

AULA 'B'

ESENTE REGISTRAZIONE • ESENTE BOLLI • ESENTE DISTRITTO

02555.15



10 FEB. 2015

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANOOggetto: pubblico
impiego; retribuzione di incarico a
dirigente

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 3733/2009

SEZIONE LAVORO

Cron. 2555

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep.

Dott. FEDERICO ROSELLI

- Presidente - Ud. 26/11/2014

Dott. ALESSANDRO DE RENZIS

- Consigliere - PU

Dott. VINCENZO DI CERBO

- Consigliere -

Dott. ANTONIO MANNA

- Consigliere -

Dott. ADRIANA DORONZO

- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 3733-2009 proposto da:

REGIONE ABRUZZO

in persona del legale

rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata

in ROMA, VIA

presso l'AVVOCATURA

GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende opelegis;- **ricorrente** -**contro**

elettivamente domiciliata in ROMA,

VIA

presso lo studio dell'avvocato

che la rappresenta e difende

unitamente all'avvocato

giusta

2014

3658

procura speciale a margine del controricorso e ricorso
incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

REGIONE ABRUZZO in persona del legale
rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata
in ROMA, VIA presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope
legis;

- controricorrente -
a ricorso incidentale

ricorrenti incidentali -

avverso la sentenza n. 1491/2008 della CORTE D'APPELLO
di L'AQUILA Nel 10/09/2008 depositata il 27/10/2008; RG. 539/07
udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 26/11/2014 dal Consigliere Relatore Dott.
ADRIANA DORONZO;
udito l'Avvocato difensore della
controricorrente e ricorrente incidentale;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. GIANFRANCO SERVELLO, che ha concluso per
il rigetto del ricorso principale e per l'assorbimento
dell'incidentale condizionato.

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo c



Svolgimento del processo

1. Con sentenza del 27 ottobre 2008 la Corte d'appello dell'Aquila rigettava l'impugnazione proposta dalla Regione Abruzzo contro la sentenza resa dal Tribunale della stessa sede che, in parziale accoglimento della domanda proposta da _____, aveva dichiarato l'illegittimità della revoca dell'incarico dirigenziale conferito alla ricorrente dalla Regione ed aveva condannato l'ente al pagamento, in favore della suddetta, della somma di € 250.000,00, oltre interessi legali, a titolo di risarcimento dei danni commisurati alle retribuzioni che la ricorrente avrebbe maturato fino alla cessazione naturale dell'incarico.
2. La Corte territoriale, condividendo il ragionamento del giudice di prime cure, riteneva che l'incarico conferito alla _____ dirigente di servizio, non potesse essere revocato in conseguenza del cambiamento degli organi politici (cosiddetto *spoil system*), non rientrando la qualifica assegnata alla lavoratrice tra quelle dirigenziali apicali per le quali soltanto trovava applicazione l'art. 20, comma 6°, della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77, come modificata dalla legge 10 maggio 2002, n. 7.
3. Contro la sentenza, la Regione Abruzzo propone ricorso per cassazione, sostenuto da un solo motivo. La _____ resiste con controricorso e spiega ricorso incidentale condizionato, fondato su un unico motivo illustrato da memoria ex art. 378 c.p.c.
4. Con l'unico articolato motivo di ricorso la Regione Abruzzo denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e 22 della legge regionale n. 77/1999, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c. Espone che la ricorrente era stata assunta a tempo determinato ai sensi dell'art. 22 della legge citata, il quale prevede al quinto comma che *"agli incarichi dirigenziali a contratto si applica, nel caso di insediamento dei nuovi organi elettivi, la disposizione prevista dal comma 6 del precedente art. 20"*; che quest'ultima norma, come modificata dalla legge regionale 10 maggio 2002, n. 7, art. 16, comma 14°, prevede che *"l'incarico di Direttore regionale o Dirigente di struttura speciale di supporto equiparata al Direttore cessa decorsi centottanta giorni dall'insediamento dell'organo di direzione politica e, comunque dal giorno precedente dall'insediamento del nuovo direttore"*; che, in base a tali disposizioni, tutti i dirigenti (direttore regionale e dirigente delle strutture speciali di supporto equiparato al direttore, nonché dirigenti ordinari) decadono contestualmente alla rinnovazione degli organi elettivi, e non solo i dirigenti apicali, tanto più che gli incarichi dirigenziali a contratto (come quello conferito alla _____) - cui si riferiva *"con espressione non equivoca"* l'art. 22 -, sono conferiti sulla base di una procedura di

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo c/



selezione ad evidenza pubblica e non già sulla base di un concorso o di una selezione comparativa. Assume che anche il contratto individuale di lavoro, di proroga dell'incarico iniziale, sottoscritto dalle parti il 27 agosto 2004, faceva espressamente *"salvo quanto previsto nel comma 6, dell'art. 20 della legge regionale n.77/1999, come sostituito dall'art. 16, comma 14 legge regionale n. 7 del 2002"*.

5. Con il ricorso incidentale condizionato la censura la sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 417 bis, comma 1, c.p.c. in relazione all'art. 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103, e alla legge regionale 14 febbraio 2000, n.9. Assume che la Corte ha erroneamente rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'appello, da lei sollevata, sotto il profilo del conferimento, da parte della regione Abruzzo, dell'incarico di difesa ad avvocato iscritto all'albo speciale, in attuazione della legge regionale da ultimo citata, e non invece, come avrebbe dovuto essere, all'Avvocatura dello Stato, ai sensi del disposto di cui all'art. 417 bis c.p.c.
6. Deve in via preliminare disporsi la riunione dei ricorsi in quanto impugnazioni proposte avverso la stessa sentenza, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.
7. Il ricorso principale è infondato. Il comma 6° dell'art. 20, come sostituito dall'art. 16, comma 14°, della legge regionale 10 maggio 2002, n. 7, prevede, per quanto qui interessa, che *"1. Gli incarichi di Direttore regionale e di Dirigente delle strutture speciali di supporto sono conferiti dalla Giunta regionale su proposta del Componente la Giunta competente in materia, nel rispetto dei criteri di cui al comma 3. 2. L'incarico di Direttore o Dirigente responsabile di struttura speciale di supporto equiparata al Direttore cessa decorsi 180 giorni dall'insediamento dell'organo di direzione politica e, comunque dal giorno precedente dall'insediamento del nuovo direttore"*.
8. La norma è chiara nel fare esclusivo riferimento ai soli direttori regionali e ai dirigenti responsabili di *"struttura speciale di supporto equiparata al direttore"*: si tratta di organi posti al vertice della struttura organizzativa dell'ente, come si desume dal primo comma dello stesso art. 20, - che distingue in diversi e decrescenti livelli di responsabilità gli incarichi dirigenziali, collocando al vertice il direttore regionale preposto ad una direzione e, in via subordinata, il dirigente preposto ad un servizio o ad una posizione di staff -, e dal secondo comma, in cui è espressamente stabilito che il direttore regionale, limitatamente alla durata dell'incarico, è sovraordinato al restante personale dirigenziale.
9. Al direttore regionale il comma 6 equipara il direttore di struttura di supporto, e l'equiparazione rinviene anche dalla fonte della loro nomina, che è comune e costituita dagli organi di direzione politica, in particolare

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo ci



dalla Giunta regionale su proposta del componente della Giunta, competente in materia.

10. Questa modalità di conferimento dell'incarico rende evidente la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).
11. A tale schema rimangono, invece, estranei gli incarichi dirigenziali di livello "non apicale", i quali sono conferiti dall'organo di direzione politica d'intesa con il direttore (art. 20, comma settimo), sottolineandosi così la loro sottoposizione al direttore regionale, nella cui direzione si inseriscono, e, nel contempo, escludendosi quella stretta contiguità con il vertice politico che connota gli incarichi apicali.
12. Come si è detto, il sesto comma dell'art. 20, nel testo modificato dall'articolo 16, comma 14°, legge 10 maggio 2002, n. 7, prevede la cessazione automatica degli incarichi di direttore regionale e di dirigente delle strutture speciali di supporto decorsi centottanta giorni dall'insediamento della direzione politica e, comunque dal giorno precedente all'insediamento del nuovo direttore.
13. L'art. 22 della legge n. 77/1999 disciplina la possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato e ne prevede i presupposti soggettivi e oggettivi ed i limiti, anche quantitativi. Anche per i dirigenti apicali è prevista la possibilità di assunzione con tale tipo di contratto, entro un limite quantitativo ben definito, in conformità di quanto dispone 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. L'ultimo comma prevede che *"agli incarichi dirigenziali a contratto si applica, nel caso di insediamento di nuovi organi elettivi, la disposizione prevista dal comma sesto del precedente art. 20"*.
14. La lettura piana e coordinata delle due norme induce a ravvisare tra l'art. 22, comma quinto, e l'art. 20, comma sesto, un rapporto di genere a specie, contenendo quest'ultima norma, rispetto alla prima (che ha senz'altro una formulazione più lata), un elemento particolare o specializzante, costituito dalla specifica indicazione delle figure del direttore e del dirigente responsabile di struttura speciale di supporto, dei quali soltanto dispone espressamente la decadenza dall'incarico in caso di cambiamento degli organi politici della regione.
15. La più ampia formulazione dell'art. 22 può agevolmente spiegarsi con l'intento del legislatore regionale di assoggettare allo *spoils system* non solo i direttori regionali appartenenti al ruolo regionale ma anche quelli nominati con contratto a tempo determinato.

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo c/



16. L'interpretazione sistematica delle norme in esame porta così ad escludere un'estensione del cosiddetto "spoils system" anche agli incarichi dirigenziali di livello non apicale.
17. La diversa interpretazione proposta dalla ricorrente, secondo cui proprio la genericità del riferimento agli incarichi dirigenziali a contratto contenuta nell'ultimo comma dell'art. 22 deporrebbe nel senso che tutti i detti incarichi, senza distinzione alcuna (e riguardanti, quindi, anche quelli conferiti ai dirigenti preposti ad un servizio, quale appunto la), sarebbero sottoposti al sistema di decadenza automatica, avrebbe l'effetto di svuotare di ogni significato il sesto comma dell'art. 20, in contrasto sia con la interpretazione sistematica nel senso sopra evidenziato, sia con una sua lettura costituzionalmente orientata, la quale vuole che, nel caso in cui una norma si presti in astratto, per la sua formulazione letterale ed il modo con cui si inerisce nel sistema, ad una duplice possibile interpretazione, l'una conforme al dettato costituzionale e l'altra difforme da esso, deve essere data la preferenza, secondo i canoni di ermeneutica giuridica, all'interpretazione che non sia in contrasto con norme e principi di livello costituzionale (Corte Cost. ord. n. 198/2013; n. 102/2012; n. 212/2011).
18. Al riguardo, deve osservarsi che la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi più volte, proprio con riguardo a leggi della Regione Abruzzo, sull'ipotesi di decadenza di dirigenti, prevista in modo automatico e generalizzato, temporalmente collegata alla nomina di un nuovo organo di vertice, cui viene attribuito il potere di far cessare il rapporto di lavoro dei dirigenti, senza vincoli né obblighi di motivazione.
19. Con riferimento alla legge Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, che prevedeva la cessazione dall'incarico del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle Aziende sanitarie abruzzesi entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale (art. 4, comma 1), la Corte costituzionale ha statuito che la sostanziale decadenza automatica riferita a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assume rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio della *"personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina"*, lede il principio di buon andamento dell'amministrazione ed il correlato principio di continuità dell'azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l'interruzione del rapporto d'ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive "interne", legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un *vulnus* ai predetti principi (Corte Cost., 27 luglio 2011, n. 228).
20. L'interruzione automatica del rapporto prima della scadenza contrattualmente prevista, - prosegue la Corte -, non consente, inoltre, la

8

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo c



possibilità di una valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati (v. pure Corte Cost., 28 marzo 2007, n. 103; Corte Cost., 21 giugno 2010, n. 224).

21. Le norme che prevedono la decadenza automatica del dirigente non apicale violano altresì l'altro parametro costituzionale, costituito dall'art. 98, primo comma, Cost., e ciò in quanto *"non è necessaria, da parte del funzionario o del dirigente non apicale, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti, là dove, al contrario, la Costituzione richiede ai pubblici impiegati, in quanto al servizio esclusivo della Nazione (art. 98, primo comma, Cost.), << il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo>> (sentenza n. 34 del 2010)"* (Corte Cost., n. 228/2011, cit.; Corte Cost., 28 marzo 2007, n. 104, che richiama il principio secondo cui *"il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione - unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa - costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici"*).

22. Questi principi sono stati di recente ribaditi da questa Corte che, con ordinanza del 10 giugno 2014, n. 13064, ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento al principio di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2 della legge Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (contenente nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della regione, e sulle quali si è già espressa nel senso della sua infondatezza Corte cost. 21 giugno 2006, n. 233), nella parte in cui prevedono, rispettivamente, la cessazione automatica delle nomine degli organi di vertice di amministrazione degli enti dipendenti dalla regione all'atto dell'insediamento del nuovo consiglio regionale, salvo motivata conferma (cosiddetto *"spoils system"*), e la decadenza dalle medesime nomine al momento di entrata in vigore della legge (cosiddetto *"spoils system una tantum"*), nella parte in cui comportano un'interruzione automatica del rapporto prima dello spirare del termine stabilito, in

Udienza 26 novembre 2014
R.G. n. 3733/09
Regione Abruzzo c/



carenza di garanzie procedurali e a prescindere da qualsiasi valutazione dell'operato del dirigente.

23. Questi principi assorbono l'ulteriore argomento addotto dalla ricorrente, che desume l'applicabilità al caso in esame della norma dell'art. 20, comma 6°, dal suo espresso richiamo nel contratto individuale di lavoro sottoscritto dalla Al di là e prima di ogni valutazione in merito alla validità ed al significato di un tale richiamo, l'argomento prospettato difetta di autosufficienza, non avendo la parte trascritto il contratto, né offerto elementi certi circa la sede in cui il documento è attualmente rinvenibile (Cass., sez. Un., 3 novembre 2011, n. 22726).
24. Alla luce di queste considerazioni, deve affermarsi che la norma prevista dall'art. 22, comma 5, della legge Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77, deve essere interpretata, in combinato disposto con l'art. 20, comma 6°, della stessa legge, come sostituito dall'art. 16, comma 14°, della legge Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7, ed alla luce di una lettura costituzionalmente orientata, nel senso che, in caso di insediamento di nuovi organi elettivi, la cessazione dall'incarico decorsi centottanta giorni dall'insediamento del nuovo organo di direzione politica, e comunque dal giorno precedente all'insediamento del nuovo direttore, riguarda esclusivamente gli incarichi di direttore regionale e di dirigente delle strutture speciali di supporto, in quanto dirigenti apicali, con esclusione dei dirigenti preposti ad un servizio o ad una posizione di staff.
25. In conclusione, il ricorso principale deve essere rigettato, mentre rimane assorbito il ricorso incidentale condizionato. In applicazione del principio della soccombenza, le spese del presente giudizio devono essere poste a carico della ricorrente, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi; rigetta ricorso principale e dichiara assorbito il ricorso incidentale condizionato; condanna la ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, che liquida in € 100,00 per esborsi e € 4000,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge.

Roma, 26 novembre 2014

Il Presidente
Dott. Federico Roselli

Il consigliere estensore
Dott. Adriana Doronzo

Federico Roselli

Adriana Doronzo

6

Il Funzionario Giudiziario
Renato Bianchi
Depositato in Cancelleria
10 FEB. 2015
oggi,
Il Funzionario Giudiziario
Adriana GRANATA
Il Funzionario Giudiziario



Renato Bianchi

