



N. 217 Reg. ordinanze 2014

Ordinanza del 10 giugno 2014 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Gizzi Francesco c/Regione Abruzzo

AULA 'B'

ESENTE RECONSTRUZIONE ESENTE BOZZA ESENTE DATA

F.N. + C.U.

10 GIU. 2014



13064.14

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Oggetto



Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 4892/2012

Dott. FABRIZIO MIANI CANEVARI - Presidente - Cron. 13064
Dott. GIUSEPPE BRONZINI - Consigliere - Rep.
Dott. ENRICA D'ANTONIO - Rel. Consigliere - Ud. 18/03/2014
Dott. MATILDE LORITO - Consigliere - PU
Dott. PAOLA GHINOY - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 4892-2012 proposto da:

GIZZI FRANCESCO C.F. GZZFNC61C08G482C, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA ALESSANDRIA 208, presso lo studio dell'avvocato CARDARELLI MASSIMILIANO, rappresentato e difeso dagli avvocati RULLI FABRIZIO, SQUARTECCHIA FEDERICO, giusta delega in atti;

- ricorrente -

contro

2014

REGIONE ABRUZZO;

958

- intimata -

avverso la sentenza n. 664/2011 della CORTE D'APPELLO

di L'AQUILA, depositata il 10/08/2011 r.g.n.

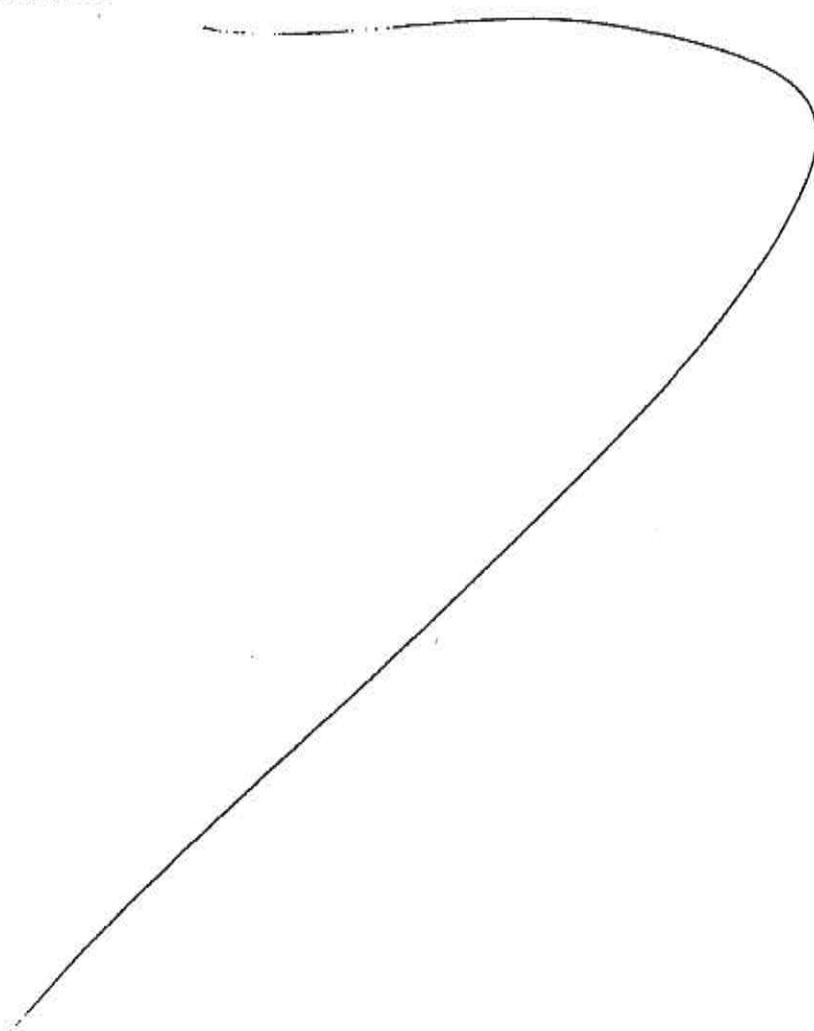
1437/2010;



udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 18/03/2014 dal Consigliere Dott. ENRICA
D'ANTONIO;

udito l'Avvocato CARDARELLI IDA per delega RULLI
FABRIZIO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. MARCELLO MATERA, che ha concluso per
l'accoglimento del ricorso.





ORDINANZA

IN FATTO :

Con sentenza depositata il 10 agosto 2011 la Corte d'appello dell'Aquila ha confermato la sentenza del Tribunale di Pescara di rigetto della domanda di Francesco Gizzi , nominato con delibera della giunta regionale dell' Abruzzo direttore generale dell'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro per la durata di cinque anni dichiarato decaduto dall'incarico con delibera dell'11 novembre 2005, domanda volta ad ottenere i compensi che il ricorrente avrebbe percepito fino alla naturale scadenza del contratto.

La Corte territoriale ha rilevato che la legge della Regione Abruzzo n. 27 del 12 agosto 2005, contenente nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione , aveva stabilito all'art. 1, comma 2, che le nomine degli organi di vertice, individuali e collegiali, di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla regione, conferite dagli organi di direzione politica avevano una durata massima effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadevano all'atto dell'insediamento del nuovo consiglio regionale, salvo motivata conferma nei successivi 45 giorni e che il successivo articolo 2 disponeva che all'entrata in vigore della legge decadevano le nomine degli organi degli enti di cui al precedente articolo salvo conferma.

La Corte territoriale ha quindi affermato che l'art 1 , comma 2 , di detta norma era passata indenne al controllo di legittimità costituzionale (cfr Corte Costituzionale n 233 del 16/6/2006) sia sotto il profilo della riserva di legge statale in materia di ordinamento civile (art 117 Cost.) sia sotto il profilo del principio del buon andamento (art 97 , comma 1 Cost). Con riferimento alla disposizione transitoria di cui all'articolo 2, comma 1, comportante una decadenza automatica retroattiva , secondo la Corte dovevano escludersi vizi di legittimità costituzionale trovando applicazione il principio di bilanciamento in base al quale doveva essere privilegiato il buon andamento della pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione rispetto al principio dell'affidamento del contraente e del suo diritto soggettivo all'ufficio ai sensi dell'articolo 2 e 51 della Costituzione. Ha sottolineato, inoltre, l'evidente intento del legislatore regionale di rendere immediatamente operativa la nuova disciplina per evitare – in sintonia e non in contrasto con l'invocato art 97 Cost. – che le nomine effettuate nella precedente legislatura , specie nella sua fase finale , potessero pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione .



Secondo la Corte territoriale , essendo incontestato che il ricorrente Gizzi rientrasse tra i titolari degli organi degli Enti indicati dall'art 1, comma 2, della legge citata , doveva concludersi per l'infondatezza della censura di ingiusta risoluzione del rapporto potendo il ricorrente essere rimosso, prima della naturale scadenza del contratto, in correlazione al cambiamento degli organi politici con conseguente rigetto di ogni pretesa risarcitoria .

Ricorre il Gizzi per la cassazione della sentenza . La Regione Abruzzo è rimasta intimata .

IN DIRITTO

----- Con il primo motivo il ricorrente denuncia vizio di motivazione. Lamenta che la scelta dell'amministrazione regionale di prevedere in ogni caso la decadenza dall'incarico non avrebbe potuto esonerarla dall'obbligo di ristorare il dirigente dalle perdite economiche subite.. Con il secondo motivo denuncia vizio di motivazione per avere la Corte affermato che le norme in esame erano passate indenni allo scrutinio della Corte Costituzionale e con il terzo motivo denuncia violazione degli articoli degli articoli 1 e 2 della legge regionale n 27/2005 nonché degli articoli 97, 2,51 della Costituzione . Osserva che l'art 2 , comma 1, della L. R. n 27 citata, applicabile al caso in esame , aveva superato il vaglio di costituzionalità con esclusivo riferimento all'art 97 Cost e non già in relazione all'art 117 Cost , comma 2 lett L) . Lamenta che la Corte avrebbe dovuto procedere ad una lettura costituzionalmente orientata delle norme o proporre la questione di legittimità costituzionale tenuto conto del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale dal quale era desumibile un parziale mutamento di orientamento rispetto alla sentenza n 233/2006. Con i successivi motivi il ricorrente rileva l'inapplicabilità alla fattispecie dell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 richiamato dalla Corte (motivo n 4) ; censura la sentenza per avere erroneamente affermato la natura imperativa della normativa regionale in esame con effetti anche sui rapporti tra le parti (motivo n 5) e , infine , richiama l'articolo 21 della legge 241 del 1990 secondo cui il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione era ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto ipotesi alle quali non era riconducibile la risoluzione in esame (motivo n 6) .

----- Questo Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art 1, comma 2, e l'art .2 della legge regionale n 27/2005 con riferimento all'art 97 Cost. . Questione consistente nello stabilire se gli art 1 e 2 della legge regionale citata , nel prevedere 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 (art 1, comma 2 , cosiddetto spoils system), nonché la



decadenza delle nomine di cui al precedente art.1 alla stessa entrata in vigore della legge (art 2 cosiddetto spoils system una tantum) , determinando un 'interruzione automatica del rapporto ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito, in carenza di garanzie procedurali ed a prescindere da qualsiasi valutazione dell'operato del dirigente , violi la norma costituzionale indicata ed in particolare il principio di continuità dell'azione amministrativa e quello correlato di buon andamento dell'azione stessa .

----- La rilevanza della questione di legittimità costituzionale risulta evidente perché l'applicazione diretta delle citate disposizioni nella presente controversia incide sulla decisione in ordine alla legittimità del provvedimento di revoca del Gizzi dall'incarico di direttore generale dell'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro disposta in applicazione dell'art 2 della legge regionale citata con conseguente incidenza sulla domanda di condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla risoluzione anticipata del contratto stipulato tra le parti, domanda il cui accoglimento è precluso dalla norma . Il Gizzi , infatti, quale direttore generale dell'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro è ricompreso tra gli "organi di vertice ..di amministrazione degli enti dipendenti dalla Regione "di cui al secondo comma dell'art 1 della legge regionale citata in ordine ai quali la normativa regionale ha previsto una durata massima effettiva pari a quella della legislatura regionale e, comunque, la loro decadenza all'atto dell'entrata in vigore della legge stessa.

La domanda risarcitoria formulata dal ricorrente, inoltre, non potrebbe trovare accoglimento in applicazione della disciplina in materia contrattuale sull'impossibilità sopravvenuta ritenuta dal ricorrente imputabile alla Regione Abruzzo , stante la necessaria applicazione alla fattispecie della norma regionale che dispone la decadenza delle nomine di vertice di amministrazione degli enti dipendenti della Regione .

----- Quanto alla non manifesta infondatezza occorre premettere che l'art 1, comma 2, della legge regionale recita testualmente: *Al fine di realizzare compiutamente il riallineamento temporale, le nomine degli organi di vertice, individuali e collegiali, di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione, economici e non, dei consorzi, delle agenzie, compresi i componenti di comitati, di commissioni e di organismi regionali o interregionali nonché delle società controllate e partecipate dalla Regione, in osservanza degli articoli 2449 e 2450 del codice civile, conferite dagli organi di direzione politica hanno una durata effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni."*



L'art 2 stabilisce che : all'entrata in vigore della presente legge decadono le nomine degli organi degli enti di cui al comma 2 del precedente art.1, salvo conferma. Nei successivi quarantacinque giorni gli organi di direzione politica procedono alla ricostituzione degli stessi nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art 1 "

La nomina del ricorrente, quale direttore generale dell'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro, è stata revocata all'entrata in vigore della normativa regionale e dunque ai sensi dell'art 2 citato .

----- Non appaiono prospettabili interpretazioni diverse della norma che consentano il riconoscimento al ricorrente della ricostituzione del rapporto o il risarcimento del danno. La cosiddetta interpretazione adeguatrice , che è sempre necessario tentare prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, trova il suo limite nel significato proprio delle parole della disposizione da interpretare , secondo la connessione di esse , nonché nella chiara intenzione del legislatore (art 12, primo comma, preleggi) .

----- Circa il contrasto tra la norma in esame e l'art 97 Cost. deve in primo luogo rilevarsi che con sentenza n 233/2006 la Corte Costituzionale esaminando proprio le disposizioni qui richiamate ha affermato l'infondatezza con riferimento all'art 97 della Costituzione della questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 2 , della legge della Regione Abruzzo in esame "nella parte in cui prevede la decadenza automatica di tutte le nomine degli organi di vertice di enti regionali in qualunque momento conferite dagli organi politici della Regione, per effetto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale, e senza alcuna valutazione tecnica di professionalità e competenza dei nominati. La norma in esame si riferisce a nomine effettuate dagli organi di direzione politica della Regione, evidentemente in base a valutazioni personali coerenti con le correlative scelte di fondo, in relazione alle quali la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati non si configura come misura costituzionalmente vincolata, né si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina".

Con la medesima sentenza la Corte Costituzionale ha affermato l'infondatezza , in riferimento agli artt. 2, 51 e 97 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della citata legge regionale (secondo cui la decadenza automatica opera retroattivamente sulle nomine già effettuate, a decorrere dal momento di entrata in vigore della legge) in quanto " L'intento del legislatore regionale è, infatti, quello di rendere immediatamente operativa la nuova disciplina, per evitare - in sintonia, e non in contrasto, con l'evocato art. 97



Cost. - che le nomine effettuate nella precedente legislatura, specie nella sua fase finale, pregiudichino il buon andamento dell'amministrazione,

-----Con successive pronunce della Corte Costituzionale , con la quale sono state sottoposte all'esame della Corte normative analoghe a quella in esame (cfr Corte Cost . n 103 e 104/2007; n124/2011; n 246/2011) , si è affermata più volte l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico , confermandosi , invece, la legittimità del meccanismo nei confronti delle figure apicali che svolgono compiti di indirizzo politico-amministrativo .

In particolare si è sostenuto che *"Il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti (sentenza n. 453 del 1990) e in modo che il carattere esclusivamente tecnico del giudizio risulti salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte, così da garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato (sentenza n. 333 del 1993), unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare 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.) (cfr Corte Cost n 104/2007 con riferimento alla normativa della regione Lazio n 9/2005 nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio Regionale salvo conferma).*

Devono , altresì essere menzionate le successive sentenze della Corte Costituzionale . In particolare sulla illegittimità costituzionale dello *spoils system* in generale, tra le altre, le sentenze n. 103 del 2007, n. 351 e n. 390 del 2008, n. 34, n. 81 e n. 224 del 2010, n 124 e 246 del 2011.

Con particolare riferimento al meccanismo di *spoils system* transitorio analogo a quello di cui all'art 2 della legge regionale in esame si veda la sentenza n 81/2010 con la quale è stata dichiarata



l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 97 e 98 Cost., dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, conferiti prima del 17 maggio 2006, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto". Secondo la Corte la norma denunciata, "prevedendo l'immediata cessazione del rapporto dirigenziale alla scadenza del 60° giorno dall'entrata in vigore del decreto legge numero 262 del 2006, in mancanza di riconferma, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa. In tali situazioni, occorre, infatti, assicurare la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterne 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 fino alla scadenza contrattualmente prevista e, dall'altro, il dirigente, a garanzia del proprio diritto di difesa, possa prospettare i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati nel contratto a suo tempo stipulato".

-----Ritiene questo Collegio che si prospetti il dubbio di legittimità costituzionale della legge regionale in esame atteso che prevede l'applicazione dello *spoils system* a dirigenti che, seppure posti a capo di un ente dipendente dalla regione, quale è nel caso in esame l'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro, hanno compiti amministrativi o di natura tecnica, non riconducibili a quelli di diretta collaborazione dell'organo politico. L'art 2 della predetta legge che ne prevede la decadenza con la stessa entrata in vigore della legge si configura, ancor di più, in contrasto con i richiamati principi affermati più volte dalla Corte Costituzionale.

La prevista decadenza, infatti, "comporta che il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto d'ufficio e di lavoro con la regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali: ciò viola l'articolo 97 della costituzione, sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, che esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie e, in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti e rispetti il principio del giusto procedimento, poiché il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della



funzione pubblica deve avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici" (cfr Corte Cost. n 104/2007).

PQM La Corte

- Visti l'art 134 Cost. e la L 11 marzo 1953 n 87 , art 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata – in riferimento all'art 97 Cost, la questione di legittimità costituzionale della L. della Regione Abruzzo del 12/8/2005 , n 27 , art 1, comma 2, e art. 2, comma 1.

Dispone la sospensione del procedimento n 4892/2012 .

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale .

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità, ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma il 18/3/2014

Il Presidente

Fabrizio Miani Canevari
Fabrizio Miani Canevari

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA
Depositato in Cancelleria
oggi, 10 GIU. 2014
Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA



Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione
Roma, 17 OTT 2014

Il CANCELLIERE
[Signature]

