



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZ. LAVORO

Composta da

ANTONIO MANNA - Presidente -  
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -  
CATERINA MAROTTA - Consigliere -  
FRANCESCA SPENA - Consigliere -  
ROBERTO BELLE' - Relatore -

Oggetto:	DIPENDENTI
AUTORITÀ	PORTUALE
APPLICABILITÀ	LIMITI
SPESA EX ART.9 D.L. N.	78/2010 E ART. 5 DEL D.L.
N. 95/2012	

R.G.N. 13602/2016

Cron.

CC – 19/1/2022

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 13602/2016 R.G. proposto da  
AUTORITA' PORTUALE NORD SARDEGNA (già Autorità portuale di  
Olbia e Golfo Aranci), in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentata e difesa ex lege dall'AVVOCATURA  
GENERALE DELLO STATO, presso i cui uffici domicilia in ROMA, alla  
VIA DEI PORTOGHESI N. 12;

- *ricorrente* -

contro

ORECCHIONI MAURO, domiciliato *ex lege* in ROMA PIAZZA CAVOUR  
presso LA CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE,  
rappresentato e difeso dall'avvocato CARLO SELIS;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza n. 72/2015 della Corte d'Appello di Cagliari, sez.  
distaccata di Sassari, depositata il 23.11.2015, N.R.G. 243/2014.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 19.1.2022 dal  
Consigliere dott. Roberto Bellè;



## RILEVATO CHE

1. la Corte d'Appello di Cagliari - Sezione Distaccata di Sassari – ha respinto l'appello proposto dall'Autorità Portuale del Nord Sardegna (già Autorità Portuale di Olbia e Golfo Aranci) avverso la sentenza del Tribunale di Tempio Pausania che aveva accolto il ricorso di Mauro Orecchioni ed aveva dichiarato il diritto dell'originario ricorrente a percepire il trattamento economico e giuridico previsto dal C.C.N.L. per i lavoratori dei porti nonché l'indennità sostitutiva di mensa nella misura contrattualmente prevista;
2. la Corte territoriale, riassunti i termini della controversia, ha evidenziato che al personale dipendente delle Autorità Portuali, che costituiscono enti pubblici non economici, si applica il d.lgs. n. 165/2001, che riserva alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico spettante ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni e sottrae al particolare regime dettato dal T.U. solo i rapporti menzionati dall'art. 3;
3. quanto all'indennità di mensa, unilateralmente ridotta dall'Autorità Portuale all'importo unitario di € 7,00 in luogo della maggior somma di € 13,00 prevista dall'accordo territoriale, il giudice d'appello ha richiamato l'art. 6 del d.l. n. 333/1992 che, nell'escludere la natura retributiva dell'indennità, consente una diversa qualificazione alle parti collettive;
4. ha ritenuto che nella specie detto potere fosse stato esercitato attraverso la previsione, contenuta nell'art. 4 dell'Accordo Collettivo Nazionale dei Lavoratori Portuali, della natura retributiva di tutti gli elementi accessori previsti dallo stesso contratto;
5. ha aggiunto che l'art. 4, seppure relativo al solo personale con qualifica di quadro, esprimeva «il concetto di retribuzione contrattuale per tutti i lavoratori delle Autorità Portuali» e la nozione onnicomprensiva andava estesa anche all'indennità di mensa, prevista dal Contratto Integrativo di secondo livello del 12 ottobre 2010;
6. dalla ritenuta natura retributiva la Corte territoriale ha, poi, tratto la conseguenza dell'inapplicabilità della disciplina dettata dall'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012, riferibile ai soli buoni pasto, che costituiscono un'agevolazione di carattere assistenziale collegata al rapporto di lavoro da nesso di mera occasionalità;



7. per la cassazione della sentenza l'Autorità Portuale Nord Sardegna ha proposto ricorso sulla base di otto motivi, ai quali ha opposto difese Mauro Orecchioni con controricorso illustrato da memoria ex art. 380 bis 1 cod. proc. civ.;

### CONSIDERATO CHE

1. con i primi due motivi di ricorso, unitariamente argomentati, la ricorrente denuncia, ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009, dell'art. 5 del d.l. n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 333/1992, convertito in legge n. 359/1992, degli artt. 1, 2 e 51 del d.lgs. n. 165/2001, dell'art. 2 del d.lgs. n. 421/1992;

1.1. sostiene, in sintesi, la ricorrente che:

a) tanto l'art. 9 del d.l. n. 78/2010 quanto l'art. 5 del d.l. n. 95/2012, al fine di contenere la spesa pubblica, hanno imposto limitazioni alle amministrazioni inserite nel conto consolidato, fra le quali rientra, pacificamente, l'Autorità Portuale;

b) il legislatore con entrambi i testi normativi che vengono in rilievo ha cristallizzato il contenuto dell'elenco ISTAT, al quale ha conferito efficacia normativa, nel senso che ha imposto alle amministrazioni ivi indicate, senza differenziazione alcuna, di attenersi alle disposizioni dettate in tema di *spending review*, che prevalgono sulla riserva alla contrattazione collettiva della determinazione del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici contrattualizzati;

c) l'inserimento nel conto consolidato delle Autorità Portuali è pienamente giustificato dalla natura di enti pubblici non economici;

d) in relazione all'applicabilità dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 e dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 non ha alcun rilievo l'accertamento sulla natura retributiva o meno dell'indennità di mensa o del buono pasto, perché l'intento perseguito dal legislatore è quello del contenimento della spesa, rispetto al quale è del tutto irrilevante stabilire se il beneficio abbia natura retributiva o assistenziale;



2. la violazione dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 nonché dell'art. 6, terzo comma, del d.l. n. 333/1992 (erroneamente indicato nella rubrica come d.l. n. 333 del 2011) convertito in legge n. 359/1992, è denunciata, ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ., anche con il terzo motivo con il quale, ribadita la finalità di contenimento della spesa che costituisce la ratio del d.l. n. 95/2012, l'Autorità Portuale insiste nel sostenere l'irrilevanza ai fini di causa dell'accertamento sulla natura retributiva o assistenziale dell'emolumento in discussione e sottolinea che l'indennità di mensa è senz'altro assimilabile al buono pasto;

3. con la quarta e la quinta censura, sviluppate unitariamente, la ricorrente addebita alla Corte territoriale la violazione dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, degli artt. 41 e 81 Cost., degli artt. 1, 2, 51 del d.lgs. n. 165/2001, dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 21/1992 e dell'art. 11 della legge n. 59/1997;

3.1. ribadisce che le disposizioni di contenimento della spesa si applicano a tutte le amministrazioni inserite nel conto consolidato e costituiscono disposizioni inderogabili di finanza pubblica che prevalgono sulla diversa disciplina dettata dai contratti collettivi;

3.2. precisa al riguardo che sia il comma 7 dell'art. 5 del d.l. n. 95/2012, sia il comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 prevedono l'inefficacia, a decorrere dalla mensilità successiva a quella di entrata in vigore delle disposizioni normative, dei contratti ed accordi stipulati anteriormente difformi dalle previsioni di legge;

3.3. richiama giurisprudenza della Corte Costituzionale per sottolineare che disposizioni di contenimento della spesa pubblica, se giustificate da esigenze di carattere eccezionale temporale e non arbitrarie, consentono anche di limitare l'autonomia delle parti collettive;

4. con il sesto motivo, formulato ai sensi dell'art. 360 n. 4 cod. proc. civ., è denunciata la nullità del procedimento per la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e si addebita alla Corte territoriale di non avere pronunciato sui motivi di appello, riportati in ricorso, con i quali era stata censurata la sentenza del Tribunale che, per affermare la fondatezza delle domande, aveva valorizzato la natura privatistica del rapporto instaurato con i dipendenti delle Autorità Portuali;



4.1. in particolare, la ricorrente si duole dell'omessa pronuncia sui motivi con i quali era stato dedotto che le norme di riforma economico sociale ed i principi fondamentali ricavabili dal d.lgs. n. 165/2001 prevalgono sulla legislazione regionale, non su quella statale successiva che ben può dettare norme sul trattamento economico del personale;

5. la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 333/1992, convertito in legge n. 359/1992, dell'art. 4 dell'Accordo collettivo nazionale dei lavoratori portuali, dell'art. 11 del Contratto Integrativo di 2° livello del 12 ottobre 2010 è denunciata con il settimo motivo che, ribadita l'erroneità dell'iter argomentativo seguito dalla Corte territoriale, aggiunge che quest'ultima, in ogni caso, ha anche errato nel ritenere la natura retributiva dell'indennità di mensa;

5.1. evidenzia la ricorrente che il legislatore ha richiesto a tal fine un'esplicita deroga da parte della contrattazione collettiva, che difetta nella fattispecie perché la disposizione valorizzata dal giudice d'appello è riferibile al solo personale con qualifica di quadro, al quale estende il principio di onnicomprensività della retribuzione che caratterizza, nell'impiego pubblico contrattualizzato, il trattamento economico del personale dirigenziale;

6. infine l'ottava critica, ricondotta al vizio di cui all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 51 del d.P.R. n. 917/1986 e con la stessa si sostiene, in sintesi, che il giudice d'appello, per affermare la natura retributiva dell'indennità, non poteva fare leva sulla normativa tributaria, perché il concetto di retribuzione imponibile a fini fiscali è ampio e ricomprende ogni somma percepita dal lavoratore in relazione al rapporto di lavoro, ivi comprese le erogazioni liberali;

7. i motivi di ricorso, da trattare unitariamente in ragione della loro connessione logica e giuridica, sono fondati;

7.1. quanto alla natura delle Autorità Portuali ed alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro dalle stesse instaurati, il Collegio ribadisce i principi già enunciati con le ordinanze nn. 12627 e 21464 del 2020 che hanno qualificato le Autorità enti pubblici non economici, facendo leva sugli argomenti sviluppati dalle Sezioni Unite di questa Corte (Cass. S.U. n. 3733/2016 e Cass. S.U. n. 17930/2013), le quali, nel superare un precedente orientamento espresso dalla Sezione Lavoro, hanno escluso



che, a seguito del riordino del sistema portuale, le Autorità istituite dalla legge n. 84/1994 abbiano conservato la natura di ente pubblico economico propria dei soppressi enti portuali;

7.2. è stato rimarcato che l'Autorità portuale, che secondo la legge istitutiva «ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa ... nonché di autonomia di bilancio e finanziaria..» (art. 6, comma 2, della legge n. 84/1994 nel testo applicabile *ratione temporis*), esercita «compiti e funzioni più propriamente ascrivibili alla regolazione ed al controllo dell'erogazione dei servizi che alla loro produzione ed allo scambio» ed inoltre, pur operando in regime di oggettiva economicità, non persegue finalità di lucro né opera in regime di concorrenza con soggetti privati;

7.3. si è evidenziato che alla qualificazione dell'ente sulla base dei profili sostanziali ha dato sostegno determinante e definitivo la qualificazione formale effettuata dal legislatore con la legge n. 296/2006, art. 1 comma 993, secondo cui «gli atti di concessione demaniale rilasciati alle autorità portuali, in ragione della natura di enti pubblici non economici delle autorità medesime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto»;

7.4. la disposizione, lungi dall'averne un'efficacia innovativa, più che dare un'interpretazione autentica della normativa vigente, prende atto del definitivo mutamento funzionale delle Autorità Portuali nell'ambito della Pubblica Amministrazione, mutamento attuato dalla legge n. 84/1994 per ottemperare alla decisione della Corte di Giustizia (sentenza 10.12.1991 in causa C 179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova s.p.a.), la quale aveva ritenuto non conforme al diritto comunitario la mancanza di concorrenza che, nel precedente regime, si registrava in relazione al mercato del lavoro e dei servizi portuali;

7.5. la legge n. 84/1994, nell'individuare le competenze delle Autorità Portuali ( art. 6, comma 1 del testo originario) e nel prevedere che le stesse « non possono in alcun caso, né direttamente né attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa» ( art. 6, comma 6), opera una scissione fra l'attività pubblicistica



di amministrazione, indirizzo e vigilanza dei servizi che si svolgono all'interno dei porti e l'attività di gestione e di erogazione dei servizi stessi ( art. 16) e riserva agli enti di nuova istituzione solo la prima, sottraendo ai medesimi tutti quei compiti, in precedenza espletati dagli enti portuali, che avevano portato a ravvisare la natura economica di questi ultimi, perché svolti con modalità ispirate al rispetto dei criteri di imprenditorialità e di economicità propri delle imprese private;

7.6. quella operata dalla legge n. 296/2006, poi confermata dalle modifiche apportate all'art. 6 della legge n. 84/1994 dal d.lgs. n. 169/2016 ( nel testo vigente l'art. 6, comma 5, prevede che l'Autorità di Sistema Portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale), è dunque una qualificazione espressa che si innesta su un quadro normativo dal quale già si doveva desumere, sulla base degli indicatori sostanziali elaborati dalla giurisprudenza, la natura di ente pubblico non economico delle Autorità;

8. la disciplina dei rapporti di lavoro che si instaurano con le Autorità risente, peraltro, delle peculiarità proprie dell'ente e della sua storia, che lo rendono, appunto, « ente pubblico non economico ad ordinamento speciale», perché al personale delle Autorità portuali non è estesa nella sua interezza la normativa dell'impiego pubblico contrattualizzato e l'art. 10, comma 6, della legge n. 84/1994, nel testo modificato dal d.l. n. 535/1996, convertito dalla legge n. 647/1996, prevede che « il rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Autorità portuali per la parte sindacale»;

8.1. i contratti collettivi ai quali la disposizione rinvia non sono quelli disciplinati dal d.lgs. n. 165/2001 ma, al tempo stesso, si differenziano



anche da quelli di diritto comune, sia perché nella procedura di contrattazione si inserisce il Ministero, sia in quanto la negoziazione deve necessariamente tener conto delle risorse economiche, finanziarie e di bilancio, vincolo, questo, che discende per le Autorità Portuali, inserite a pieno titolo fra le pubbliche amministrazioni ( cfr. anche l'art. 2 del d.lgs. n. 175/2016), dall'obbligo di conformare la propria azione al rispetto dell'art. 97 Cost.;

8.2. la disciplina dei rapporti di lavoro che fanno capo alle Autorità Portuali è, dunque, connotata da specialità perché dall'affermata natura privatistica non discende l'integrale sottrazione ai principi che, pur all'esito della contrattualizzazione, continuano a contraddistinguere l'impiego pubblico da quello privato (Corte Cost. n. 178/2015), principi che sono stati valorizzati da questa Corte nelle pronunce sopra richiamate ed il cui rispetto è stato espressamente imposto dal legislatore con la riformulazione dell'art. 6 della legge n. 84/1994 ad opera del d.lgs. n. 232/2017;

9. le considerazioni svolte nei punti che precedono consentono sin d'ora di rilevare, da un lato, l'erroneità della sentenza impugnata, che ha ritenuto integralmente applicabile la disciplina del d.lgs. n. 165/2001 e ne ha tratto, poi, la conseguenza, egualmente erronea, della prevalenza della contrattazione collettiva sulla legge nazionale anche se quest'ultima è successiva alla prima; dall'altro l'infondatezza delle argomentazioni sviluppate dalla parte controricorrente, la quale, per sottrarre il rapporto di lavoro dall'ambito di applicazione della normativa che viene in rilievo, ha fatto leva sulla natura economica dell'attività svolta dall'Autorità e sulla qualificazione di diritto privato del rapporto in questione;

10. si tratta di argomenti che, oltre a non tener conto dell'effettiva natura delle Autorità Portuali e delle peculiarità dei rapporti da queste instaurati, non sarebbero comunque sufficienti a fondare la pretesa fatta valere in giudizio dall'originario ricorrente perché l'asserita inapplicabilità dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, si scontra con il tenore letterale e con la *ratio* della disposizione, con la quale il legislatore, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha imposto a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di non superare negli anni 2011, 2012 e 2013 il



trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, ivi compreso quello accessorio, spettante per l'anno 2010 ( recita la disposizione: « Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, e dall'articolo 8, comma 14, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo»);

10.1. il tenore letterale della norma non dà adito a dubbi quanto alla nozione di amministrazioni pubbliche accolta, perché il legislatore non ha richiamato l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, bensì l'art. 1 della legge n. 196/2009 che, al dichiarato fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica enunciati al comma 1, include nelle amministrazioni pubbliche tutti «gli enti e gli altri soggetti individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari»;

10.2. hanno osservato le Sezioni Unite di questa Corte (Cass. S.U. n. 12496/2017) che l'elenco in questione, nel quale l'Autorità Portuale è inclusa sin dalla prima adozione (G.U. 24.7.2010 n. 171), individua «centri elementari di decisione economica» che insieme con le amministrazioni pubbliche in senso stretto concorrono alla definizione dei saldi di finanza pubblica, in relazione ai flussi di trasferimento di risorse finanziarie dal bilancio dello Stato e degli enti pubblici a soggetti anche di diritto privato;

10.3. l'elenco, quindi, «costituisce l'ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite annualmente dalla legge finanziaria, nonché da altri atti legislativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione



e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del contenimento della spesa pubblica, ai fini del calcolo a livello europeo, sulla base di un insieme coerente ed omogeneo di conti e dati statistici, dei disavanzi e dei debiti pubblici nazionali»;

10.4. l'art. 1 della legge n. 196/2009 si prefigge lo scopo del «perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica» (testo originario) «in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea» (testo riformulato dalla l. n. 39/2011) e, di conseguenza, include nella nozione di amministrazione pubblica tutti i soggetti che, al di là della qualificazione e della veste giuridica assunta secondo il diritto interno, devono essere ritenuti pubblici sulla base dei criteri e delle norme classificatorie del sistema statistico comunitario;

10.5. non interessa in questa sede affrontare la questione, pur dibattuta, della natura dell'elenco e della sua autonoma impugnabilità, perché ai fini che ci occupano basterà rilevare che il legislatore attraverso il richiamo allo stesso ha individuato i destinatari della disposizione di contenimento della spesa, con la conseguenza che quella disposizione, ossia l'art.9 del d.l. n. 78/2010, è applicabile al soggetto incluso nell'elenco, a prescindere dalla natura dell'ente o del soggetto giuridico, quale effetto del rinvio operato dalla legge (cfr. negli stessi termini C.d.S. n. 3638/2021 in fattispecie nella quale agiva un'Autorità Portuale);

10.6. in tal senso questa Corte si è già espressa affermando che «laddove il d.l. n. 78/2010 utilizza la locuzione, ampia e onnicomprensiva, "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione" il riferimento nominalistico riguarda tutti "gli enti e i soggetti" inseriti negli elenchi redatti dall'ISTAT» (Cass. n. 6264/2019 e negli stessi termini Cass. n. 33628/2021);

10.7. le disposizioni statali di contenimento della spesa relativa al personale delle amministrazioni pubbliche, nel senso ampio sopra inteso, hanno superato il vaglio di costituzionalità (cfr. Corte Cost. n. 200/2018 e la giurisprudenza richiamata in motivazione) e soltanto il regime di sospensione della contrattazione collettiva, di cui al comma 17 dell'art. 9 d.l. n. 78/2010 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo ma,



unicamente, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza n. 178/2015;

10.8. con quest'ultima decisione la Corte, nel ricostruire la successione degli interventi normativi che hanno introdotto misure di contenimento della spesa del personale, ha osservato, quanto al d.l. n. 78/2010, che lo stesso «risponde all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato» ed ha conseguentemente escluso l'ipotizzata violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost. «in quanto il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è, nel quadro ora delineato, né irragionevole né sproporzionato»;

10.9. l'estensione di quelle limitazioni al personale delle Autorità Portuali si giustifica in ragione di quanto si è detto sulla natura dell'ente e dei rapporti dallo stesso instaurati, sicché ha errato la Corte territoriale nel ritenere inapplicabile la misura di contenimento e nel confermare la sentenza del Tribunale che aveva riconosciuto il diritto dell'originario ricorrente a percepire il trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva, senza limitazione alcuna;

10.10. al riguardo va osservato che la sentenza qui impugnata, nel fare leva sulla prevalenza della contrattazione collettiva anche sulla legge successiva, si riferisce ad entrambe le domande azionate dall'originario ricorrente e ritiene l'argomento assorbente rispetto ad ogni altra questione sicché, ferma l'erroneità in iure della pronuncia, non sussiste il vizio di omessa pronuncia denunciato nel sesto motivo, perché la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. è configurabile allorché risulti completamente omesso il provvedimento del giudice indispensabile per la soluzione del caso concreto e non ricorre nel caso in cui, seppure manchi una specifica argomentazione, la decisione adottata comporti il rigetto della domanda o del motivo di appello (cfr. fra le tante Cass. n. 12652/2020);

11. le ragioni sulla base delle quali è stata affermata, nei punti che precedono, l'applicabilità alle Autorità Portuali dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, valgono anche per ricomprendere il personale di dette Autorità nella platea dei destinatari



della misura di contenimento adottata dal legislatore statale con l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, secondo cui: «A decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1 ottobre 2012. I contratti stipulati dalle amministrazioni di cui al primo periodo per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale sono adeguati alla presente disposizione, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto. A decorrere dalla medesima data è fatto obbligo alle università statali di riconoscere il buono pasto esclusivamente al personale contrattualizzato. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa»;

11.1. la *ratio* della disposizione, che al pari del d.l. 78/2010 è attuazione delle politiche di *spending review*, è chiaramente quella di limitare l'ammontare della spesa che le amministrazioni pubbliche affrontano in favore dei dipendenti che non possono usufruire di un servizio di mensa aziendale e che sono costretti a rispettare un orario di lavoro non compatibile con la consumazione del pasto presso le rispettive abitazioni;

11.2. a questa spesa il legislatore ha inteso porre un limite massimo, limite che opera a prescindere da ogni valutazione sulla natura retributiva o meno dell'esborso effettuato ed anche dalle modalità di erogazione delle somme e dalla formale qualificazione della voce del trattamento economico;

11.3. la distinzione fra indennità di mensa e buono pasto, alla quale si collega la questione relativa alle condizioni che devono ricorrere affinché la prima possa assumere carattere retributivo, è decisiva ad altri fini, quali sono quelli inerenti alla base impositiva a fini fiscali e contributivi o alle



modalità di calcolo di altre voci del trattamento economico, **ma non assume** rilievo alcuno rispetto a disposizioni che attuano politiche di *spending review*, per le quali ciò che importa è la finalizzazione della spesa stessa, ossia l'esigenza che quest'ultima mira ad assicurare, esigenza che, in una valutazione comparativa con altre pur implicanti un esborso, il legislatore ritiene "sacrificabile" parzialmente o assicurabile nel rispetto di un tetto stabilito;

11.4. ne discende che l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012, che letteralmente si riferisce ai soli buoni pasto, non può essere interpretato nei termini restrittivi prospettati dall'originaria parte ricorrente, sicché non si può fare leva per escluderne l'applicazione nella fattispecie sulla sola circostanza che in sostituzione del servizio di mensa sia stata prevista dal contratto integrativo di secondo livello un'indennità corrisposta mensilmente in busta paga;

11.5. a conferma dell'esegesi qui accolta è utile ricordare che la Corte Costituzionale, nel vagliare la legittimità dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 e nell'escludere la violazione dell'art. 117 Cost. denunciata dalla Regione Sardegna, ha richiamato la propria giurisprudenza in tema di buoni pasto ed ha ribadito che il rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per il pranzo, costituisce una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato riservata alla legislazione statale (Corte Cost. n. 225/2013, Corte Cost. n. 77/2011);

11.6. anche il Giudice delle leggi ha valorizzato solo l'incidenza del buono pasto sul complessivo esborso economico che l'amministrazione è tenuta a fronteggiare e questo profilo, che è quello che rileva ai fini che ci occupano, non consente di differenziare dal buono pasto altre forme di corresponsione di importi che abbiano la medesima causale;

11.7. una volta interpretato in detti termini il richiamato art. 5 non interessa accertare se le parti collettive si siano o meno avvalse del potere alle stesse conferito dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 333/1992 ed abbiano voluto attribuire natura retributiva all'indennità di mensa, sicché restano assorbiti i motivi formulati per censurare l'interpretazione data dalla Corte territoriale al CCNL per il personale dipendente delle Autorità Portuali;



12. in via conclusiva, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata la sentenza impugnata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa va decisa nel merito ex art. 384, comma 2, cod. proc. civ. con il rigetto delle originarie domande;

13. la novità e la complessità delle questioni giuridiche in rilievo giustificano l'integrale compensazione fra le parti delle spese dell'intero processo;

14. non sussistono le condizioni processuali richieste dall'art. 13 c. 1-quater d.P.R. n. 115 del 2002 per il raddoppio del contributo unificato.

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

La Corte accoglie il ricorso. Cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta le domande. Compensa fra le parti le spese dell'intero processo.

Così deciso nella Adunanza camerale del 19 gennaio 2022.

Il Presidente  
dott. Antonio Manna

