattazione collettiva nazionale di Comparto anche successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, come rilevato dalla Corte d'appello;

infatti, essendo la norma di cui all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 da configurare, nei confronti delle Regioni, come norma contenente principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», diretti all'abbattimento o almeno al contenimento della spesa pubblica regionale, senza essere immediatamente precettiva con riguardo alle percentuali di riduzione delle singole spese, quali quelle per le indennità chilometriche, l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto" che, come tale, non solo non incide sul piano della legittimità costituzionale" (Corte cost. sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004) ma neppure poteva consentire alla Regione Valle d'Aosta, nella qualità di datrice di lavoro, di cessare di erogare le indennità in argomento all'improvviso, limitandosi ad invocare l'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 cit., palesemente inadeguato allo scopo, secondo la costante giurisprudenza costituzionale;

del resto, la stessa Regione ha mostrato nei fatti di non considerare tale disposizione "vincolante" considerato che ha continuato ad erogare l'indennità anche dopo la sua entrata in vigore (31 maggio 2010);

inoltre, come risulta dalla citata sentenza n. 139 del 2012, nel ricorso proposto alla Corte Costituzionale, la Regione Valle d'Aosta, fra l'altro, ha sostenuto – diversamente da quanto afferma in questa sede – che, in considerazione delle asperità del proprio territorio, la corresponsione dell'indennità chilometrica ai forestali era la soluzione economicamente più conveniente e meno gravosa per la spesa pubblica;

nella descritta situazione, l'improvvisa e ingiustificata sospensione della corresponsione dell'indennità chilometrica da parte della Regione Valle d'Aosta quale

datrice di lavoro all'originario ricorrente a decorrere da gennaio 2011, con richiesta della restituzione delle indennità corrisposte dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2010, si traduce nel mancato rispetto dei criteri generali di correttezza e buona fede (art. 1175 e 1375 cod. civ.), applicabili in questa sede alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.;

le suddette osservazioni portano al rigetto del ricorso della Regione Valle d'Aosta, in quanto la sentenza impugnata risulta in sostanza del tutto conforme ai richiamati principi, dovendo puntualizzarsi che l'affermazione della Corte d'appello relativa alla omessa allegazione e prova da parte della Regione della incidenza della corresponsione della indennità chilometrica sul risparmio di spesa da conseguire – che viene specificamente contestata dalla ricorrente – risulta essere priva di contenuto decisorio ed effettuata solo *ad abundantiam*, come tale improduttiva di effetti giuridici e, quindi, non suscettibile di gravame, né di censura in sede di legittimità (fra le tante: Cass. 11 giugno 2004, n. 11160; Cass. 22 novembre 2010, n. 23635);

in definitiva, il ricorso va rigettato; le spese del presente giudizio, come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza;

si dà atto che sussistono i presupposti per il versamento da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso art. 13.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Condanna la Regione Valle d'Aosta al rimborso nei confronti del controricorrente delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 200 per esborsi, Euro 4.500 per compensi professionali, oltre alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento e agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater* del d.P.R. n.115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, all'Adunanza Camerale del 25 ottobre 2018

IL CANCELLIERE
Maria Pia Giacoia

Il Presidente
(dott. Giuseppe Napoletano)

IL CANCELLIERE

Depositato in Cancelleria
oggi, 10 DIC. 2018
IL CANCELLIERE
IL CANCELLIERE
Maria Pia Giacoia