

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Presidente

Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere rel.

Dott. CINQUE Guglielmo - Consigliere

Dott. CONTE Dario - Consigliere

Dott. MICHELINI Gualtiero - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 19754-2023 proposto da:

PO.FL., rappresentata e difesa dall'avvocato CA.SC.;

- ricorrente -

contro

ROMA CAPITALE, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato AL.RI.;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1005/2023 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 11/04/2023 R.G.N. 1499/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/04/2026 dal Consigliere Dott. CATERINA MAROTTA.

FATTI DI CAUSA

1. PO.FL., dipendente del Comune di Roma con la qualifica D3, veniva incaricata di rivestire la qualifica di Segretaria della Commissione di Collaudo in corso d'opera degli impianti dell'intervento "Metropolitana di Roma. Linea "A" - Nuovo AMLA III Interventi Urgenti Integrati".

Durante l'espletamento dell'incarico, il Comune provvedeva al pagamento di due acconti ai membri della Commissione di collaudo.

A seguito dell'assolvimento integrale dell'incarico veniva redatta la parcella da cui residuava il pagamento di ulteriori somme a saldo.

Nonostante i ripetuti solleciti, Roma Capitale non saldava tali compensi.

La dipendente agiva in giudizio proponendo ricorso per decreto ingiuntivo chiedendo al Tribunale il pagamento della somma, chiarendo le ragioni per le quali il c.d. principio della "onnicomprensività", invocato dal Comune nella determina dirigenziale, non fosse applicabile al caso di specie.

2. Il Comune proponeva opposizione che il Tribunale di Roma accoglieva, revocando il decreto ingiuntivo. Riteneva che le attività svolte dalla lavoratrice non dovessero considerarsi esulanti dai consueti compiti istituzionali e che dovesse trovare applicazione il principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti stabilito dall'art 24 D.Lgs. n. 165/2001, estensibile anche al personale non dirigenziale.

3. La Corte d'Appello di Roma respingeva l'impugnazione della PO.FL. richiamando il principio secondo il quale il trattamento economico dei dirigenti, quale previsto dal CCNL, remunera tutte le funzioni e i compiti di spettanza, nonché gli incarichi conferiti in ragione del loro ufficio o comunque conferiti dall'amministrazione di appartenenza. Evidenziava che, se pure, nell'ambito dell'impiego pubblico, tale principio di onnicomprensività della retribuzione fosse stato espressamente affermato dal legislatore per il solo personale con qualifica di dirigente, per il personale non dirigente il trattamento economico corrispettivo della prestazione di lavoro è soltanto quello contemplato, con espressa riserva di competenza, dal CCNL.

Nel caso di specie, l'incarico in questione era attinente alla posizione lavorativa della PO.FL., non esulava dalle mansioni di tipo amministrativo proprie del livello di suo inquadramento ed era stato adempiuto in favore dell'ente datore di lavoro così da essere funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione, sì da rientrare a pieno titolo tra i compiti e i doveri d'ufficio della lavoratrice.

Secondo la Corte territoriale, per concludere in senso contrario, non sarebbe bastata l'originaria determinazione dell'ente datore di lavoro di compensare questo incarico, dal momento che, per quanto osservato in premessa, l'obbligazione in esame non era nella disponibilità dei contraenti.

La Corte d'Appello richiamava, oltre agli artt. 2 e 45 del D.Lgs. n. 165/2001, l'art. 53 dello stesso decreto secondo cui le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi ulteriori ai propri dipendenti solo se non ricompresi nei compiti e doveri d'ufficio ed a condizione che gli stessi siano espressamente previsti da norme di legge o da altre fonti normative o siano espressamente autorizzati.

Quanto all'invocato art. 18 della legge n. 109 del 1994, osservava che la disposizione in parola prevede l'adozione dell'atto regolamentare, prodotto solo tardivamente in grado di appello, e che la causa petendi dell'azione era fondata su fatti oggettivi e giuridici diversi da quelli previsti come costitutivi dalla norma, inammissibilmente invocata in sede di appello in violazione dell'art. 437 cod. proc. civ.

4. PO.FL. ha proposto ricorso per cassazione affidato a dieci motivi.

5. L'amministrazione si è difesa con controricorso.

6. La ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ.) di contratto collettivo nazionale in relazione alla previsione dell'art. 17, comma 2, lettera f) CCNL 2001 per il personale non dirigenziale degli Enti Locali 1998-2001, successivamente modificato con il CCNL 2004-2005, che prevede espressamente la remunerazione di incarichi speciali per i dipendenti non titolari di posizioni organizzative.

La Corte territoriale avrebbe erroneamente negato il diritto della ricorrente agli emolumenti aggiuntivi per l'incarico di segretario della Commissione di Collaudo, sulla base del principio di onnicomprensività della retribuzione, di cui agli artt. 2, commi 3 e 1, 45 e 53 del D.Lgs. n. 163/2001, in realtà applicabile esclusivamente al personale pubblico di livello dirigenziale e, dunque, non alla PO.FL., mero funzionario.

2. Con il secondo motivo denuncia omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, in relazione ex art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ.

La sentenza non avrebbe esaminato la circostanza, dedotta dall'appellante, relativa all'assenza di incarico di posizione organizzativa in capo alla ricorrente, che, solo, avrebbe legittimato l'estensione del principio di onnicomprensività del trattamento economico anche per gli appartenenti al ruolo dei funzionari.

3. Con il terzo motivo denuncia violazione e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ.) in relazione alla previsione dell'art. 18 legge 109/1994 (legge Merloni-ter), relativa ai cd. "incentivi", che prevede espressamente la remunerazione extra della prestazione oggetto di causa.

La Corte d'Appello avrebbe omesso di applicare alla fattispecie l'art. 18 della legge Merloni-ter che, derogando al principio di onnicomprensività retributiva, legittimerebbe la retribuzione aggiuntiva in caso di collaudi.

4. Con il quarto motivo denuncia violazione e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ.) in relazione alla previsione degli artt. 437 e 113, comma 1 cod. proc. civ. (principio *njura novit curia*).

La sentenza avrebbe erroneamente ritenuto che l'appellante avesse dedotto tardivamente in merito all'esistenza ed ai contenuti del Regolamento Comunale sugli incentivi tecnici, mutando la causa pretendi rispetto a quella azionata in primo grado.

5. Con il quinto motivo denuncia omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio (ex art. 360, comma 1, n. 4 cod. proc. civ.) in relazione al fatto storico relativo alla vigenza del "Regolamento sugli incentivi ex art. 18 L. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni" del Comune di Roma.

La Corte di Appello non avrebbe esaminato la circostanza, dedotta da controparte in appello, relativa all'approvazione da parte di Roma Capitale del suddetto Regolamento sugli incentivi.

6. Con il sesto motivo, sempre in relazione alla prova della vigenza del "Regolamento sugli incentivi ex art. 18 L. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni" del Comune di Roma, denuncia violazione di legge e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3) dell'art. 115 cod. proc. civ.

La sentenza non avrebbe considerato che l'Amministrazione resistente non aveva contestato l'approvazione del regolamento sugli incentivi tecnici.

7. Con il settimo motivo, in relazione al capo della sentenza che ha ritenuto non retribuibile l'attività della lavoratrice estendendo il cd. principio di onnicomprensività, da ritenersi di natura eccezionale, al di là delle ipotesi tassativamente indicate dal legislatore: violazione di legge e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3) degli artt. 14, 12 disp. legge in generale.

La Corte di merito, facendo errato governo delle disposizioni sulla interpretazione e applicazione delle leggi, avrebbe ritenuto non retribuibile l'attività svolta dalla ricorrente, in virtù del principio di onnicomprensività previsto dal CCNL.

8. Con l'ottavo motivo, sempre in relazione al capo della sentenza che ha ritenuto non retribuibile l'attività della lavoratrice sulla base di un'accezione estesa della prestazione lavorativa remunerata con il trattamento economico previsto dal CCNL sulla base di un'errata interpretazione o applicazione degli artt. 2, commi 3 e 1, 45 e 53 del D.Lgs. n. 163/2001, denuncia violazione di legge e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3) dell'art. 12 disp. legge in generale.

9. Con il nono motivo, in relazione al capo della sentenza che ha ritenuto di includere la prestazione lavorativa della ricorrente tra i compiti e le attribuzioni ad essa istituzionalmente richiedibili, denuncia violazione di legge e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3) degli artt. 1362, 1364, 1365, 1366, 1371 cod. civ.

10. Con il decimo motivo, in relazione al capo della sentenza che ha richiamato l'art. 62 del CCNL Integrativo Decentrato 2002-2005, ritenendo che lo stesso non consenta l'attribuzione di retribuzioni extra per via del riferimento ai compiti istituzionali del lavoratore, denuncia violazione di legge e/o falsa applicazione (ex art. 360, comma 1, n. 3) degli artt. 1362, 1364, 1365, 1366, 1371 cod. civ.

La Corte di Appello avrebbe erroneamente ritenuto che l'attività di segretario della Commissione di collaudo non dovesse essere retribuita a parte, pena l'estensione del trattamento economico ordinario a qualsiasi attività esercitata dal dipendente pur sempre nell'interesse dell'amministrazione.

11. Il ricorso è infondato in tutte le sue articolazioni.

12. Non vi è dubbio che il principio di onnicomprensività sia espressamente enunciato dall'art. 24 del D.Lgs. n. 165/2001 solo in relazione alla retribuzione dirigenziale.

È, peraltro, parimenti indubbio che per il personale non dirigenziale il trattamento retributivo che il datore di lavoro può corrispondere è solo quello previsto dalla contrattazione collettiva e non è possibile qualificare come prestazione aggiuntiva quella che il dipendente pubblico rende in adempimento degli obblighi di ufficio e nell'ambito di quelle esigibili da parte del datore di lavoro perché conformi all'inquadramento contrattuale.

In tal senso questa Corte si è già espressa da tempo (cfr. Cass. 17 dicembre 2015, n. 25394) ed anche più di recente si è ribadito che dal combinato disposto degli artt. 2, 45, 24 e 53 del D.Lgs. n. 165/2001 (in tutte le versioni succedutesi nel tempo) si desume il principio di carattere generale, più volte affermato da questa Corte, secondo cui è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico spettante al dipendente pubblico e, pertanto ove difettino specifiche disposizioni derogatorie della regola generale, deve essere escluso in radice il potere unilaterale del datore di lavoro di discostarsi, nella disciplina del singolo rapporto di impiego, dall'assetto definito in sede di contrattazione collettiva, perché il superamento dello statuto pubblicistico è stato realizzato dal legislatore ordinario attraverso un "equilibrato dosaggio di fonti regolatrici" (Corte cost. n. 313/1996 e Corte cost. n. 309/1997), che si incentra sul ruolo centrale della contrattazione collettiva, a sua volta oggetto di una specifica disciplina finalizzata a garantire l'attuazione dei principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost., di modo che "l'osservanza, da parte delle amministrazioni, degli obblighi assunti con i contratti collettivi rappresenta il conseguente e non irragionevole esito dell'intera procedura di contrattazione, la quale prende le mosse dalla determinazione dei comparti e si conclude con l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo, che interessa a sua volta molteplici profili, non solo di controllo ma anche di verifica della compatibilità finanziaria" (Corte cost. n. 309/1997).

Il ruolo centrale della contrattazione collettiva è stato da tempo valorizzato dalle Sezioni Unite di questa Corte, le quali sullo stesso hanno fondato il principio secondo cui l'atto di deroga, anche in melius, alle disposizioni del contratto collettivo è affetto da nullità, sia quale atto

negoziale, per violazione di norma imperativa, sia quale atto amministrativo, perché viziato da difetto assoluto di attribuzione ai sensi della L. n. 241 del 1990, art. 21 septies (l'ordinamento esclude che l'amministrazione possa intervenire con atti autoritativi nelle materie demandate alla contrattazione collettiva) (v. Cass., Sez. U., n. 21744/2009).

13. Si è consolidato, quindi, nella giurisprudenza di questa Corte l'orientamento secondo cui l'adozione da parte della P.A. di un atto negoziale di diritto privato di gestione del rapporto, con il quale venga attribuito al lavoratore un determinato trattamento economico, non è sufficiente, di per sé, a costituire una posizione giuridica soggettiva in capo al lavoratore medesimo, giacché la misura economica deve trovare necessario fondamento nella contrattazione collettiva, con la conseguenza che il diritto si stabilizza in capo al dipendente solo qualora l'atto sia conforme alla volontà delle parti collettive (cfr. fra le tante Cass. n. 17226/2020; Cass. n. 21166/2019; Cass. n. 15902/2018; Cass. n. 25018/2017; Cass. 16088/2016 e la giurisprudenza ivi richiamata).

14. Si è anche evidenziato che il datore di lavoro pubblico, a differenza di quello privato, è tenuto a ripetere le somme corrisposte sine titolo e che, per la particolare natura del rapporto nell'impiego pubblico fra contratto collettivo ed individuale, la restituzione non è subordinata alla previa dimostrazione di un errore riconoscibile non imputabile al datore medesimo.

Quest'ultimo, pur non potendo esercitare poteri autoritativi, è tenuto ad assicurare il rispetto della legge, e quindi del contratto collettivo che dalla stessa mutua la sua particolare efficacia generalizzata, sicché non può dare esecuzione ad atti nulli e deve sottrarsi, anche unilateralmente, all'adempimento delle obbligazioni che trovano titolo nell'atto illegittimo.

15. In applicazione degli indicati principi è stato escluso che il datore di lavoro pubblico, in difetto di una specifica disposizione normativa, possa remunerare separatamente, in aggiunta al trattamento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, attività che il dipendente o il dirigente è tenuto a rendere in quanto ricompresa nel profilo professionale di inquadramento (così Cass. 13 aprile 2022, n. 12108).

16. Anche nell'analizzare la disciplina dettata per gli incentivi di progettazione (che, peraltro, nel caso in esame non viene direttamente in rilievo: v. infra) il carattere eccezionale della stessa (sul quale si è poi fatto leva per escludere interpretazioni analogiche o estensive) è stato affermato non solo con riferimento al principio di onnicomprensività, ma anche all'impianto complessivo del D.Lgs. n. 165 del 2001 quanto ai principi generali che regolano l'attribuzione di trattamenti retributivi in particolare, Cass. 14 agosto 2019 n. 21424, con riguardo alla previsione di cui all'art. 92 del D.Lgs. n. 163 del 2006 (che, pur con elementi di novità e con una maggiore strutturazione e organizzazione del fondo, delle percentuali e dei limiti, si pone in sostanziale continuità con l'art. 18 della legge n. 109 del 1994), ha osservato che il legislatore, nel riconoscere ai dipendenti pubblici un compenso ulteriore e speciale, ha derogato alla disciplina generale dettata dal D.Lgs. n. 165 del 2001 che, quanto ai dirigenti, sancisce, all'art. 24, il principio dell'onnicomprendività della retribuzione e, per il restante personale, prevede, all'art. 45, che il trattamento economico, fondamentale ed accessorio, è quello previsto dalla contrattazione collettiva (con i limiti indicati dallo stesso T.U. per la contrattazione decentrata).

17. Dagli indicati principi non si è discostata la Corte territoriale nella parte in cui ha affermato che l'attività di segretaria della commissione di collaudo ben poteva essere richiesta dal Comune di Roma in considerazione della qualifica rivestita dalla PO.FL. e del settore di assegnazione.

Si ricorda che la ricorrente, in servizio presso il Dipartimento Mobilità come "Esperto normativa contrattuale nazionale in materia di lavori pubblici", era inquadrata nella categoria D (posizione economica D3) cui appartengono lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento; - contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi; - elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili; - relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale, relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

Ciò porta a ritenere corretta la decisione impugnata là dove ha ritenuto che l'attività di segretaria della Commissione di collaudo fosse coerente con la qualifica e l'incarico ricoperto dalla PO.FL. all'interno dell'Amministrazione capitolina o comunque compatibile con le finalità istituzionali dell'Ente di appartenenza.

18. Nè può sostenersi che il compenso rivendicato sia fondato sulla previsione della contrattazione collettiva nazionale.

Ed infatti, il CCNL normativo economico 2002-2004 del 1 aprile 1999, all'art. 17, destinato all'utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, ha previsto alla lett. f), tra l'altro, la possibilità di compensare "specifiche responsabilità affidate al personale della categoria D, che non risulti incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative secondo la disciplina degli articoli da 8 a 11 del CCNL del 31.3.1999 in misura non superiore a Lire. 3.000.000 lordi annui per le Regioni e 2.000.000 per gli altri Enti" specificando che "sino alla stipulazione del contratto collettivo integrativo resta confermata la disciplina degli artt. 35 e 36 del CCNL del 6.7.1995 nonché dell'art. 2, comma 3, secondo periodo, del CCNL del 16.7.1996. La contrattazione integrativa decentrata stabilisce le modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi previsti dalla presente lettera".

Come è di tutta evidenza, la disposizione non smentisce ma anzi conferma quanto sopra si è detto circa l'impossibilità per il datore di lavoro pubblico di attribuire unilateralmente retribuzioni aggiuntive perché il potere di prevedere una maggiorazione è rimesso alla contrattazione integrativa che ne deve stabilire anche l'ammontare sulla base delle risorse disponibili mentre, nella specie, la somma rivendicata era stata prevista dall'atto deliberativo poi revocato in parte qua, non dalla contrattazione decentrata.

19. Neppure giova alla tesi della ricorrente il richiamo al disposto dell'art. 62 del CCNL Integrativo decentrato 2002 - 2005, in forza del quale (come è pacifico tra le parti) per il personale con incarico di posizione organizzativa è fatta salva la corresponsione dei compensi per le attività connesse alle Commissioni di appalto, essendo anche in tal caso previsto in modo esplicito (lett. d) che detti incentivi siano corrisposti ove tali attività non rientrino tra i compiti istituzionali del lavoratore.

20. Quanto, poi, al richiamo agli incentivi di progettazione, è dirimente l'argomento della novità della domanda (la sentenza impugnata ha ritenuto tardiva, prima ancora della produzione del Regolamento, la modifica del fatto costitutivo) e sul punto il ricorso (che neppure rispetta i requisiti di specificità) è infondato nella parte in cui asserisce che era compito del giudice qualificare giuridicamente la domanda.

Sul punto, questa Corte ha affermato (v. Cass. 21 marzo 2019, n. 8048) che il potere-dovere del giudice di inquadrare nella esatta disciplina giuridica i fatti e gli atti che formano oggetto della contestazione incontra il limite del rispetto del 'petitum' e della 'causa petendi', sostanziandosi nel divieto di introduzione di nuovi elementi di fatto nel tema controverso, sicché il vizio di 'ultra' o 'extra' petizione ricorre quando il giudice di merito, alterando gli elementi obiettivi dell'azione Qpetitum' o 'causa petendi', emetta un provvedimento diverso da quello richiesto Qpetitum'

immediato), oppure attribuisca o neghi un bene della vita diverso da quello conteso Qpetitum' mediato), così pronunciando oltre i limiti delle pretese o delle eccezioni fatte valere dai contraddittori.

Nel caso qui in esame, il ricorso per decreto ingiuntivo era stato proposto sulla base dell'atto unilaterale di attribuzione del compenso e sul presupposto dell'illegittimità della revoca e non conteneva alcun cenno al diritto all'incentivo ex art. 18 della legge n. 109/1994 che richiede specifici fatti costitutivi ben diversi da quelli posti a base dell'azione monitoria.

21. Una volta ritenuta la novità della domanda restano assorbite le questioni sulla natura del regolamento e sul potere/dovere di acquisire lo stesso anche d'ufficio.

22. In definitiva il ricorso va respinto.

23. La regolamentazione delle spese segue la soccombenza.

24. Occorre dare atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass., Sez. U., 20/02/2020, n. 4315, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna la ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in Euro 200,00 per esborsi ed Euro 2.400,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge e rimborso forfetario delle spese generali al 15%.

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 articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione lavoro della Corte Suprema di cassazione, l'8 aprile 2026.

Depositato in Cancelleria il 27 maggio 2026.