

PUBBLICO IMPIEGO: Impiegato enti locali – Unione di Comuni – Comando – Potere disciplinare – Amministrazione di provenienza.

Cass. civ., Sez. lav., 31 ottobre 2022, n. 32123

in *Il Foro it.*, 11, 2022, pag. 3270, con commento di A.M. Perrino.

“[...] in ragione del rapporto di piena osmosi e di cogestione che lega le diverse amministrazioni [...] è consequenziale ritenere che l'art. 2, lett. C, paragrafo 2.2, Allegato A dello Statuto dell'Unione del Chianti Fiorentino, laddove prevede che l'Unione "svolga funzioni attinenti ai procedimenti disciplinari", non possa interpretarsi nel senso propugnato dalla difesa della ricorrente ma debba ragionevolmente intendersi, invece, in guisa da consentire all'Unione l'esercizio del potere disciplinare circa gli addebiti inerenti al servizio prestato nel periodo di comando, preservando in capo all'amministrazione di provenienza analogo potere disciplinare, specie laddove i fatti contestati siano di particolare disvalore e meritevoli di sanzione espulsiva, nonchè comunque afferenti a vicende pregresse al periodo di comando medesimo. In tale ultima ipotesi rientrano, a fortiori, le contestazioni d'addebito attinenti al momento genetico del rapporto (come le false attestazioni commesse ai fini e in occasione dell'assunzione) che, in quanto tali, sono atte a incidere sullo stesso mantenimento del rapporto organico [...]”.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MANNA Antonio - Presidente -

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Consigliere -

Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere -

Dott. CASCIARI Salvatore - Consigliere -

Dott. CAVALLARI Dario - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 25298/2021 proposto da:

A.A., elettivamente domiciliato in Roma Via Boncompagni, 16 presso lo studio dell'Avvocato Gentili Maria Paola che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Cheyne Edward William;
- ricorrente -

contro

COMUNE DI GREVE IN CHIANTI, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma Via Pierluigi da Palestrina, 63 presso lo studio dell'avvocato Turco Alessandro e difeso all'Avvocato Viciconte Gaetano;

- controricorrente -

e contro

UNIONE COMUNALE DEL CHIANTI FIORENTINO, in persona del legale rappresentante pro tempore;

- intimata -

avverso la sentenza n. 94/2021 della CORTE D'APPELLO di FIRENZE, depositata il 12/04/2021; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 05/10/2022 dal Cons. Dr. CASCIARO SALVATORE.

Svolgimento del processo

1. La Corte d'appello di Firenze, con la sentenza n. 94 del 2021, pubblicata il 12 aprile 2021, ha rigettato l'appello proposto da A.A. nei confronti del Comune di Greve in Chianti e dell'Unione Comunale del Chianti Fiorentino avverso la sentenza emessa inter partes dal Tribunale di Firenze.

2. La A.A., agente di Polizia Municipale del Comune di Greve in Chianti, comandata a decorrere dal 1.1.2017 presso l'Unione Comunale del Chianti Fiorentino, aveva chiesto dichiararsi la nullità, l'inefficacia, o l'illegittimità del licenziamento senza preavviso intimatogli dal datore di lavoro il 3 settembre 2018, deducendo, per quel che ancora rileva ai fini del giudizio, che la competenza a svolgere il procedimento disciplinare apparteneva all'amministrazione (i.e., Unione Comunale del Chianti Fiorentino) presso cui essa dipendente era stata comandata.

3. Il Tribunale rigettava la domanda.

4. La Corte d'appello, a sua volta, respingeva l'impugnazione, osservando che all'Unione spettavano poteri organizzativi e disciplinari che presuppongono la persistenza del rapporto, mentre il potere di recesso, specie perchè correlato a fatti non afferenti al servizio prestato presso l'Unione ma il momento genetico del rapporto di lavoro, non poteva che restare in capo al titolare dello stesso, ossia al Comune di Greve in Chianti, il quale era conseguentemente tenuto a gestire l'intero iter disciplinare.

5. Per la cassazione della sentenza di appello ricorre la lavoratrice prospettando un unico motivo di impugnazione illustrato con memoria.

6. Resiste il Greve in Chianti con controricorso, mentre l'Unione del Chianti Fiorentino è rimasta intimata.

7. La procura generale ha concluso in udienza per il rigetto del ricorso

Motivi della decisione

1. Nell'unico motivo di ricorso si prospetta violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 55 bis e L. n. 23 del 1957, art. 56, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3. Sostiene la ricorrente che il licenziamento era illegittimo in quanto, nell'ipotesi di comando, si modifica il rapporto di servizio, atteso che il dipendente comandato, a partire dalla data di decorrenza del comando, è assoggettato al potere direttivo, gerarchico e disciplinare dell'Amministrazione di destinazione; di qui l'inesistenza del potere disciplinare in capo al Comune di Greve in Chianti e la nullità della sanzione espulsiva irrogata.

2. Il motivo è infondato, essendo il dictum del giudice d'appello esente da censure per le considerazioni di seguito espresse.

3.1 Va premesso che l'unione di comuni è l'ente locale costituito ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 32, comma 1, da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi (comunque esplicitate "in nome e per conto" dei comuni partecipanti). All'unione sono poi conferite (art. 32, comma 5) dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse (comma 6).

In applicazione di tale disciplina, veniva per l'appunto costituita dal Comune di Greve in Chianti, unitamente ad altri comuni, l'Unione del Chianti Fiorentino, e la A.A., assunta dal 14.7.2014 come agente di polizia municipale dal Comune di Greve in Chianti, era quindi assegnata (il 1 gennaio 2017) in comando presso l'Unione, cui, nelle more, era stata trasferita, seppure temporaneamente, con Delib. G.C. n. 213/2016, la funzione di Polizia municipale.

Più nel dettaglio, dalla determina di assegnazione della A.A. (recante n. 8 del 23.12.2016) si rileva che la sua sede di lavoro, come peraltro quella del restante personale destinato in comando presso l'Unione, restava il Comune di Greve in Chianti, e che la dipendente era stata collocata "giuridicamente nell'organico del Comune di appartenenza" ancorchè funzionalmente transitata alle dipendenze dell'ente di destinazione, il quale ultimo era tenuto a rimborsare "gli oneri retributivi e gli oneri riflessi" corrisposti dal Comune di Greve in Chianti per l'espletamento del servizio comandato.

Disposizioni (queste) che si appalesano applicative dell'art. 27 dello Statuto dell'Unione, il quale dispone, invero, che il neoistituito ente locale, per l'esercizio delle funzioni dei servizi affidati dai comuni, opera di norma con personale distaccato, comandato o trasferito dai comuni partecipanti.

Quanto, poi, al mantenimento di un potere direttivo sugli agenti di polizia municipale in capo all'amministrazione di appartenenza, giova richiamare, per completezza, l'art. 6, comma 7,

dell'Allegato A dello Statuto dell'Unione, a mente del quale "Resta fermo che i Sindaci, ufficiali di Governo ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 54, possono in ogni momento relazionarsi direttamente con il Comandante della Polizia Municipale, e che il personale appartenente alla Polizia Municipale è soggetto all'autorità del Sindaco del Comune nel quale si trovi ad operare, ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, artt. 50 e 5".

3.2 Così sinteticamente tratteggiata la disciplina, è evidente che il potere di recesso dal rapporto di lavoro non può che permanere, come affermato dalla Corte territoriale (che, puntualmente, cita a riguardo anche Cass. n. 13673/2015), in capo all'amministrazione che ne mantiene la titolarità.

Viene infatti a realizzarsi, attraverso l'integrazione delle attività istituzionali dei diversi enti locali, una relazione di reciproca collaborazione tra di essi e di sostanziale "cogestione" anche dei rapporti di lavoro intercorrenti con il personale destinato all'Unione; personale che, pur trovandosi in rapporto di impiego con il singolo comune d'appartenenza, è tuttavia in rapporto di servizio con l'Unione, con la conseguenza che, rispetto alle vicende che regolano lo stato giuridico del rapporto, va affermata la legittimazione di entrambe le amministrazioni in quanto parti, rispettivamente, del rapporto di impiego e di quello di servizio.

3.3 Trattasi di situazione, in fondo, non dissimile da quella del personale universitario "strutturato" nel Servizio Sanitario Nazionale, per il quale la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato, sia pure in materia di richiesta di differenze retributive, la legittimazione concorrente di entrambe le amministrazioni in quanto parti, rispettivamente, del rapporto di impiego e di quello di servizio (Cass. S.U. n. 9279/2016 che richiama Cass. S.U. n. 8521/2012; v., da ultimo, Cass. n. 13408/2020, Cass. n. 29765/2020 e Cass. n. 31047/2021).

3.4 In definitiva, in ragione del rapporto di piena osmosi e di cogestione che lega le diverse amministrazioni (i.e. Comune di Greve in Chianti e Unione del Chianti Fiorentino), è conseguenziale ritenere che l'art. 2, lett. C, paragrafo 2.2, Allegato A dello Statuto dell'Unione del Chianti Fiorentino, laddove prevede che l'Unione "svolga funzioni attinenti ai procedimenti disciplinari", non possa interpretarsi nel senso propugnato dalla difesa della ricorrente ma debba ragionevolmente intendersi, invece, in guisa da consentire all'Unione l'esercizio del potere disciplinare circa gli addebiti inerenti al servizio prestato nel periodo di comando, preservando in capo all'amministrazione di provenienza analogo potere disciplinare, specie laddove i fatti contestati siano di particolare disvalore e meritevoli di sanzione espulsiva, nonchè comunque afferenti a vicende pregresse al periodo di comando medesimo. In tale ultima ipotesi rientrano, a fortiori, le contestazioni d'addebito attinenti al momento genetico del rapporto (come le false attestazioni

commesse ai fini e in occasione dell'assunzione) che, in quanto tali, sono atte a incidere sullo stesso mantenimento del rapporto organico.

4. Alla stregua delle considerazioni suesposte, il ricorso deve essere (conclusivamente) rigettato.

Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità che liquida in Euro 5.000,00 per compensi professionali, Euro 200,00 per esborsi, oltre rimborso forfetario spese generali al 15 % e accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Conclusionione

Così deciso in Roma, il 5 giugno 2022.

Depositato in Cancelleria, il 31 ottobre 2022
