

Corte di Cassazione, Sez. Lavoro
Sentenza. del 31 gennaio 2017, n. 2510

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con decreto del Presidente della Giunta regionale della Regione Calabria n. 214/02 veniva conferito al Signor X ... l'incarico di dirigente generale del dipartimento urbanistica. Successivamente, lo stesso veniva nominato dirigente generale del dipartimento cultura, istruzione e beni culturali, con successiva stipula di un primo contratto individuale a natura privatistica in data 18 febbraio 2005.

A seguito della competizione elettorale dell'aprile 2005, la Giunta regionale della Regione Calabria, con delibera n. 522 del 2 maggio 2005, dichiarava decaduti tutti gli incarichi dirigenziali e, pertanto, anche quello in questione in applicazione del cd. spoils system.

22. Il Signor X... adiva il Tribunale di Catanzaro affinché fosse accertato il proprio diritto alla prosecuzione del rapporto di lavoro fino alla naturale scadenza non essendosi verificate alcuna delle cause che legittimavano la revoca dell'incarico in questione.

3. Il Tribunale rigettava la domanda.

4. La Corte d'Appello di Catanzaro, con la sentenza n. 1344/10, depositata il 29 novembre 2010, pronunciando sull'impugnazione proposta dagli eredi del Signor X, nei confronti della Regione Calabria, rigettava l'impugnazione.

5. Per la cassazione della sentenza resa in grado di appello ricorrono ..., ... e ... quali eredi di ..., prospettando due motivi di ricorso.

6. Resiste la Regione con controricorso.

7. La Regione Calabria ha depositato memoria ex art. 378 cpc.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta, ai sensi dell'art. 360-bis cpc, la difformità della decisione impugnata rispetto all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione in materia di spoils system. I ricorrenti richiamano la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2010, confermata dalla sentenza n. 304 del 2010, e affermano che in relazione ai principi enunciati dalla stessa, sarebbe erronea la statuizione della Corte d'Appello che ha ritenuto che il dirigente di un dipartimento sia struttura intermedia di raccordo tra funzioni di governo e quelle amministrative.

La legislazione regionale (legge della Regione Calabria n. 31 del 2002) in base alla quale veniva conferito l'incarico subordina quest'ultimo alla sussistenza di determinate qualità, tali da confermare la natura tecnica e non politica del ruolo da ricoprire.

Il dirigente di dipartimento non può essere considerato come il Capo di Gabinetto di un Ministro, in quanto il primo svolge un'attività tecnica, quale coordinatore di un complesso apparato amministrativo, munito di competenze specifiche, mentre il secondo è espressione dell'organo di indirizzo politico. In tal senso anche la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2010.

La Corte d'Appello, quindi, non avrebbe colto la valenza interpretativa della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i meccanismi di spoils system sono tollerabili alla stregua della particolare natura del rapporto dirigenziale interessato dalla precarietà, che ne giustifica l'interruzione ad nutum. Si tratta di rapporti di collegamento tra organi di indirizzo politico e apparato amministrativo che poco o nulla attengono alla figura, ai compiti e alla professionalità del dirigente (interno o esterno). Il ... non lavorava presso una struttura di staff del governo regionale, né agiva come comunicatore di obiettivi e indirizzi governativi, ma era un tecnico, posto a capo dell'apparato burocratico. I ricorrenti richiamano anche la giurisprudenza di legittimità (Cass. n.13232 del 2009).

2. Il motivo deve intendersi proposto ai sensi dell'art. 360, n. 3 cpc, assumendosi la violazione della disciplina in materia di spoils system come interpretata dal Giudice delle Leggi e dalla giurisprudenza di legittimità, attenendo l'art. 360-bis, cpc, alla diversa ipotesi, incompatibile con l'impugnazione proposta, di inammissibilità del ricorso.

3. Con il secondo motivo di ricorso è dedotta, ai sensi dell'art. 360, n. 3, cpc. la violazione e/o falsa applicazione delle leggi della Regione Calabria n. 12 del 2005, n. 31 del 2002 e n. 7 del 1996, alla stregua dei principi elaborati, in materia, dalla Corte costituzionale, nonché degli artt. 5 e 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, mantenendo fermi i principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia di spoils system. Assumono i ricorrenti che non può trovare applicazione nella specie, *ratione temporis*, l'art. 50, comma 6, dello Statuto regionale di cui alla legge della Regione Calabria n. 25 del 2004, che prevede: «Tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali», atteso che l'incarico in questione veniva conferito prima dell'entrata in vigore dello stesso.

Né l'art. 10 della legge n. 31 del 2002 può regolare la fattispecie in esame, atteso che lo stesso ha ad oggetto la revoca degli incarichi di funzioni dirigenziali, mentre il caso in esame è di decadenza. Infine ricordano che l'art. 26 della legge regionale n. 7 del 1996 stabilisce che: «Al procedimento per il conferimento a persone non appartenenti al ruolo della Giunta regionale delle funzioni di dirigente generale e di dirigente di settore si applicano le stesse norme, ivi compresa la determinazione del trattamento economico, che regolano la nomina, a dirigente generale o dirigente di settore, di dirigente appartenente al ruolo della Giunta regionale», e l'art. 25 statuiva che l'incarico di dirigente generale veniva conferito con contratto di diritto è privato.

Il rapporto tra il Signor X... e la Regione Calabria aveva natura privatistica e si fondava su un contratto di diritto privato e non sul provvedimento di conferimento dell'incarico medesimo. Pertanto, era al contratto che occorreva riferirsi per la disciplina del recesso e della risoluzione anticipata. Il contratto stabiliva che in caso di revoca o risoluzione dell'incarico, il direttore generale sarebbe stato utilizzato fino alla scadenza naturale del contratto in altro incarico di livello equivalente, o, qualora ciò non fosse possibile, per compiti ispettivi, di consulenza, di studi e ricerca o altri specifici incarichi, o a disposizione dei ruoli, fermo restando il trattamento economico contrattualmente stabilito.

Anche la legge della Regione Calabria, n. 12 del 2005, art. 1, comma 1, non poteva trovare applicazione *ratione temporis*.

4. I suddetti motivi devono essere trattati congiuntamente in ragione della loro connessione. Gli stessi non sono fondati.

5. È necessario, in via preliminare, precisare la natura dell'incarico rivestito dal ... Lo stesso, come si afferma nella sentenza di appello e come è esposto nel ricorso, aveva ricevuto, dopo aver ricoperto l'incarico di dirigente generale del dipartimento "Urbanistica" l'incarico di dirigente

generale del dipartimento "Cultura, Istruzione e beni culturali".

6. La struttura organizzativa degli Uffici regionali della Regione Calabria si rinviene nella legge 13 maggio 1996, n. 7, oggetto di numerosi successivi interventi normativi. L'art. 2 stabilisce che le strutture amministrative della Giunta regionale sono distribuite in quindici dipartimenti, articolazioni organizzative di vertice, e che la responsabilità dei dipartimenti è affidata a dirigenti generali.

Ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 31 del 2002, i dipartimenti possono essere raggruppati in aree funzionali omogenee nel numero massimo di tre, con coordinamento dell'area affidata a un dirigente generale (anche capo dipartimento), ma tale evenienza e cioè l'istituzione di una ulteriore area funzionale che ricomprendesse il dipartimento "Cultura, istruzione e beni culturali", con a capo dirigente generale diverso dal ..., non risulta verificatasi nel caso in esame, atteso che nel ricorso non è stato prospettato che il dipartimento, a capo del quale era preposto il ..., rientrasse in una ulteriore, più ampia, area funzionale.

I dipartimenti, a loro volta, sono ripartiti in settori, che si ripartiscono in servizi, e quest'ultimi in uffici (art. 3 della legge reg. n. 7 del 1996). I dirigenti preposti ai dipartimenti svolgono le funzioni di dirigente generale ed assumono tale denominazione (art. 22, comma 2, della legge reg. n. 7 del 1996).

Nei dipartimenti possono inoltre essere costituite posizioni individuali di livello dirigenziale e/o di VIII qualifica, per lo svolgimento in modo organico e continuativo di funzioni ispettive, di elaborazione tecnica, di studi e ricerche e per l'esercizio di corrispondenti specifiche attività professionali, tali posizioni sono equiparate al settore, servizio o ufficio, con criteri obiettivi. La preposizione dei dirigenti alle strutture è disposta con provvedimento motivato della Giunta regionale (sia a persone appartenenti al ruolo della Giunta regionale, che esterni, artt. 24 e 26 legge reg. n. 7 del 1996). La dirigenza regionale è ordinata nell'unica qualifica di dirigente ed è articolata secondo criteri di omogeneità di funzioni e di graduazione della responsabilità e dei poteri (art. 23 della legge reg. n. 7 del 1996).

6. Le disposizioni richiamate pongono in evidenza che il ... non aveva ricevuto il mero incarico di dirigente preposto ad un settore o ad un servizio dell'Amministrazione regionale, ma l'incarico di dirigente generale posto a capo di un dipartimento, prima articolazione, complessa, della struttura amministrativa regionale, in mancanza della costituzione di un'area funzionale che ricomprenda più dipartimenti, con a capo un diverso dirigente.

7. L'art. 25, commi 2 e 3, della medesima legge regionale prevede che l'attribuzione delle funzioni di dirigente generale avvenga con deliberazione motivata della Giunta regionale e che il relativo incarico è conferito con contratto di diritto privato.

Il successivo comma 7 dell'art. 25 della legge reg. n. 7 del 1996, come sostituito dalla legge reg. n. 14 del 2000, ha previsto: «Gli incarichi di dirigente generale e di direzione dell'avvocatura sono di natura fiduciaria e possono essere revocati dalla Giunta regionale. I dirigenti generali provenienti dal ruolo della Giunta regionale e revocati dall'incarico sono utilizzati, fino alla naturale scadenza del relativo contratto individuale di conferimento di dette funzioni, anche per compiti ispettivi, di consulenza, studio o altri specifici incarichi, fermo restando il trattamento economico contrattualmente pattuito, ad eccezione dell'ulteriore indennità prevista nell'ultima parte del precedente quarto comma».

8. Ai sensi dell'art. 26, comma 2, della medesima legge regionale, le disposizioni per la nomina del dirigente generale appartenente ai ruoli della Giunta regionale si applicano anche al conferimento

dell'incarico a non appartenenti al ruolo della Giunta regionale, come nel caso di specie.

9. L'art. 10, comma 2, lettera b), della legge reg. n. 31 del 2002 stabilisce che i dirigenti generali sono revocati di diritto entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali.

10. La Corte d'Appello ha condiviso l'assunto del Tribunale laddove aveva qualificato il rapporto del ... ed il suo status di dirigente generale apicale, essendo comunque sottoposto solo all'organo politico amministrativo. Il giudice di secondo ha affermato che nel caso di specie trattasi di incarico di funzione dirigenziale generale anche se conferito a soggetto non appartenente ai ruoli dei dirigenti regionali, in relazione al quale, alla luce della giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 233 del 2006 e n. 34 del 2010) ha ritenuto legittimo lo spoils system.

11. I sistemi di spoils system, in ragione dei quali il rinnovo del vertice politico dell'Amministrazione determina automaticamente (atteso che, secondo i principi enunciati da Cass., S.U., n. 26630 del 2007, si è in presenza di una decadenza ex lege, comunque venga denominato il relativo atto negoziale di recesso unilaterale, che esclude, quindi, la titolarità in capo all'amministrazione regionale di qualsiasi potere atto ad escluderne l'operatività, fatta eccezione per quello di conferma) la cessazione degli incarichi dirigenziali in essere, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi in quanto ritenuti lesivi dei principi costituzionali di imparzialità e di continuità dell'azione amministrativa e, anche, con il principio del giusto procedimento.

Tuttavia, l'illegittimità costituzionale non è stata dichiarata in relazione agli incarichi più elevati.

La prima decisione del Giudice delle Leggi in materia di cd. spoils system ha avuto ad oggetto la legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), che prevede un meccanismo di spoils system «a regime», che dispone la decadenza automatica, in occasione di ogni rinnovo del Consiglio regionale, di una ampia serie di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi precedenti le elezioni del nuovo Consiglio. Su tale disposizione la Corte costituzionale si pronunciava dapprima con la sentenza n. 233 del 2006, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 3, 97 e 117 Cost., e successivamente con la sentenza n. 34 del 2010. In quest'ultima, nel ritenere, invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal), si è ricordato come «In termini generali, questa Corte ha innanzitutto chiarito che i predetti meccanismi di c.d. spoils system, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti».

In precedenza la giurisprudenza costituzionale aveva affermato che l'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, prevedendo un meccanismo (cosiddetto spoils system a tantum) di cessazione automatica, ex lege e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello spirare del termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge in esame - si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione (sentenza n. 103 del 2007). Con la sentenza n. 104 del 2007 si chiariva che mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali cosiddetti «apicali» a soggetti individuati intuitu personae mira ad assicurare quel continuum fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione degli

incarichi loro conferiti dalla precedente Giunta regionale, «[a] tale schema rimangono [...] estranei gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali».

Con la sentenza n. 161 del 2008, si è precisato che questi principi valgono anche in presenza di incarichi dirigenziali conferiti «al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Tali principi sono stati ribaditi, più volte dalla giurisprudenza costituzionale, pervenendo così all'affermazione - divenuta ormai costante - secondo cui i meccanismi di cessazione anticipata, con riferimento a funzioni dirigenziali non apicali si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost.

Così, con la già richiamata sentenza n. 161 del 2008, con riguardo ad incarichi non apicali, si è ribadito che: «È necessario, pertanto, garantire «la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni - connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa - per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato» (cfr. sentenza n. 103 del 2007).

Con la sentenze n. 124 del 2011 si è ribadita «l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e 351 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007), ritenendo, di converso, costituzionalmente legittimo lo spoils system quando riferito a posizioni apicali (sentenza n. 233 del 2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304 del 2010)».

12. I principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale hanno trovato nel tempo rispondenza nell'evoluzione della normativa statale, in quanto l'attuale formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che la cessazione del rapporto di ufficio in corso di svolgimento può essere conseguenza soltanto di accertata responsabilità dirigenziale: la vigente disciplina statale, dunque, ha escluso dal sistema di regolazione della dirigenza tutte le fattispecie di spoils system, con la sola eccezione, ammessa sul piano costituzionale, degli incarichi di vertice (segretario generale dei ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, comma 3 dell'art. 19) i quali «cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo» (art. 19, comma 8).

Lo spoils system, dunque, è legittimo solo in relazione ai cd. incarichi dirigenziali «apicali», che non attengono a una semplice attività di gestione.

13. Nella specie, il dirigente generale della Regione (appartenente o meno al ruolo regionale della dirigenza), capo dipartimento: ha la funzione di coordinare e dirigere il dipartimento, assicurando l'unitarietà di azione e a tal fine assistere gli organi di direzione politica e predisporre ovvero verificare e controfirmare le proposte a cura del dipartimento relativamente agli atti di competenza degli organi stessi (art. 28, comma 2, lettera a, della legge reg. n. 7 del 1996); ha il potere di organizzazione generale del dipartimento e di adozione degli atti conseguenti, secondo i principi stabiliti dalla legge regionale e le direttive generali impartite dagli organi di direzione politica (art. 28, comma 2, lettera b, della legge reg. n. 7 del 1996). Pertanto, non solo sotto un profilo organizzativo, ma anche sotto un profilo funzionale, l'incarico in questione esula da quelli rispetto ai quali non può operare un sistema di spoils system, non vertendosi, peraltro, in ipotesi

rapportabile ad incarico di funzione dirigenziale di livello generale, di cui alla sentenza di questa Corte n. 3210 del 2016, ma di funzione dirigenziale di direzione di dipartimento rapportabile alla direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (quali i settori, si cfr., per la fattispecie ivi esaminata dalla Corte d'Appello, Cass., n. 25688 del 2015).

14. Nè a diverse conclusioni, in ragione del richiamato quadro normativo e giurisprudenziale, può portare quanto stabilito nel contratto, le cui clausole, peraltro riprodotte solo parzialmente, atteso, altresì, che come afferma la Corte d'Appello, e non è contestato espressamente, nell' art. 5 del contratto veniva richiamato anche l'art. 10 della legge n. 31 del 2002 (che prevede al comma 2, lettera b, la revoca di diritto del dirigente generale entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali), facendo le parti salve quanto previsto dalla stesso.

15. Il ricorso deve essere rigettato.

16. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

PQM

La Corte rigetta il ricorso. Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 3500,00 per compensi professionali, oltre spese generali in misura del 15 per cento e accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 novembre 2016