



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI RIETI
Sezione Lavoro

Il Tribunale di Rieti, in persona del giudice, dott. Francesca Sbarra, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ex art. 127 ter c.p.c., nella causa civile iscritta al **n. 133** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2022**, vertente

T R A

Silvia Fiordalisio, Anna Fratini Susanna Iachetti, Elisa Micheli e Marcello Petrongari, elettivamente domiciliati in Roma, Via Lucrezio Caro n. 67, presso lo studio degli avv.ti Iolanda Piccinini e Marco Isceri, che li rappresentano e difendono, unitamente e disgiuntamente, giusta procura in atti

RICORRENTI

E

ISTITUZIONE FORMATIVA DELLA PROVINCIA DI RIETI elettivamente domiciliato in Rieti, Via delle Mimose n. 2, presso lo studio dell'avv. Egidio Sabetta, che la rappresenta e difende in virtù di procura speciale in calce alla memoria di costituzione

CONVENUTO

FATTO E DIRITTO

Con ricorso ex 414 c.p.c., i ricorrenti, premesso di essere tutti dipendenti dell'Istituzione Formativa della Provincia di Rieti (I.F.R.) con contratto di lavoro a tempo indeterminato, a seguito di superamento di concorsi pubblici, hanno convenuto in giudizio l'Istituzione Formativa della Provincia di Rieti chiedendo di *"1) accertare e dichiarare la natura di Ente pubblico non economico dell'IFR, quale ente strumentale della Provincia di Rieti, i cui rapporti di lavoro sono disciplinati dalla normativa sul lavoro pubblico "privatizzato"; 2) per l'effetto, ordinare all'IFR di applicare al rapporto di lavoro dei ricorrenti il trattamento economico-normativo del CCNL Funzioni locali (ex Regioni e Autonomie locali), in sostituzione dell'attuale CCNL Formazione Professionale, fin dalla data di prima assunzione*

a tempo determinato; 3) spese rifuse, comprensive del contributo unificato, da liquidarsi in favore degli scriventi avvocati che si dichiarano antistatari”.

A fondamento della propria domanda, hanno evidenziato la natura di ente pubblico non economico dell’Istituzione convenuta, con conseguente applicazione, quanto alla disciplina del personale, del c.d. T.U. sul pubblico impiego privatizzato (D. Lgs. n. 165 del 2001) e, nel dettaglio, della disciplina contenuta nel CCNL di comparto, ovvero quello delle Regioni e Autonomie Locali (ora confluito nel comparto Funzioni Locali) ai sensi dell’art. 45, c. 2, del D.Lgs n. 165.

Con apposita memoria si è costituita la parte convenuta che ha contestato il ricorso chiedendone il rigetto.

La causa, stante la sua natura documentale, è stata discussa ex art. 127 ter c.p.c..

Preliminare rispetto ad ogni ulteriore accertamento è quello della natura giuridica dell’ente convenuto. A tal riguardo, questo Giudicante ritiene di dare continuità all’orientamento già espresso da questo Tribunale, in base al quale deve ritenersi che l’istituzione Formativa della Provincia di Rieti abbia natura di ente pubblico (vedasi, Trib. Rieti n. 99 del 2018).

Dalla documentazione riversata in atti, infatti, si evince che tale ente è stato istituito con deliberazione del Consiglio Provinciale di Rieti n. 96 prot. gen. 51931 del 26.11.2004, ai sensi dell’art. 114 co. II del T.U. n. 267/2000, con la quale è stata espressamente individuata, quale soluzione organizzativa per la gestione dell’attività dell’obbligo formativo, lo strumento della “Istituzione”, come delineata dal predetto T.U. n. 267/2000.

Al riguardo, giova ricordare che l’istituzione costituisce un modello organizzativo di gestione di pubblici servizi mutuato dalle “istituzioni speciali”, che, nella legislazione più risalente (art. 304, L. com. prov. 1934), erano amministrate direttamente dagli enti territoriali ed avevano una contabilità ritenuta parte integrante del bilancio dell’ente locale stesso. Questa caratteristica di maggiore sottoposizione alla signoria dell’ente esponenziale della collettività – rilevante ai fini della corretta individuazione della natura giuridica dell’ente – è stata conservata anche nell’assetto attuale della disciplina.

Difatti, l’art. 114 del Testo unico enti locali definisce l’istituzione quale “organismo strumentale dell’ente locale” per l’esercizio di servizi sociali (ovvero, dei servizi di assistenza sociale, culturali, socio-sanitari, scolastici e per l’infanzia e quelli socio-educativi fra i quali rientrano, con l’avallo ermeneutico della giurisprudenza contabile, i servizi di formazione ed istruzione professionale), dotato di autonomia gestionale, ma non di personalità giuridica

propria. Pertanto, a differenza dell'azienda speciale, l'Istituzione non gode di potestà statutaria o regolamentare, poiché la legge attribuisce all'ente territoriale di stabilirne l'ordinamento ed il funzionamento. Ed invero, il III comma dell'art. 114 Tuel prevede che le modalità di nomina e revoca degli amministratori debbano essere espressamente previste nello statuto comunale o Provinciale, mentre le regole relative all'organizzazione e al funzionamento dell'Istituzione dovranno essere specificate nel regolamento degli enti locali. In secondo luogo, l'Istituzione non possiede "personalità giuridica", e, dunque, al contrario dell'azienda speciale non gode di "autonomia patrimoniale perfetta", che ne farebbe un autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici, distinto da quello dell'ente territoriale di riferimento. Quest'ultimo, quindi, sarà ritenuto direttamente responsabile per le obbligazioni assunte dall'Istituzione.

Sotto il versante organizzativo, organi dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, cui compete la responsabilità gestionale, e l'ente locale da cui dipende l'istituzione dispone nel proprio Statuto modalità di nomina e revoca degli amministratori, oltre alle norme relative all'ordinamento e al funzionamento di tale organismo. L'ente territoriale, perciò, conferisce all'Istituzione il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali (piano-programma, bilanci economici di previsione pluriennale e annuale, conto consuntivo e bilancio d'esercizio); esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione, anche attraverso l'apporto del proprio Collegio dei revisori le cui funzioni di controllo si estendono all'attività svolta dall'Istituzione (comma VII, art. 114 TUEL). Ciò rappresenta un ulteriore differenza rispetto all'azienda speciale, che è sottoposta al giudizio di un apposito organo di revisione, previsto dal suo statuto, nonché a forme autonome di verifica della gestione.

Nell'istituzione, pertanto, resta più forte (rispetto alla vicina azienda autonoma) il legame con l'ente di appartenenza, il quale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi da perseguire, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza anche tramite il proprio collegio dei revisori dei conti, verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

La natura prettamente strumentale dell'istituzione di cui al co. II dell'art. 114 Tuel è stata a più riprese ribadita dalla giurisprudenza, laddove è stato chiarito che *"l'affidamento di un servizio pubblico all'istituzione integra una fattispecie nella quale, pur non provvedendo l'ente direttamente alla gestione del servizio, si utilizza uno strumento organizzativo che fa"*

capo all'ente stesso attraverso le forme di collegamento e sovraordinazione stabilite dall'art. 114 d. lgs. n. 267/2000 e quindi difforme dall'affidamento del servizio ad un soggetto del tutto estraneo all'amministrazione comunale, quale potrebbe essere l'ipotesi di una società. Infatti, le istituzioni, seppure dotate di autonomia gestionale, quali organismi strumentali sono soggetti istituzionalmente dipendenti dagli enti locali e sono parte dell'apparato amministrativo che fa capo al Comune; come tali, le stesse possono, nell'ambito degli speciali moduli convenzionali o consorziali tra enti locali previsti dalle norme legislative e regolamentari, essere affidatarie di servizi pubblici sociali privi di rilevanza economica per la gestione comune tra più enti locali” (cfr. Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 08/06/2010) 10-09-2010, n. 6529). In tal senso, è stato evidenziato che “l'Istituzione, ai sensi dell'art. 114, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, è solo un "organismo strumentale dell'ente locale", dotato certo di autonomia gestionale, ma pur tuttavia "parte dell'apparato amministrativo che fa capo al Comune" (come si è espresso Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6529), così che non occorre una specifica evocazione in giudizio, la notificazione al Comune (che peraltro ha accettato il contraddittorio) apparendo idonea a costituire regolarmente il rapporto processuale” (cfr. T.A.R. Toscana Firenze Sez. I Sent., 21/09/2011, n. 1405).

Proprio l'assenza di personalità giuridica dell'istituzione ed il suo carattere puramente strumentale induce a ritenere che sono posti in capo all'ente locale la titolarità di tutti i rapporti di lavoro dei dipendenti, cui si applica totalmente il regime pubblicistico nella gestione del rapporto di lavoro. In sostanza, ai dipendenti si applica la disciplina generale del rapporto di lavoro nelle p.a. (d.lgs. n. 165/2001), rientrando le istituzioni nel novero degli “enti pubblici non economici locali”, di cui agli artt. 1 – 8 d.lgs. n. 165/2001, in ragione dell'assenza di una autonoma personalità giuridica nonché per l'assenza di ogni carattere di impresa.

Nel caso di specie, come già evidenziato da questo Tribunale, l'Istituzione Formativa della Provincia di Rieti è stata costituita al fine della gestione delle attività formative in materia di obbligo Formativo, agricoltura, formazione degli apprendisti e attività inerenti ai corsi di aggiornamento, qualificazione e riqualificazione del personale degli enti locali territoriali, in attuazione della legge regionale n. 14/1999, che ha assegnato alle Province i compiti e le funzioni amministrative relative alla formazione professionale. Lo scopo dell'istituzione è promuovere l'integrazione tra il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, incoraggiando la sinergia scuola-lavoro attraverso interventi e percorsi scolastici e formativi che evitino la dispersione scolastica e che favoriscano l'inserimento lavorativo. Trattasi,

dunque, sotto un primo profilo teleologico, di un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali ai sensi dell'art. 113 Tuel – nei quali pacificamente rientrano, si ribadisce, i servizi di formazione ed istruzione professionale.

Inoltre, l'ente convenuto, come anticipato, è stato istituito con deliberazione del Consiglio Provinciale di Rieti n. 96 prot. gen. 51931 del 26.11.2004, da cui emerge, in uno allo Statuto in atti, che, come prescritto dall'art. 114 Tuel, l'istituzione è controllata e interamente finanziata dalla Provincia. Sotto il profilo gestionale, infatti, il consiglio di amministrazione è nominato dal Presidente del Provincia, il quale può in ogni tempo revocare i singoli consiglieri ed il Presidente *“stante l'elevata fiduciarità della nomina”*; i componenti del consiglio di amministrazione sono direttamente responsabili nei confronti dell'Amministrazione della Provincia e per quanto concerne il regime del personale *“valgono le norme giuridiche relative agli enti locali”*.

Ancora, il suo patrimonio è costituito da un fondo di dotazione assegnato dalla Provincia in sede di costituzione e dalle necessarie implementazioni; i mezzi finanziari sono forniti dal bilancio provinciale e il conto consuntivo dell'ente deve essere presentato al Consiglio Provinciale per l'approvazione; il servizio di tesoreria è affidato al Tesoriere della Provincia di Rieti e disciplinato dalle stesse condizioni contrattuali; la gestione del bilancio e del patrimonio è disciplinata dal regolamento di contabilità della Provincia di Rieti in quanto compatibile.

L'autonomia gestionale dell'istituzione si svolge nel rispetto di una serie di vincoli: l'ente ha l'obbligo di trasmettere alla Provincia per la successiva approvazione in Consiglio Provinciale una serie di atti ed, in particolare, tutti quelli che importino impegni di bilancio; esso, inoltre, è sottoposto alla vigilanza dell'amministrazione provinciale.

Deve, quindi, concludersi – come già ritenuto da questo Tribunale – nel senso che si tratta di un ente costituito su di un modello di organizzazione meramente interno, che svolge esclusivamente un servizio pubblico ai sensi dell'art. 113 Tuel tipicamente riconducibile all'ente da cui promana, assoggettato ad un penetrante controllo sulla gestione, sugli assetti organizzativi e sul bilancio da parte della Provincia e posto in un rapporto di stretta strumentalità rispetto alle esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare. Deve ritenersi, pertanto, che siano presenti tutti gli indici rivelatori tipici della “pubblicità” dell'ente e che, quindi, esso possa essere ricondotto al novero normativo dell'art. 1 d.lgs. 165/01, quale ente pubblico non economico locale.

Né può diversamente argomentarsi dal fatto che, nello svolgimento della sua attività negoziale, il soggetto in questione abbia richiamato una disciplina di fonte negoziale applicabile esclusivamente a soggetti privati (CCNL Formazione Professionale).

Invero, l'individuazione del trattamento giuridico correttamente applicabile ad un soggetto giuridico dipende dalla sua effettiva natura e non viceversa: la natura dell'ente costituisce un dato per così dire a monte, una "variabile indipendente", ricavabile dai diversi indici presuntivi passati in rassegna e non dalle scelte da questo compiute nell'espletamento della sua attività negoziale, che potrebbe in ipotesi svolgersi in modo illegittimo e non conforme alla sua natura.

Dall'accertamento della natura di ente pubblico dell'istituzione convenuta, discende la necessaria applicazione delle norme, di carattere imperativo, sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 2 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165; Cassazione n. 10973/2015).

Infatti, l'amministrazione pubblica, nell'esercizio dell'autonomia negoziale consentita quale datore di lavoro, è vincolata nella scelta del contratto collettivo cui assoggettare la disciplina dei rapporti di lavoro. Il vincolo impone di regolamentare il rapporto individuale alle proprie dipendenze tramite la disciplina formulata dalla contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, negoziata e individuata secondo le disposizioni previste dall'art. 40, e seguenti, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al datore di lavoro pubblico è quindi vietato regolamentare il rapporto di lavoro facendo riferimento alle norme che trovano fonte nella contrattazione collettiva "comune". In tal ordine di senso, il contratto individuale di lavoro, fonte primaria del rapporto di lavoro, deve contenere un rinvio necessario, di natura dinamica, alla disciplina collettiva individuata dalla legge (vedasi, in tal senso, Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., (ud. 04/03/2015) 27-05-2015, n. 10973).

La norma che impone il vincolo è, come detto, l'art. 2 comma III Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui prescrive che la regolazione contrattuale dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche avvenga in conformità alla contrattazione collettiva disciplinata dagli art. 40 e ss. dello stesso testo legislativo.

L'art. 1 del Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale dispone, di conseguenza, che *"I rapporti di lavoro dei dipendenti e dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dai contratti collettivi previsti dagli articoli 40 e 41 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i."*

L'esistenza del vincolo imperativo — punto di equilibrio tra la libertà collettive (art. 39 Costituzione) e i principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 Costituzione) — si argomenta, ulteriormente, sia sulla base delle disposizioni appena indicate, volte a disciplinare l'autonomia negoziale collettiva del datore di lavoro pubblico, sia sulla base delle plurime disposizioni del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 finalizzate a disciplinarne l'autonomia individuale, con particolare riferimento alle norme inerenti al trattamento economico (art. 45).

Il divieto imposto al datore di lavoro pubblico di attribuire trattamenti giuridici ed economici diversi da quelli previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (art. 40 co. III *quinquies* Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165; Cassazione n. 24216/2017, Cassazione n. 23757/2018) e l'obbligo di adempiere agli obblighi derivanti dalla medesima contrattazione (art. 40 co. IV Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165), confermano *a fortiori* l'affermazione del vincolo legislativo.

Ebbene, nella vicenda in esame, i contratti individuali stipulati dai ricorrenti (cfr. all. nn. 4 e 10 al ricorso) violano la norma imperativa indicata — e di conseguenza gli art. 40 e ss. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — nella parte in cui rinviano al CCNL “Formazione Professionale”, espressamente individuato come fonte contrattuale collettiva per la disciplina del trattamento giuridico ed economico. Trattasi, tuttavia, di un contratto collettivo estraneo alla sfera di azione delle norme contenute nel Titolo III sulla contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale.

L'art. 40 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 predispone, in modo indiretto, il meccanismo normativo di individuazione del contratto collettivo applicabile ai rapporti di pubblico impiego, ovvero dell'oggetto di riferimento del rinvio dinamico, tramite la strutturazione del relativo quadro procedimentale di conclusione.

In attuazione delle prescrizioni legislative, il CCNL di comparto, ovvero quello delle Regioni e Autonomie Locali (ora confluito nel Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018) e, peraltro, citato nel medesimo art. 16 del Regolamento dell'Ente in atti) include il personale non dirigente dipendente dalle “Regioni a statuto ordinario e dagli Enti pubblici non economici dalle stesse dipendenti”, dalle “Province” nonché dalle “Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB), che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali” nel comparto di contrattazione collettiva delle Funzioni Locali (art. 2 e 4).

Di conseguenza, per i dipendenti dell'Istituzione Formativa della Provincia di Rieti, trova necessaria applicazione — in considerazione della data del deposito del ricorso e ferma restando la natura dinamica del rinvio — il Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali del 3 agosto 2021 quale fonte collettiva legislativamente individuata.

Da quanto sopra discende, pertanto, la nullità dei singoli contratti di lavoro nella parte in cui contengono il rinvio al Contratto collettivo nazionale di lavoro “Formazione Professionale” (ex artt. 1418 e 1419 c.c.) — per contrarietà a norma imperativa, ovvero all'art. 2 co. III Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui individua nei contratti stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel Titolo III, la fonte collettiva necessaria per la disciplina del rapporto individuale di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. La nullità parziale delle disposizioni contrattuali determina l'inserimento automatico nel regolamento contrattuale (Cassazione n. 8247/2004) delle clausole previste dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali (articoli 1339 e 1419 c.c., art. 2 co. III *bis* Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165) quale fonte collettiva individuata a norma dell'art. 40 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In conclusione, quindi, il ricorso deve essere accolto.

La novità e controvertibilità delle questioni trattate consentono una integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, così provvede:

- Accoglie il ricorso e, per l'effetto, accertata la nullità di ciascuno dei contratti individuali di lavoro nella parte in cui rinviavano, per la disciplina del rapporto, al Contratto collettivo nazionale di lavoro “Formazione Professionale” in luogo del CCNL Funzioni locali (ex Regioni e Autonomie locali), ordina all'IFR di applicare al rapporto di lavoro dei ricorrenti il trattamento economico-normativo del CCNL Funzioni locali (ex Regioni e Autonomie locali), fin dalla data di prima assunzione;
- compensa le spese di lite.

Rieti, 07.06.2024.

Il Giudice

Dott.ssa Francesca Sbarra