



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Impiego
pubblico -
Violazione del
patto di
stabilità degli
enti locali

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Presidente -	Cron.
Dott. CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	Rep.
Dott. DARIO CONTE	- Consigliere -	Ud. 20/01/2026 PU
Dott. ILEANA FEDELE	- Consigliere -	
Dott. GIOVANNI MARIA ARMONE	- Rel. Consigliere -	

R.G.N. 26008/2024

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 26008-2024 proposto da:

██████████ rappresentata e difesa dall'avvocato

██████████

- ricorrente -

contro

2026 COMUNE DI ORTA DI ATELLA, in persona del Sindaco *pro*
256 *tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati ██████████

██████████;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 406/2024 della CORTE D'APPELLO di
NAPOLI, depositata il 29/05/2024, R.G.N. 869/2019;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 20/01/2026 dal Consigliere Dott. GIOVANNI MARIA
ARMONE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale
Dott. OLGA PIRONE che ha concluso per l'accoglimento del
ricorso;



FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Napoli, con sentenza n. 406/2024, pubblicata il 29 maggio 2024, ha confermato la pronuncia di primo grado del Tribunale di Napoli Nord, che aveva rigettato l'originario ricorso di [REDACTED] nei confronti del Comune di Orta di Atella, volto a ottenere l'accertamento della illegittimità della deliberazione con la quale l'ente locale aveva revocato l'assunzione in servizio della ricorrente.

2. La Corte d'appello ha osservato come la [REDACTED] a seguito dello scorrimento della graduatoria di un concorso bandito nel 2010, fosse stata assunta dal Comune di Orta di Atella con delibera del 2 febbraio 2015 e come tuttavia l'ente locale avesse violato il patto di stabilità per l'anno 2014, non avendo inviato al Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2015, la certificazione del saldo finanziario a norma dell'art. 31, comma 20, della legge n. 183 del 2011. Ad avviso del giudice d'appello, poiché il comma 26 dello stesso art. 31 prevede in termini inequivoci che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente non può, nell'anno successivo, procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, l'immissione in servizio della [REDACTED] nel 2015 è da considerare affetta da nullità sopravvenuta, destinata a operare per l'intero anno successivo a quello nel quale i limiti economici sono stati superati.

3. La Corte d'appello di Napoli ha così confermato la sentenza di primo grado, considerando corretta la revoca dell'assunzione disposta *ex nunc* dal Comune, con salvezza dei soli effetti retributivi maturati *medio tempore*.



4. Per la cassazione della sentenza di secondo grado, [Numero sezionale 256/2026](#),
ricorre la ████████ con ricorso affidato a due motivi, [Numero di raccolta generale 3976/2026](#),
illustrato successivamente con memoria ex art. 378 c.p.c. [Data pubblicazione 23/02/2026](#)

5. Il Comune di Orta di Atella resiste con controricorso.

6. Il Pubblico ministero ha depositato memoria con cui chiede l'accoglimento del ricorso.

7. Alla pubblica udienza del 20 gennaio 2026, le parti hanno discusso oralmente la causa, riportandosi alle rispettive conclusioni.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente denuncia la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza impugnata su un punto decisivo della controversia, già oggetto di discussione delle parti, nonché la violazione e/o falsa applicazione alla fattispecie sottoposta al suo esame dell'art. 21-*quiquies* della legge n. 241 del 1990.

2. Il motivo si articola in due distinte doglianze, l'una concernente un asserito vizio di motivazione, in astratto riconducibile dunque all'art. 360, primo comma, n. 5), c.p.c.; l'altro la violazione e la falsa applicazione di una norma di legge, come tale riportabile all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.

3. Sotto il primo profilo, il motivo è inammissibile, anzitutto perché la ricorrente, pur senza menzionarlo, fa leva sul testo dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., anteriore addirittura alla riforma operata dal d.lgs. n. 40 del 2006, che appunto consentiva il ricorso per cassazione anche «per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia».

4. La norma che tale testo esprimeva non è tuttavia applicabile al ricorso in esame, che è stato proposto contro una sentenza pubblicata il 29 maggio 2024, quando dunque



il vizio di motivazione poteva essere denunciato – in base al testo dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c. come modificato dal d.l. n. 83 del 2012 – solo «per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti». Nell'assetto attuale, inoltre, il vizio di motivazione è denunciabile solo quando si traduca nella nullità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 132 c.p.c., configurabile nelle fattispecie indicate da questa Corte a partire da Cass., Sez. U, Sentenza n. 8053 del 07/04/2014 ossia allorché l'anomalia motivazionale si traduca nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" o nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione.

5. In ogni caso, il vizio in parola può essere sindacato in sede di legittimità, nei limiti appena tracciati, solo se attiene alle questioni di fatto, posto che le questioni di diritto possono essere denunciate soltanto sotto il profilo della violazione di legge, sì da consentire eventualmente alla Corte l'esercizio del potere di cui all'art. 384, quarto comma, c.p.c. (Cass., Sez. U, Sentenza n. 17620 del 26/6/2024, Sez. 6, Ordinanza n. 14476 del 28/05/2019, Sez. L, Sentenza n. 10922 del 09/06/2004, Sez. U, Sentenza n. 261 del 10/01/2003).

6. Sotto il secondo profilo, il motivo è infondato.

7. La prospettiva adottata dal ricorrente – secondo cui la Corte d'appello di Napoli avrebbe erroneamente ritenuto applicabile al caso in esame la disciplina della revoca amministrativa – non può essere condivisa, poiché non si confronta adeguatamente con la motivazione della sentenza impugnata.



8. La Corte d'appello di Napoli non ha affatto considerato la revoca dell'assunzione come esercizio dei poteri in autotutela propri dell'amministrazione nell'ambito dei rapporti autoritativi, ma ha espressamente disatteso tale impostazione, che la [REDACTED] aveva prospettato anche con l'atto di appello, affermando che «l'effetto risolutivo/revocatorio *ex nunc*, dunque, è disceso direttamente dalla legge che espressamente parla di nullità di diritto delle nuove assunzioni per le ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio finanziario precedente» (pag. 4 della sentenza).

9. In tal modo, la Corte d'appello ha mostrato di aderire all'indirizzo costante di questa Corte, secondo cui la revoca dell'assunzione non costituisce né una revoca amministrativa in autotutela, né un recesso privatistico assimilabile al licenziamento, ma piuttosto il momento attuativo della nullità, che determina il ripristino dello *status quo ante* e che fa salvi i soli effetti retributivi maturati nel frattempo ai sensi dell'art. 2126 c.c. (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 16785 del 13/06/2023, Sez. L, Ordinanza n. 32263 del 05/11/2021, Sez. L, Sentenza n. 8328 del 08/04/2010).

10. In caso di nullità del contratto di lavoro nel pubblico impiego privatizzato, l'Amministrazione, in quanto tenuta a conformare il proprio operato alle norme inderogabili di legge, può unilateralmente far valere la nullità, perché anche nei rapporti di diritto privato il contraente può rifiutare l'esecuzione del contratto nel caso in cui il vizio renda il negozio assolutamente improduttivo di effetti giuridici (v. tra le altre Cass., Sez. L, Sentenza n. 17002 del 25/06/2019, Sez. L, Ordinanza n. 11951 del 07/05/2019, Sez. L, Sentenza n. 19626 del 01/10/2015).



11. Né va confusa con l'ipotesi oggi sottoposta all'esame del Collegio quella in cui l'Amministrazione proceda – in quel caso sì ai sensi dell'art. 21-*novies* della l. n. 241 del 1990 – a una revoca in autotutela di atti amministrativi illegittimi, come nel caso di annullamento di un concorso pubblico per vizi di legittimità riscontrati dalla P.A. rispetto agli atti della selezione (si veda Cass., Sez. L, Sentenza n. 1307 del 17/01/2022).

12. Anche in quell'ipotesi il contratto di lavoro stipulato in esito alla conclusione del concorso è affetto da nullità originaria, rilevabile d'ufficio, sebbene accertata successivamente; ma la sequenza temporale è ben diversa rispetto al caso oggi all'esame.

13. Nell'ipotesi affrontata dalla citata Cass. n. 1307 del 2022, la revoca riguarda l'atto amministrativo di carattere generale che sostiene tutti i contratti di lavoro conclusi in esecuzione degli esiti del concorso viziato e dal venir meno dell'atto amministrativo dipende la nullità dei singoli contratti di lavoro; anche in quel caso, però, l'Amministrazione dovrà adottare, a valle della nullità, un atto che l'odierna ricorrente impropriamente definisce revoca amministrativa e che è in realtà un atto di gestione del rapporto, che, in attuazione della nullità, mira a ripristinare lo *status quo ante* e incide sui singoli rapporti, imponendone la cessazione e, al dunque, l'estromissione del singolo lavoratore.

14. Il primo motivo va dunque disatteso.

15. Con il secondo mezzo, parte ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 31, commi 36 e 38, della legge n. 183 del 2011, con particolare riguardo all'operatività delle restrizioni sanzionatorie previste dalla lettera d) del citato comma 26.



16. Il tema in discussione è quello delle conseguenze che la violazione del patto di stabilità interno degli enti locali produce sulle assunzioni di personale.

17. La ricorrente non contesta che il Comune di Orta di Atella abbia omesso di inviare la certificazione relativa all'osservanza del patto di stabilità interno per l'anno 2014 e che ciò si sia tradotto in una violazione del patto secondo la disciplina allora vigente, limitandosi ad argomentare che le conseguenze della violazione non siano quelle volute dai giudici di merito. Sostiene infatti che l'omesso invio della certificazione non determinerebbe le conseguenze caducatorie del contratto di lavoro affermate dal giudice d'appello, ma semplici limitazioni amministrative, che andrebbero «ad operare sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'Ente, inibendo lo svolgimento di specifiche attività (tra cui il divieto di assunzione del personale) o riducendo il margine di discrezionalità».

18. A trovare applicazione dovrebbe essere l'art. 1, comma 830, della legge n. 145 del 2018, il quale avrebbe introdotto una distinzione, in caso di violazione del patto, tra limitazioni amministrative e sanzioni caducatorie.

19. In ogni caso, dette limitazioni non potrebbero operare, secondo la ricorrente, sulle assunzioni che si siano perfezionate prima della scadenza del termine del 15 marzo, come è il caso dell'arch. [REDACTED] il cui rapporto di lavoro era iniziato il 6 febbraio 2015.

20. Sulla base di questi argomenti, la ricorrente sostiene che il contratto di lavoro di cui era titolare non sarebbe affetto da alcuna nullità sopravvenuta

21. Il motivo è fondato, anche se non tutte le argomentazioni spese dalla ricorrente possono essere condivise.



22. A venire in evidenza sono alcuni commi dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011.

23. Il comma 20 dell'art. 31 stabilisce che «[a]i fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuno degli enti di cui al comma 1 è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito web [REDACTED] entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito, firmata digitalmente, ai sensi dell'articolo 24 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, secondo un prospetto e con le modalità definiti dal decreto di cui al comma 19. La trasmissione per via telematica della certificazione ha valore giuridico ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del conto consuntivo e attesti il rispetto del patto di stabilità interno, si applicano le sole disposizioni di cui al comma 26, lettera d), del presente articolo. Con riferimento all'anno 2015, nel caso in cui la certificazione sia trasmessa oltre il termine stabilito del 31 marzo e attesti il rispetto del patto di stabilità interno, la sanzione di cui al comma 26, lettera d), del presente articolo non si applica purché la certificazione sia stata trasmessa entro il 30 aprile 2016 ...».



24. Il successivo comma 26 stabilisce che «[i]n caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: ... d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione».

25. Il comma 30 dell'art. 31 infine aggiunge: «[i] contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti locali” che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli».

26. Ora, dalla lettura integrata del terzo periodo del comma 20 (“La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno”) e del comma 26 (“[i]n caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: ... d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo”) emerge con chiarezza che l'inadempimento del patto di stabilità, pur essendo riferibile all'anno precedente a quello di scadenza del termine per l'invio della certificazione, si concretizza solo l'anno successivo, quando appunto tale scadenza non viene rispettata e fa operare il divieto di assunzioni nell'anno successivo a quello dell'inadempimento. Nel caso oggi all'esame, se dunque il Comune di Orta di Atella ha violato il patto di stabilità nell'anno 2014, l'inadempimento si è avuto, per ragioni formali conseguenti al mancato invio della comunicazione, solo al 31 marzo 2015, sicché il divieto di



assunzioni non può operare retroattivamente ed interessare l'arco temporale 1° gennaio/31 marzo 2015.

27. La ricostruzione sin qui compiuta, oltre a fondarsi sui riscontri testuali appena elencati, appare coerente con l'esigenza di non paralizzare l'attività dell'ente locale nell'anno in cui la violazione del patto è ancora in corso di accertamento ed è dunque incerta la sussistenza dell'inadempimento.

28. Questa conclusione è del resto confermata dal primo periodo del comma 28 sempre dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011, il quale recita: «[a]gli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 26». Neanche quando l'accertamento della violazione avvenga in epoca successiva al mancato invio della certificazione, il divieto di assunzione opera dunque nell'anno dell'accertamento, ma solo in quello successivo.

29. Qualora poi sorgesse il dubbio che gli enti locali, pur consapevoli della violazione dei limiti di bilancio, possano procedere ad assunzioni di personale già nell'anno successivo alla violazione, precedendo e dunque aggirando l'operatività del divieto, soccorre il comma 30 dell'art. 31, il quale stabilisce – con norma di chiusura – che «[i] contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli».

30. Alla luce di quanto precede, la sentenza impugnata si profila viziata, poiché ha fatto discendere la caducazione del contratto di lavoro non già da un suo vizio genetico, ossia da difformità rispetto al modello legale o a violazioni di



norme imperative sussistenti al momento della nascita del vincolo, ma da un evento successivo, in contrasto con il principio per cui le restrizioni del patto di stabilità non possono incidere su rapporti già instaurati (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 31757 del 07/12/2018).

31. Il ricorso va in conclusione accolto in relazione al secondo motivo e la sentenza impugnata cassata, con rinvio alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione, la quale dovrà attenersi al seguente principio di diritto: "in materia di rispetto del patto di stabilità interno, l'art. 31 della legge 12 novembre 2011 n. 183, nella parte in cui prevede che l'ente locale nell'anno successivo a quello dell'inadempienza non può procedere a qualsiasi titolo ad assunzioni di personale (comma 26, lett. d), si interpreta nel senso che, qualora il mancato rispetto del patto di stabilità discenda dalla omessa comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista, da compiersi, ai sensi del comma 20 dello stesso art. 31, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello cui la certificazione si riferisce, il divieto opera solo successivamente all'inadempimento e non può riguardare, retroattivamente, gli atti compiuti nella pendenza del termine concesso per la comunicazione".

32. Il giudice del rinvio provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso in relazione al secondo motivo, disattesi gli altri, cassa la sentenza impugnata limitatamente al motivo accolto e rinvia alla Corte d'appello di Napoli in diversa composizione, anche per il regolamento delle spese del giudizio di legittimità.



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20
gennaio 2026.

Il consigliere estensore

La Presidente

