

**Tribunale di Teramo Sez. lavoro,
Sentenza, 17 giugno 2016**

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Con ricorso depositato in data 26.9.2012, V.D. evocava in giudizio la Provincia di Teramo, esponendo di aver prestato attività lavorativa a favore dell'Ente nel periodo gennaio 2007 - giugno 2010 in virtù di una serie di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Eccepita la violazione della normativa vigente che regola i contratti di collaborazione e i contratti a tempo determinato, concludeva chiedendo di accertare e dichiarare l'illegittimità dei contratti stipulati con la Provincia, con conseguente condanna dell'ente al pagamento delle differenze retributive maturate.

Si è costituita in giudizio la Provincia resistente, ribadendo la correttezza del proprio operato e concludendo per il rigetto del ricorso.

La causa è stata istruita mediante assunzione della prova orale ed all'esito del deposito di note conclusive è stata discussa e decisa come da dispositivo in calce.

La domanda è fondata.

E' incontestato che il ricorrente abbia svolto attività lavorativa in favore della Provincia di Teramo in forza di una serie di contratti di collaborazione coordinata e continuativa sottoscritti in successione temporale con decorrenza dal 2.1.2007 fino all'ultimo contratto di collaborazione cessato in data 30.6.2010.

La disamina dei contratti prodotti agli atti evidenzia come l'incarico affidato al ricorrente - e da espletare nell'ambito del Settore VIII Ambiente Energia - sia stato così specificato nel primo contratto del 29.12.2006 (e nei successivi con indicazioni assai simili): "Incarico consistente nello svolgimento di prestazioni di collaborazione previste nell'ambito delle funzioni tecnico-amministrative riguardanti il Servizio Gestione Rifiuti con particolare riguardo a quanto concerne la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla L.R. n. 14616 dicembre 1998 e succ. modifiche ed integrazioni..." (v. docc. nn. 1-5 fasc. ric.).

In relazione ai predetti contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la difesa di parte ricorrente ha allegato che con tali contratti sono stati affidati al ricorrente non semplicemente l'incarico indicato nei contratti, ma anche mansioni e compiti più ampi, in quanto il ricorrente era continuativamente presente negli orari di ufficio, si relazionava con l'utenza, curava le pratiche e

seguiva le istruttorie. Ha, quindi, eccepito la nullità di detti contratti, in quanto, lungi dall'essere utilizzati per le finalità proprie per essi previste dalla legge, hanno sostanzialmente avuto lo scopo di sopperire ad esigenze stabili e non eccezionali o transitorie dell'ente, trattandosi di svolgere funzioni ordinarie e con esse le mansioni tipiche di un impiegato di un'area tecnico amministrativa (nella specie, di un impiegato addetto al Servizio Gestione Rifiuti), sicché, alla luce della durata e del carattere continuativo ed esclusivo della prestazione resa in regime di collaborazione, tenuto conto delle attività concretamente svolte diverse e maggiori (in quantità e responsabilità) da quelle riportate nei contratti, nonché delle modalità di concreto svolgimento del rapporto di lavoro, il medesimo ha, di fatto, assunto evidente natura subordinata.

La difesa della Provincia ha replicato, sottolineando il carattere qualificato e specialistico della prestazione resa dal ricorrente e negando che lo stesso operasse in regime di subordinazione.

Ciò premesso, le norme che disciplinano il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sono contenute, come è noto, nel *D.Lgs. n. 165 del 2001*, testo unico che ha subito continue modifiche, soprattutto con riferimento alla possibilità o meno di fare ricorso a forme contrattuali flessibili. Mentre l'art. 35 detta le regole per l'assunzione di personale nelle amministrazioni pubbliche con contratto individuale di lavoro, il successivo art. 36 prevede - a seguito delle modifiche introdotte con la *L. n. 244 del 2007* e dal *D.L. n. 112 del 2008* - la possibilità di utilizzare contratti di lavoro flessibile stabilendo che "Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti".

Pertanto, la P.A., per lo svolgimento di determinati servizi qualificati e temporanei, può fare ricorso alle tipologie di lavoro cosiddette "flessibili" e alle collaborazioni esterne ex *art. 2222 c.c.*, come previste dall'*art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001* e, per le amministrazioni locali, dall'*art. 110, comma 6, del D.Lgs. n. 267 del 2000*, senza per questo dover aumentare il numero del personale stabilmente in servizio.

Questa possibilità può essere, tuttavia, esercitata dalla P.A. solo per prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo, e nell'ipotesi in cui la stessa amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno.

La giurisprudenza in varie pronunce (cfr.: C.Conti reg. Friuli Venezia Giulia, sez. giurisd., 28 gennaio 2008, n. 41; Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, 3 novembre 2003, n. 1124; Corte dei Conti, sez. I, 18 gennaio 1994, n. 7; Corte dei Conti, sez. I, 7 marzo 1994, n. 56) ha indicato le condizioni necessarie che devono ricorrere per il conferimento di incarichi a terzi:

- l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- l'amministrazione conferente deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di reperire risorse umane e figure professionali idonee allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico all'interno della propria organizzazione;
- devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione, con specifica indicazione delle modalità e dei criteri di svolgimento dell'incarico;
- la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- deve essere assicurata la proporzione fra i compensi erogati all'incaricato e le utilità conseguite dall'amministrazione.

Per quanto riguarda il contenuto della prestazione, in particolare, occorre che si tratti di prestazioni di elevata professionalità, quindi di prestazioni di opera intellettuale da affidarsi a coloro che esercitano un'attività per la quale è richiesta una abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione in appositi albi, oppure di prestazioni di altro tipo non reperibili nel settore pubblico. La singola amministrazione, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti *dall'art. 97 Cost.*, deve, quindi, accertare che l'incarico venga assegnato ad esperti di particolare e comprovata esperienza, abbia una durata limitata nel tempo, un oggetto ben determinato e deve predeterminare l'entità del compenso e l'onere di spesa (C. Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 08 maggio 2009, n. 324).

Premesso ciò e dato atto del fatto che occorre altresì effettuare una distinzione tra gli incarichi di studio, di ricerca e di consulenza esterna e i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, rapporti che devono essere collocati in una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio degli incarichi professionali, e il lavoro subordinato, non può essere messo in dubbio il fatto che, anche nelle controversie di lavoro nei confronti dello Stato o di altri enti pubblici non economici, possa essere messa in discussione la qualificazione del rapporto da parte dell'ente pubblico tenuto conto di come in concreto il medesimo si è svolto.

In particolare, per quanto riguarda la questione della configurabilità o meno della subordinazione, se è vero che, in generale, assume rilievo prioritario e decisivo l'indagine sulla sussistenza del requisito del vincolo di carattere personale che assoggetta il prestatore d'opera al potere direttivo del datore di lavoro, con conseguente limitazione della sua libertà, non di meno costituiscono sicuro indice della subordinazione anche ulteriori elementi quali ad esempio, la continuità della prestazione, l'osservanza di un orario determinato, il versamento, a cadenze fisse, di una retribuzione prestabilita, il coordinamento dell'attività lavorativa all'assetto organizzativo dato dal datore di lavoro, l'assenza di autonomia sulle modalità di espletamento della

prestazione. Ciò che deve negarsi è soltanto l'autonoma idoneità di ciascuno di questi elementi, considerato singolarmente, a fondare la riconduzione del rapporto in contestazione all'uno o all'altro tipo contrattuale (id est, a costituire il criterio, generale ed astratto, preordinato a siffatto risultato specifico), non anche la possibilità che, in una valutazione globale dei medesimi, funzionale alla suddetta indagine prioritaria e decisiva sulla sussistenza del requisito della subordinazione, essi vengano assunti, come concordanti, gravi e precisi indici rivelatori dell'effettiva sussistenza.

Nel caso in esame deve in primo luogo evidenziarsi che, alla luce delle risultanze istruttorie (esame dei documenti prodotti e dichiarazioni testimoniali), è emerso che le mansioni espletate dal ricorrente sono state caratterizzate da un contenuto molto più ampio di quello genericamente riportato nei contratti di collaborazione e rispetto al quale l'elemento della subordinazione non appare affatto attenuato o di non immediata percezione (in particolare non è dato cogliere quale sia quel particolare carattere qualificato e specialistico che dovrebbe contraddistinguere l'operato del collaboratore rispetto a quello degli altri addetti impiegati nel medesimo ufficio).

In base alla descrizione dell'oggetto dell'incarico e di quanto dichiarato dai testi risulta invero provato che il ricorrente ha svolto all'interno del Settore VIII Ambiente Energia della Provincia attività sostanzialmente riconducibili a quelle tecnico-amministrative proprie di un dipendente, non solo occupandosi, come gli altri dipendenti, del disbrigo delle pratiche ed istanze per il rilascio di autorizzazioni, della corrispondenza con l'utenza (mediante il servizio 'ecosportello' e 'numero verde'), ma anche organizzando convegni e riunioni, collaborando alla redazione di progetti, partecipando a riunioni del personale, svolgendo comunque altre attività di vario contenuto, attinenti all'ordinaria gestione delle materie di competenza del Settore Ambiente ed in particolare del Servizio Gestione rifiuti, con pieno inserimento nell'organizzazione aziendale, con utilizzo esclusivo dei mezzi messi a disposizione della Provincia ed in totale assenza di rischio.

In particolare, i testi M., P., D.S. e C., nel confermare integralmente le circostanze in fatto articolate in ricorso, hanno riferito che il ricorrente lavorava nell'ufficio Ambiente Settore VIII, inizialmente occupandosi del tributo speciale e successivamente di tutto ciò che concerneva la gestione dei rifiuti e, quindi, della redazione annuale del rapporto annuale produzione rifiuti, delle istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni, di verifiche e controlli sul versamento del tributo speciale; partecipava a tutte le iniziative svolte per la diffusione della cultura ambientale. Si è poi occupato anche del servizio sanzioni amministrative, con il relativo contenzioso.

I testi hanno sostanzialmente confermato che il ricorrente svolgeva le mansioni descritte in ricorso (v. capi 3, 7, 8 e 9) e, quindi, mansioni ben più ampie e complesse di quelle genericamente riportate nei contratti di collaborazione.

Si tratta, com'è evidente, delle attività tipiche espletate anche del personale dipendente della Provincia, le quali si caratterizzano per il fatto di essere prive di elemento alcuno di specificità, di un obiettivo o scopo particolare

demandato alla competenza esclusiva e propria del collaboratore, con assunzione di una qualche responsabilità individuale, quanto meno con riferimento agli obiettivi da raggiungere.

Per quanto riguarda le modalità di concreto svolgimento di tali mansioni, le stesse erano sostanzialmente identiche a quelle con cui venivano espletate dai lavoratori dipendenti.

Il ricorrente era stabilmente inserito nell'ufficio, aveva una sua postazione fissa, utilizzava tutti gli strumenti messi a disposizione dalla Provincia, osservava i medesimi orari propri dell'ufficio osservati da tutti i dipendenti, era inserito nell'organigramma dell'Ente ed era sottoposto alle direttive del dirigente dell'Ufficio, senza alcun margine di autonomia (v. deposizione del teste C.: "Confermo che V. era soggetto alle stesse disposizioni previste per gli altri dipendenti, nel senso che gli venivano impartiti ordini da parte dell'ingegner D.S. e a quest'ultimo doveva rendere conto. Era sempre D.S. che dava le disposizioni e ci diceva cosa fare... V. mi sembra che era inserito nell'organigramma della Provincia. Nel senso che nei piani strategici denominati Peg redatti dal dirigente, per me questo è l'organigramma, nel quale venivano indicati gli obiettivi e i nominativi e tra questi vi era V."; v. deposizione D.S.: "V. non poteva prendere nessuna iniziativa personale, ma doveva sempre relazionarsi con il funzionario, il quale poi faceva capo a me. Io direttamente non esercitavo nessun controllo, le direttive le davo all'ing. C. che poi le trasmetteva al V.. Io davo direttive di tipo tecnico"; v. deposizione teste P.: "V. aveva una propria postazione ed una propria targa sia nel settore ambiente che nel settore relativo alle sanzioni amministrative. Preciso che V. lavorava anche nel settore Ambiente, nel quale faceva la vigilanza sulle discariche, le quali venivano utilizzate anche ai fini dell'accertamento del tributo speciale").

Deve dunque concludersi che:

- la prestazione lavorativa richiesta dall'amministrazione al ricorrente è risultata in tutto e per tutto inserita nell'organizzazione del settore al quale è stato adibito; la stessa è stata legata a parametri temporali e quantitativi, la cui determinazione prescinde completamente da qualsiasi autonoma decisione del ricorrente, per rispondere soltanto a scelte organizzative del datore di lavoro, alle quali lo stesso doveva attenersi: il che appare più conforme allo schema contrattuale tipico della locatio operarum, il quale postula come oggetto della prestazione l'energia lavorativa stessa che il prestatore di lavoro pone a disposizione dell'impresa (v. Cass. 16 febbraio 1990, n. 1159), che non a quello della locatio operis, nel quale quell'oggetto è costituito dal risultato dell'attività che il prestatore si impegna a fornire con proprio rischio;
- le prestazioni lavorative avvenivano con pieno inserimento del ricorrente nell'organizzazione dell'ente, sicché la sua opera veniva sostanzialmente a sovrapporsi, senza differenziazioni, a quella propria dei dipendenti di ruolo;
- l'orario di servizio, a prescindere dal controllo della presenza anche ai fini della retribuzione, era comunque vincolato dagli impegni assegnati;

- la retribuzione era predeterminata e veniva pagata a cadenza mensile, a prescindere dagli obiettivi e dai risultati conseguiti dal collaboratore.

In questo quadro, l'elemento della subordinazione deve necessariamente desumersi non solo dall'avvenuto svolgimento di un'attività assimilabile, per modalità e per caratteristiche estrinseche, a quella affidata a persone legate da vincolo di dipendenza formale all'istituzione di appartenenza, ma anche in quanto attività strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente, resa in posizione di assoluta indispensabilità.

Accertata la reale natura subordinata del rapporto, trova applicazione la norma di cui *all'art. 2126 c.c.* (pacificamente applicabile anche nei confronti della pubblica amministrazione - cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 22 dicembre 2004, n. 8182), sulla base della circostanza che, a norma dell'art. 36 comma 5 D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, "la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni". In effetti, l'odierno ricorrente è stato comunque inserito nella struttura organizzativa aziendale della Provincia di Teramo ed è stato chiamato a svolgere un'attività lavorativa con modalità che prevedevano orari di lavoro e modalità di compenso a cadenza fissa. La situazione in esame dà, quindi, luogo ad un rapporto di lavoro, sia pur solo assimilabile a quello subordinato, per il quale deve tuttavia essere riconosciuta la applicabilità del principio generale della retribuibilità del lavoro prestato sulla base di un atto invalido, posto dall'art.2126 c.c., con conseguente diritto alla retribuzione e alla contribuzione previdenziale propria di un rapporto di impiego pubblico "regolare" (Cassazione civile, sez. lav., 17 ottobre 2005, n. 20009; Consiglio Stato, sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 427; Consiglio Stato, sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6815; Consiglio Stato, sez. V, 18 settembre 2003, n. 5293; Consiglio Stato, sez. V, 10 novembre 1993, n. 1135).

In ordine al quantum debeatur, vanno riconosciute al ricorrente le differenze retributive per il periodo gennaio 2007 - giugno 2010, commisurate al trattamento economico previsto dal CCNL Regioni e Autonomie Locali per la categoria C.

Ed invero, esaminando i profili professionali descritti nel CCNL Enti Locali (sub doc. n. 31 fasc. ric.), è agevole rilevare che le mansioni svolte dal ricorrente sono riconducibili al profilo professionale della categoria C, la quale contempla, nella esemplificazione dei profili, il lavoratore che svolge attività istruttoria nel campo amministrativo tecnico e contabile, curando, nel rispetto delle procedure e degli adempimenti di legge e avvalendosi delle conoscenze professionali tipiche del profilo, la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati, mentre i lavoratori ricompresi del profilo professionale della categoria D svolgono attività caratterizzate da elevate conoscenze plurispecialistiche e un grado di esperienza pluriennale, da responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi, da elevata complessità dei problemi da affrontare, da relazioni organizzative interne di natura

negoziale e complessa, caratteristiche che non si rinvengono nelle mansioni prevalentemente svolte dal ricorrente.

Ciò posto e passando alla determinazione del quantum, si ritiene che dalle somme risultanti dal conteggio depositato da parte ricorrente debbano essere scomputati gli importi richiesti a titolo di buoni pasto, dal momento che il ricorrente non ha allegato, né tanto meno dimostrato, di aver ininterrottamente rinunciato alla pausa per il pranzo in maniera funzionale all'assolvimento di un servizio dell'amministrazione richiedente una prestazione di carattere continuativo, e così pure non può essere accolta la domanda di monetizzazione di eventuali giorni residui di ferie, in mancanza di certificazione da parte del Dirigente competente attestante le improrogabili esigenze di servizio che non avrebbero consentito la fruizione di tali giorni.

Spetta l'indennità di comparto, con decorrenza dall'1.1.2002, come prevede espressamente l'art. 33, comma 4, del CCNL "Enti Locali" del 22.01.2004.

Va, peraltro, disattesa l'eccezione di prescrizione sollevata dalla resistente, in ossequio al principio secondo cui ciò che conta ai fini della decorrenza o meno della prescrizione in costanza del rapporto non è la qualificazione ad esso attribuita dal giudice all'esito del processo, ma quella con la quale il medesimo è nato e si è svolto nel corso del tempo (v., fra le altre, Cass. SS.UU. sent. n. 4942 del 28/03/2012; Cass. n. 4520/2000, Cass. 325/ 2002; Cass. 11644/2004), per cui il termine quinquennale di prescrizione ha cominciato a decorrere soltanto dal momento della cessazione dell'ultimo contratto. Non essendo la prescrizione decorsa durante i singoli rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi scadenza al 30.6.2010), il termine non risultava sicuramente decorso alla data del deposito del ricorso giudiziario (26.9.2012).

Alla luce delle considerazioni che precedono e in base ai conteggi forniti dalle parti, la Provincia di Teramo va condannata a corrispondere al ricorrente la somma di Euro 16.636,70, a titolo di differenze retributive per il periodo lavorativo dal 2.1.2007 al 30.6.2010, di 13 mensilità e di trattamento di fine rapporto, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria ex *artt. 429 c.p.c.* e 150 disp att. c.p.c. dalla data odierna sino al soddisfo, nei limiti di cui all'*art. 22 comma 36 L. 23 dicembre 1994 n. 724* (articolo ancora applicabile ai dipendenti pubblici alla luce della pronuncia della C. Cost. n. 459/00).

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il giudice, disattesa o altrimenti assorbita ogni diversa istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando,

- dichiara l'illegittimità dei contratti di collaborazione stipulati tra le parti nel periodo dal 2.1.2007 al 30.6.2010 e, per l'effetto, dichiara tenuta e condanna la Provincia di Teramo al pagamento in favore del ricorrente delle differenze retributive tra quanto percepito nel suddetto periodo e quanto il ricorrente avrebbe percepito in base al CCNL Regioni e Autonomie Locali (cat. C), quantificate in Euro 16.636,70, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria nei limiti di cui all'*art. 22 comma 36 L. 23 dicembre 1994 n. 724*;

-condanna parte resistente alla rifusione in favore del ricorrente delle spese di lite, liquidate in Euro 3.500,00, oltre rimborso spese generali, I.V.A. e C.A. come per legge.

Fissa in giorni trenta il termine per il deposito della sentenza.

Così deciso in Teramo, il 5 aprile 2016.

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2016.