



AULA 'B'

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

OGGETTO: PUBBLICO IMPIEGO – DIVIETO
REFORMATIO IN PEIUS – MOBILITA'

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Presidente -	
GUGLIELMO GARRI	- Consigliere -	R.G.N. 22629/2023
GIOVANNI MARIA ARMONE	- Consigliere -	Cron.
NICOLA DE MARINIS	- Consigliere -	CC – 21/01/2026
MARIA LAVINIA BUCONI	- Consigliere Rel.-	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 22629/2023 R.G. proposto da:

██████████ rappresentato e difeso dall'Avvocato ██████████;

-ricorrente-

contro

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati ██████████

██████████ e ██████████
██████████

- controricorrente-

avverso la sentenza n. 433/2023 della Corte di Appello di Messina, pubblicata in data 12.06.2023, N.R.G. 423/2020;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 21.01.2026 dal Consigliere dott.ssa MARIA LAVINIA BUCONI.



FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] immesso nei ruoli dell'INPS con posizione di medico legale di I fascia a seguito di avviso di mobilità pubblicato dallo stesso ente, ha adito il Tribunale per ottenere il riconoscimento del proprio diritto all'originario trattamento così come rideterminato, a seguito della sottoscrizione del CCNL 2006\2009, dalla Azienda di provenienza, con condanna dell'ente datoriale al pagamento delle differenze retributive.

2. Si è costituito l'INPS chiedendo il rigetto dell'avversa domanda.

3. Il Tribunale ha rigettato il ricorso, avendo rilevato l'inapplicabilità dell'art. 35 del CCNL 2005 per il personale del Servizio Sanitario Nazionale invocato dal ricorrente, ed avendo evidenziato che, in conformità a quanto disposto dall'art. 30, comma 2 quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, al dipendente trasferito per mobilità, avrebbe dovuto applicarsi esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto dalla contrattazione collettiva vigente nel comparto dell'amministrazione di destinazione.

4. Ha proposto appello l'odierno ricorrente, lamentando l'errata valutazione, da parte del primo giudice, del citato art. 30, il mancato riconoscimento del diritto alla corresponsione a carico dell'INPS di tutti i compensi fissi e continuativi erogati dall'Ente di provenienza, la mancata ammissione della CTU richiesta e la mancata condanna dell'INPS alla refusione delle spese di lite.

5. Si è costituito l'INPS, chiedendo la reiezione del gravame e la conferma della sentenza di primo grado.

6. La Corte territoriale ha rigettato l'appello, condividendo l'interpretazione dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 operata dal primo Giudice.

7. Avverso tale sentenza [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi, illustrati da memoria.

8. L'INPS ha resistito con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il ricorso denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 30, comma 2 quinquies, d.lgs. n. 165/2001, in relazione all'art. 3 comma



1 della Direttiva 2001/23/CE e dell'art. 3 della Direttiva del Consiglio Europeo 77/187, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 cod. proc. civ., per non avere la Corte territoriale riconosciuto il diritto di [REDACTED] a percepire, alla data del suo trasferimento all'INPS, il trattamento economico mensile già goduto dal medesimo presso l'Azienda di provenienza.

Richiama la sentenza C 108/10 Scattolon della Corte di Giustizia, lamentando che la Corte territoriale non ha rispettato la disposizione contenuta nell'art. 3 della Direttiva 2001/23/CE, secondo cui i diritti e gli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento sono, in conseguenza di tale trasferimento, trasferiti al cessionario.

Evidenzia che il parere del 27.3.2007 reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non è vincolante; sostiene che il "passaggio diretto" di cui all'art. 30 d.lgs. n. 165/2001 qualifica un trasferimento caratterizzato da una modificazione meramente soggettiva del rapporto e condizionato da vincoli precisi, concernenti la conservazione dell'anzianità, della qualifica e del trattamento economico.

2. Con il secondo motivo il ricorso denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 132, comma 4 cod. proc. civ. ai sensi dell'art. 360, comma primo, n. 3 cod. proc. civ.

Lamenta l'apparenza e la contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata, peraltro difforme da coeve pronunce della stessa Corte territoriale.

3. L'eccezione di inammissibilità del controricorso è fondata.

L'INPS ha infatti depositato il controricorso in data 15.1.2024 e non ha, dunque, rispettato il termine di 40 giorni dall'ultima notificazione del ricorso, avvenuta in data 15.11.2023.

4. La seconda censura, che per ragioni logiche va trattata per prima, è inammissibile.

Va infatti rammentato che a seguito della riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del d.l. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla l. n. 134 del 2012, non sono più ammissibili nel ricorso per cassazione le censure di contraddittorietà e insufficienza della motivazione della sentenza di merito impugnata, in quanto il sindacato di legittimità sulla



motivazione resta circoscritto alla sola verifica della violazione del "minimo costituzionale" richiesto dall'art. 111, sesto comma, Cost., individuabile nelle ipotesi -che si convertono in violazione dell'art. 132, secondo comma, n. 4, c.p.c. e danno luogo a nullità della sentenza- di "mancanza della motivazione quale requisito essenziale del provvedimento giurisdizionale", di "motivazione apparente", di "manifesta ed irriducibile contraddittorietà" e di "motivazione perplessa od incomprensibile", mentre al di fuori di tali ipotesi il vizio di motivazione può essere dedotto solo per omesso esame di un "fatto storico", che abbia formato oggetto di discussione e che appaia "decisivo" ai fini di una diversa soluzione della controversia (Cass. Sez. 1 - Ordinanza n. 7090 del 03/03/2022; Cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 22598 del 25/09/2018; Cass. Sez. 3 - Sentenza n. 23940 del 12/10/2017).

Nel caso di specie non è configurabile l'apparenza della motivazione, avendo la Corte territoriale dato contezza del ragionamento che ha condotto alla decisione.

La sentenza impugnata ha infatti escluso l'applicabilità dell'art. 202 del d.P.R. n. 3/1957, come innovato dall'art. 3, comma 57, della legge n. 537/1993 in quanto riferibile al solo passaggio di carriera nell'ambito delle amministrazioni statali.

Ha poi richiamato precedenti di questa Corte per sostenere che dopo l'entrata in vigore della modifica disposta dall'art. 16 della legge n. 24 del 2005 (che ha introdotto il comma 2 quinquies nell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001) al dipendente trasferito per mobilità spettano gli assegni *ad personam* riassorbibili, al fine di rispettare il divieto di *reformatio in peius*, solo in relazione a fattispecie sottoposte alle disposizioni previgenti, mentre a seguito di tale modifica legislativa può essere riconosciuto unicamente il trattamento economico dovuto al momento dell'iscrizione in ruolo dell'Amministrazione di destinazione, senza alcun adeguamento al pregresso percorso lavorativo del dipendente.

Anche sulla scorta dei pareri resi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le note del 27.3.2007 e del 21.4.2021, ha dunque ritenuto che al ricorrente, transitato nei ruoli dell'INPS per mobilità volontaria, salvo diverse previsioni di legge, regolamento, contratto collettivo o atto amministrativo, dovesse essere



attribuito il trattamento economico e giuridico dell'Amministrazione di destinazione, anche in deroga al divieto di *reformatio in peius*, in applicazione dell'art. 30, comma 2 quinquies, d.lgs. n. 165/2001.

Si tratta di un percorso argomentativo logico e coerente, sicché non si ravvisa il vizio motivazionale denunciato nel motivo, vizio che deve essere interno al provvedimento e non può discendere dall'asserita contraddittorietà della decisione con l'ordinanza istruttoria, peraltro revocabile, di ammissione della CTU.

5. La prima censura è infondata nella parte in cui invoca la direttiva 2001/23/CE, che riguarda la cessione di azienda e non si applica, al pari dei principi enunciati dal giudice eurounitario, alla mobilità volontaria individuale.

Nella restante parte la censura è fondata, perché la sentenza impugnata non è conforme al principio di diritto espresso da questa Corte, secondo cui *"Le modifiche introdotte all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 dall'art. 16 comma 1 lett. c) della legge 28.11.2005, n. 246 non hanno inciso sul diritto del dipendente, interessato da procedura di mobilità con transito in diversa P.A. in epoca successiva al 16.12.2005, a vedersi riconoscere l'assegno ad personam al fine di rispettare il divieto di reformatio in peius del trattamento economico acquisito presso l'amministrazione di provenienza"* (Cass. n. 20197/2024 e Cass. n. 20953/2024).

Nel ricostruire il quadro normativo, questa Corte ha evidenziato che l'art. 16 della legge n. 246/2005 ha apportato specifiche modifiche all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 prevedendo, per quanto rileva in questa sede, che: a) al comma 1, le parole: "passaggio diretto" sono sostituite dalle seguenti: "cessione del contratto di lavoro"; c) dopo il comma 2-quater, è aggiunto il seguente: "2-quinquies. *Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione*".

Si è in proposito chiarito che l'espressione "esclusivamente" riferita al trattamento economico da riconoscersi e l'esplicito riferimento alla "iscrizione nel



ruolo dell'amministrazione di destinazione" non conducono affatto a concludere che, a seguito della novella, sia riconoscibile al dipendente coinvolto in procedura di mobilità solo il trattamento economico della P.A. di destinazione, senza alcun adeguamento in rapporto al pregresso percorso lavorativo.

Infatti, la sostituzione dell'espressione "passaggio diretto" di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 nella sua formulazione originaria, con la dizione "cessione del contratto di lavoro" non fa che ribadire l'esegesi che a tale disposizione già era stata data dalla giurisprudenza di legittimità, e che riconnetteva la fattispecie all'istituto civilistico della cessione del contratto (art. 1406 cod. civ.) che, come precisato da Cass. 5 novembre 2003 n. 16635, comporta il trasferimento soggettivo del complesso unitario di diritti ed obblighi derivanti dal contratto, lasciando immutati gli elementi oggettivi essenziali e realizzando soltanto una sostituzione soggettiva, con conservazione dell'anzianità e mantenimento del trattamento economico goduto nell'amministrazione di provenienza.

E' stato ritenuto significativo che la pronuncia delle Sezioni Unite n. 26420 del 12 dicembre 2006 abbia richiamato la motivazione dell'art. 30, introdotta dall'art. 16 della legge n. 246 del 2005, esclusivamente per rilevare che l'introduzione nel nuovo testo dell'espressione "cessione del contratto" offre un elemento per l'interpretazione dell'espressione atecnica "passaggio diretto" anche per il passato (nello stesso senso cfr. Cass. n. 24949 del 24/11/2014).

Si è pertanto evidenziato che l'espressione "esclusivamente", riferita al trattamento economico da riconoscere, non esclude che possa essere mantenuto, sotto forma di assegno *ad personam* riassorbibile, il trattamento economico già in godimento onde evitare per il dipendente una regressione delle condizioni economico-retributive in violazione dei «vincoli esistenti per la mobilità del settore pubblico, quanto a conservazione dell'anzianità, della qualifica e del trattamento economico» (Così Cass. S.U. n. 26420/2006 cit., v. in particolare a p. 9).

Su tale formante interpretativo, Cass. n. 18299/2017 ha affermato, in un caso in cui il transito del lavoratore si era verificato nel settembre 2006 e, quindi, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 246 del 2005, art. 16 comma 1, che «la regola per cui il passaggio da un datore di lavoro all'altro comporta



l'inserimento del dipendente in una diversa realtà organizzativa e in un mutato contesto di regole normative e retributive, con applicazione del trattamento in atto presso il nuovo datore di lavoro (art. 2112 cod. civ.) è confermata, per i dipendenti pubblici, dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 30, che nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 16 comma 1 della legge n. 246 del 2005, applicabile *ratione temporis* [...] riconduce ormai in maniera espressa il passaggio diretto di personale da amministrazioni diverse alla fattispecie della "cessione del contratto" (art. 1406 cod. civ.), al cui schema dogmatico anche prima della modifica apportata nel 2005 questa Corte aveva riferito l'istituto della mobilità volontaria (Cass. SSUU 6420/2006 e 19251/2010; Cass. 2/2017, Cass. 24724/2014, 5949/2012), affermando il principio secondo cui al lavoratore trasferito spetta il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi del comparto dell'Amministrazione cessionari, non giustificandosi diversità di trattamento (salvi gli assegni *ad personam* attribuiti al fine di rispettare il divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico acquisito) tra dipendenti, dello stesso ente, a seconda della provenienza (Cass. 169/2017, 22782/2016, 20557/2016, 18850/2016, 10219/2014, 24949/2014, 2181/2013, 5959/2012; Ord. 21804/2014)» (negli stessi termini Cass. n. 24122/2018).

A tale orientamento è stata data continuità; si è infatti ribadito che il legislatore, nel riformulare l'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 se, da un lato, ha voluto con chiarezza ricondurre la mobilità all'istituto più generale della cessione del contratto, dall'altro però, anche mostrando di condividere l'approdo al quale la giurisprudenza di questa Corte era già pervenuta, ha inteso con altrettanta chiarezza rimarcare una specialità rispetto alla cessione civilistica del contratto, evidenziando che, a seguito dell'inserimento definitivo nella nuova amministrazione, il dipendente viene ad essere assoggettato quanto agli aspetti economici e normativi, alle regole che vigono nell'ente di destinazione e non può, conseguentemente pretendere un'ultrattività della disciplina contrattuale opponibile al solo cedente né far valere nei confronti del cessionario mere aspettative maturate rispetto al precedente datore di lavoro pubblico.



La riforma del 2005 si è inserita in un contesto ancora caratterizzato dalla vigenza del principio generale, proprio dell'impiego pubblico, del divieto di *reformatio in peius*, sicché, ove il legislatore avesse inteso derogare a detto principio, lo avrebbe fatto in modo esplicito, non essendo sufficiente a giustificare la riduzione del trattamento economico il solo uso dell'avverbio «esclusivamente», che, come si è detto, è compatibile anche con la diversa opzione esegetica a cui ha aderito tale pronuncia, ben potendo il termine rimarcare solo la giuridica impossibilità di attribuire rilievo, in relazione alle vicende successive al trasferimento, alla normativa, legale e contrattuale, dell'ente di provenienza.

Né l'interpretazione ribadita contrasta con la ratio della riscrittura dell'art. 30 e con la prevista necessità di ricorrere, per la copertura delle vacanze, alla procedura di mobilità in via prioritaria, avendo il legislatore apprezzato anche l'esigenza di contenimento del costo del personale, valutandola non in relazione alla singola amministrazione, ma in un'ottica più generale, ossia con riferimento all'intero complesso delle articolazioni dello Stato e degli enti pubblici che concorrono ad assicurare l'attività amministrativa, sicché, sotto tale profilo, la conservazione del trattamento economico fisso e continuativo goduto dal dipendente nell'ente di provenienza non determina alcuna lesione dell'interesse perseguito.

D'altro canto, se il legislatore ha voluto incentivare la mobilità volontaria, ravvisando in essa uno strumento per attuare, a parità di costo, l'ottimale distribuzione del personale tra le amministrazioni pubbliche, sarebbe incompatibile con detta finalità la previsione di una riduzione del trattamento economico del dipendente transitato che, all'evidenza, finirebbe per disincentivare quella redistribuzione delle risorse umane indicata dalla norma come prioritaria rispetto al reclutamento.

Le conclusioni alle quali sono pervenute le pronunce sopra citate non possono essere contrastate facendo leva su quanto si legge in Cass. n. 10266/2021 ed in Cass. n. 9770/2024, in quanto dette decisioni, ancorché mostrino in motivazione di aderire alla tesi opposta, hanno deciso fattispecie nelle quali la nuova normativa è stata ritenuta inapplicabile, sicché quanto affermato



sull'interpretazione della suddetta normativa, non costituendo la *ratio decidendi* della pronuncia, finisce per essere un *obiter*, come tale non idoneo a far sorgere un effettivo contrasto con i principi affermati da Cass. S.U. n. 26420/2006 e da Cass. n. 18299/2017.

Non è stato infine ritenuto dirimente il richiamo al parere del 27 luglio 2007 espresso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, essendo stato ribadito il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. fra le tante Cass. n. 276/2024 resa in continuità con precedenti arresti espressamente richiamati in motivazione) secondo cui le circolari e i pareri non contengono norme di diritto e sono riconducibili alla categoria degli atti unilaterali negoziali o amministrativi, sicché la loro violazione non può costituire motivo di ricorso per cassazione sotto il profilo della violazione di legge.

Infatti la prassi amministrativa, di cui le circolari medesime ed i pareri sono espressione, non costituisce una fonte di diritti e di obblighi e non pone alcun vincolo quanto all'interpretazione delle disposizioni di legge neanche per l'amministrazione alla quale la stessa è riferibile, potendo solo contribuire, come elemento fattuale concorrente con i dati linguistici del testo, ad orientarne l'esegesi, nei limiti consentiti dal dettato normativo.

6. In conclusione va accolto il primo motivo per quanto di ragione e va dichiarato inammissibile il secondo; la sentenza impugnata va dunque cassata con rinvio alla Corte di Appello di Messina in diversa composizione, che procederà ad un nuovo esame, attenendosi al principio di diritto enunciato nel punto che precede e provvedendo anche al regolamento delle spese del giudizio di legittimità.

P. Q. M.

La Corte accoglie il primo motivo nei sensi di cui in motivazione e dichiara inammissibile il secondo; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte di Appello di Messina in diversa composizione, anche per il regolamento delle spese del giudizio di legittimità.



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione, il 21 gennaio 2026.

La Presidente

Annalisa di Paolantonio

