

n. 609 /2016 r.g.lav.

DIPARTIMENTO RISORSE E ORGANIZZAZIONE DPB
Servizio Risorse Umane - DPB002La presente copia, composta di n. 7 fasciate,
è conforme all'originale esistente presso questo ServizioL'Aquila il 15/04/2016
IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO

TRIBUNALE DI PESCARA

ORDINANZA ex artt. 700 e 669 octies c.p.c.

Il Giudice del Lavoro, dott. Massimo De Cesare;
nel procedimento cautelare di cui al fascicolo indicato in epigrafe, promosso
da: ZAPPACOSTA Giancarlo (avv. V. Speciale);
contro: REGIONE ABRUZZO (Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila);
avente ad oggetto: ricorso ex art. 700 c.p.c. – revoca incarico dirigenziale;
sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 6.4.2016;

osserva

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 7.3.2016 il ricorrente esponeva di essere dirigente della Regione Abruzzo dal 21.11.1994, titolare da ultimo dell'incarico di direttore del dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura affidatogli con dGR 840/2014; di avere svolto l'incarico affidatogli con risultati positivi fino al 19.1.2016, quando la G.R. con delibera n° 17, a seguito della riorganizzazione del dipartimento attuata con istituzione per effetto della dGR 905 del 10.11.2015 di due distinti dipartimenti (Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica; Turismo, Cultura e Paesaggio) nei quali venivano ripartite le attribuzioni prima affidate al dipartimento che dirigeva, affidava l'incarico di direttore del dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica ad altro dirigente e disponeva che nelle more della definizione della titolarità del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio, la reggenza di esso era conferita al direttore generale; di avere ricevuto comunicazione della dGR 17/2016 il 26.1.2016; di non avere avuto comunicazione di formale revoca dell'incarico; di avere poi ricevuto, con dGR del 26.2.2016 l'affidamento dell'incarico di dirigente del settore Europrogettazione, Rapporti con gli Uffici dell'UE, Raccordo con la sede di Bruxelles, ma senza effettiva attribuzione di funzioni. Deduciva l'illegittimità della revoca dell'incarico, non sussistendo alcuna ragione organizzativa che potesse legittimare la cessazione dell'incarico avendo la GR proceduto semplicemente a sottrarre alcune competenze al dipartimento che dirigeva per affidarle ad altro dipartimento di nuova istituzione; non costituendo le ragioni di carattere organizzativo legittima causa di revoca degli incarichi dirigenziali né ex artt. 19 d.lgs. n° 165/2001, ai cui principi la Regione deve

attenersi ex art. 27 d.lgs. stesso, né ex art. 27 l.r. n° 77/99; avendo comunque in ogni caso diritto, in caso di revoca anticipata per esigenze organizzative, al contestuale affidamento di altro incarico nel medesimo dipartimento o nella stessa sede di servizio ex art. 20 c. 6, 6 bis e 6 ter l.r. n° 77/99. Deduceva inoltre di essere stato colto, a seguito ed a causa dell'illegittima revoca, da profonda prostrazione psico-fisica e di essere stato costretto a ricorrere a farmaci ansiolitici, con conseguente pericolo di danno alla salute, e di stare subendo gravissimo ed irreparabile danno alla propria professionalità. Chiedeva quindi che in via d'urgenza venisse ordinata alla Regione Abruzzo la propria reintegrazione nelle funzioni dirigenziali svolte fino all'adozione della dGR n° 17/2016.

Si costituiva in giudizio la Regione convenuta eccependo il difetto di giurisdizione dell'a.g.o. vertendosi in materia di atti regionali di organizzazione e deducendo l'infondatezza del ricorso, non avendo il ricorrente impugnato le delibere di G.R. che avevano attuato la riorganizzazione del dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura, costituenti legittima ragione organizzativa di revoca dell'incarico dirigenziale già affidato al ricorrente, cui era stato assegnato nuovo incarico di dirigente del servizio Europrogettazione, Rapporti con gli Uffici dell'UE, Raccordo con la sede di Bruxelles, con dGR n° 168 del 16.3.2016, e non sussistendo *periculum in mora* essendo il ricorrente rimasto privo di incarico per solo poco più di un mese.

Sentite le parti, all'odierna udienza il sottoscritto giudicante riservava la decisione.

Il ricorso è fondato.

Quanto all'asserito difetto di giurisdizione, si verte nella fattispecie in materia di affidamento, revoca e cessazione di incarichi dirigenziali, previa eventuale disapplicazione degli atti presupposti, e senza che le domande avanzate investano direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo mediante la deduzione della non conformità a legge degli atti organizzativi attraverso i quali la p.A. convenuta ha definito le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della titolarità degli stessi. Pertanto, essendo pacifico che gli atti di conferimento e revoca di incarichi dirigenziali rivestono la natura di determinazioni negoziali assunte dalle pp.AA. con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, le relative controversie sono devolute alla giurisdizione dell'a.g.o. (cfr. Cass. Sez. U. n. 28806 del 27.12.2011 rv. 620219; Cass. Sez. U. n. 22733 del 3.11.2011 rv. 619271).

Quanto al *fumus boni iuris*, va premesso che le norme della l.r. n° 77/99 (art. 20 c. 6 segg.) e le clausole dell'art. 13 del CCNL 1998/2001 dell'area dirigenziale Regioni ed Autonomie Locali, nella parte in cui prevedono la possibilità di revoca degli incarichi dirigenziali per



esigenze organizzative sono pienamente compatibili con i principi generali in materia di conferimento di incarichi dirigenziali nelle pp.AA. di cui all'art. 19 d.lgs. n° 165/2001, in quanto regolano fattispecie qualificabili non di revoca in senso stretto, istituto previsto in materia solo per motivi soggettivi (di responsabilità, mancato raggiungimento dei risultati, inosservanza di direttive), ma, in applicazione dei principi di cui agli artt. 1463 segg. c.c., di automatica cessazione anticipata per sopravvenienze oggettive, costituite appunto da scelte amministrative organizzative che per effetto di mutamenti della struttura organizzativa della p.A. preponente, rendano incompatibile l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi assegnati al dirigente con il mutato assetto organizzativo e così oggettivamente impossibile l'ulteriore prosecuzione dell'esecuzione di un incarico affidato in riferimento al preesistente assetto.

Ciò posto, va osservato che la Regione convenuta, con dGR n° 905 del 10.11.2015, ha disposto di modificare la dGR n° 343/2015 relativa all'assetto organizzativo del dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura, all'epoca diretto dal ricorrente, mediante istituzione del dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica, e del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio, senza variazione del numero complessivo dei servizi e delle posizioni organizzative e con attribuzione ai due dipartimenti, secondo le rispettive strutture organizzative, del personale già assegnato al dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura. La dGR è motivata, per rimando alla proposta del Presidente della G.R. e del Direttore Generale del 4.11.2015, con la necessità di scorporare dalle attribuzioni dell'esistente dipartimento quelle relative al settore reti, trasporti e infrastrutture, che, in quanto oggetto di specifici obiettivi strategici nel programma di governo della Regione nonché di piani di sviluppo europei, richiedevano una concentrazione esclusiva che solo un dipartimento dedicato poteva garantire. Su tali motivazioni i predetti Presidente e Direttore avanzavano la proposta (recepita dalla G.R.) di sostituire il dipartimento esistente con i due dipartimenti predetti, di riformulare l'assetto organizzativo delle strutture della G.R. quanto al dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio e di formulare l'assetto organizzativo dell'istituendo dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica. Non si evince, di contro, alcun riferimento ad una sopravvenuta inadeguatezza dell'assetto organizzativo delle restanti attribuzioni del dipartimento.

Non risulta che, in esecuzione della citata dGR, il dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura sia stato formalmente soppresso, né può ritenersi una tale soppressione implicita nel disposto della citata dGR, poiché in essa era prevista una formulazione *ex novo* di assetto organizzativo solo quanto al dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica, espressamente definito come "istituendo", laddove quanto al dipartimento Turismo, Cultura e



Paesaggio veniva prevista una riformulazione, cioè una modifica dell'assetto organizzativo preesistente, e parimenti la dGR è stata adottata a modifica della dGR n° 343/2015, con la quale, come già visto, era stato formulato il precedente assetto organizzativo del dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura. Inoltre, nemmeno risulta che siano stati adottati, nell'immediatezza dell'adozione della citata dGR, provvedimenti circa la posizione del ricorrente, il quale ha continuato (come prospettato, senza contestazioni della convenuta) ad esercitare funzioni dirigenziali nel dipartimento (non è noto se con funzioni limitate ai settori Turismo, Cultura e Paesaggio, ovvero estese a tutti quelli attribuiti al dipartimento secondo il preesistente assetto) fino al 26.1.2016.

L'unico atto esecutivo della citata dGR 905/2015, a quanto risulta in atti, è costituito dalla determina del direttore regionale del dipartimento Risorse ed Organizzazione del 26.11.2015, con la quale è stato indetto avviso pubblico di selezione ex art. 20 e 22 l.r. n° 77/99 per la copertura dell'incarico di direttore del dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica.

Deve quindi ritenersi che la GR abbia attuato la sostituzione del preesistente dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura non mediante soppressione di esso ed istituzione *ex novo* di due distinti dipartimenti, ma mediante rimodulazione dell'assetto organizzativo di quello preesistente, cui sono state sottratte le attribuzioni ritenute meritevoli di istituzione in autonomo dipartimento, e che è stato conseguentemente ridenominato. Il tutto, appunto, con riformulazione dell'assetto organizzativo del dipartimento stesso a modifica di quello precedentemente adottato con dGR 343/2015.

Al contrario, qualora il preesistente dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura fosse stato soppresso, avrebbero dovuto essere avviate le procedure di selezione anche per la copertura dell'incarico di direttore del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio, con conferimento di incarichi *ad interim* per la temporanea copertura dei posti dirigenziali apicali dei due nuovi dipartimenti nei modi di cui all'art. 20 c. 9° l.r. n° 77/99. Di contro, la procedura selettiva per la copertura dell'incarico di direttore del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio è stata avviata solo il 16.3.2016, ma non con mero atto dirigenziale esecutivo della dGR 905/2015, bensì per effetto di ulteriore dGR, la n° 169 di pari data, ed a seguito di ulteriore motivazione sulle ragioni dell'adottata riorganizzazione; sicché si tratta con ogni evidenza di successivo e distinto atto di esercizio di discrezionalità amministrativa.

Pertanto, non potrebbe al riguardo ritenersi che la soppressione del dipartimento e l'affidamento di incarichi *ad interim* risultino dalla disposta cessazione degli incarichi di funzione dirigenziale e di responsabile di posizione organizzativa, in essere al momento



dell'adozione della dGR 905/2015, alla data di attivazione delle nuove posizioni mediante assunzione dei nuovi incarichi. Una tale previsione, difatti, è configurabile solo per posizioni di lavoro già coperte, cioè per incarichi già esistenti, sicché non appare in alcun modo riferibile all'attribuzione di incarico *ad interim* per la posizione di direttore del dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Mobilità, Reti e Logistica, appunto in quanto di nuova istituzione e quindi necessariamente da ritenersi vacante. Peraltro, non viene indicato il nome del dirigente cui dovrebbe essere attribuito un tale *interim*, né potrebbe ipotizzarsi che l'incarico fosse stato attribuito al ricorrente, in quanto in tal modo dovrebbe ritenersi che gli fossero stati attribuiti due incarichi *ad interim* (cioè di entrambi i nuovi dipartimenti), sicché la previsione sarebbe in contrasto con il disposto dell'art. 20 c. 9° l.r. cit., che impone l'attribuzione a ciascun dirigente l'attribuzione di un solo incarico *ad interim*.

Nemmeno, infine, potrebbe ritenersi che la soppressione del preesistente dipartimento e l'istituzione di due nuovi dipartimenti sia stata, con la dGR 905/2015, differita all'esito della conclusione delle procedure per la copertura dei nuovi posti dirigenziali apicali. Ciò sia perché siffatta previsione non si rinviene nella dGR, ed anzi viene disposta l'immediata attribuzione ai nuovi dipartimenti del personale in servizio, senza alcuna soluzione di continuità, sicché si tratta con evidenza di riassetto organizzativo immediatamente efficace. Sia perché, ancora, in tal caso si sarebbero dovute avviare le procedure di selezione per la copertura di entrambi gli incarichi apicali.

L'unica interpretazione logicamente sostenibile del disposto riassetto organizzativo, in base sia al tenore testuale e logico-sistematico degli atti amministrativi adottati dalla convenuta, sia alle modalità di adozione degli atti esecutivi di essa ed alla protrazione dell'esecuzione dell'incarico dirigenziale da parte del ricorrente senza formali né revoca né affidamento di incarico *ad interim* è che si sia trattato non di soppressione del dipartimento diretto dal ricorrente ed istituzione *ex novo* di due distinti dipartimenti, ma di rimodulazione dell'assetto organizzativo di quello preesistente, con mera sottrazione al dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura di alcune delle attribuzioni prima affidate.

Non risulta quindi essersi verificato alcun mutamento organizzativo di portata tale da rendere incompatibile con la nuova struttura del dipartimento ridenominato Turismo, Cultura e Paesaggio la protrazione dell'esecuzione dell'incarico dirigenziale già affidato al ricorrente. Tale dipartimento, come espressamente indicato nella dGR 905/2015, ha difatti conservato parte delle attribuzioni già assegnate con la precedente dGR 343/2015, con la medesima struttura organizzativa, i medesimi settori ed uffici e relative posizioni dirigenziali ed organizzative relativi alle attribuzioni medesime, né, come già osservato, nella dGR 905/2015



vi era riferimento alcuno ad inadeguatezza degli assetti organizzativi del dipartimento nei settori del turismo, della cultura e del paesaggio.

In base ai principi in diritto sopra richiamati, non sussiste quindi, nella fattispecie, alcuna causa di cessazione anticipata rispetto alla naturale scadenza, per esigenze organizzative, dell'incarico dirigenziale affidato al ricorrente con dGR n° 840/2014, essendosi trattato di mera suddivisione interna di ambiti di competenza con conseguente parziale delimitazione dell'oggetto dell'incarico affidato al ricorrente e del relativo campo di attività, ma senza alcuna riorganizzazione dei settori mantenuti al dipartimento.

La rimozione del ricorrente dall'incarico dirigenziale affidatogli, disposta peraltro senza formale adozione di provvedimento motivato da parte della competente GR nei modi di cui ai citati artt. 20 l.r. 77/99 e 13 CCNL di area, ma quale mero riflesso dell'affidamento *ad interim* al direttore generale della direzione del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio con la citata dGR 17/2016, quindi senza alcuna motivazione, è pertanto illegittima.

Nemmeno potrebbe ritenersi che un mutamento organizzativo di portata tale da giustificare la cessazione anticipata dell'incarico dirigenziale per cui si procede sia stato adottato con la citata dGR 169/2016. Nella motivazione di essa, difatti, si evidenzia che il dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio non potrebbe considerarsi struttura risultante dalla mera scissione del preesistente dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura poiché l'esigenza di innovare l'assetto preesistente deriverebbe non solo dalla necessità di potenziare le attività in materia di trasporti e viabilità, ma anche da quella di ripensare le politiche in materia di turismo e cultura da intendere collegate non più ai trasporti ma al paesaggio, con una nuova concezione della risorsa turistica intesa come incontro tra cultura e paesaggio.

Orbene, tale volontà amministrativa pone, con tutta evidenza, un mero mutamento di indirizzo politico amministrativo, ma senza alcuna modificazione strutturale dell'assetto organizzativo degli uffici preposti al turismo e paesaggio, in quanto il collegamento tra politiche del paesaggio e politiche del turismo non è stato affatto attuato *ex novo* con tale dGR, e nemmeno era stato attuato con la dGR 905/2015, ma era stato già attuato con la precedente citata dGR 343/2015, con cui i servizi "governo del territorio, beni ambientali e aree protette" e "beni e attività culturali", attinenti appunto alle competenze regionali in materia di beni culturali, ambientali e paesistici, erano già stati attribuiti al dipartimento Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura.

L'attuato ripensamento delle politiche turistiche e culturali non corrisponde quindi ad alcuna riorganizzazione di uffici, strutture o servizi amministrativi, sicché avrebbe potuto semmai legittimare una ridefinizione degli obiettivi assegnati al dirigente competente o l'assegnazione



di nuove direttive, ma in alcun modo una cessazione anticipata dell'incarico in essere. Nella parte in cui dispone l'attivazione della procedura di selezione per l'attribuzione dell'incarico dirigenziale di direttore del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio, la citata dGR 169/2016 è pertanto illegittima e va disapplicata ex art. 63 d.lgs. n° 165/2001.

Sussiste quindi evidente *fumus boni iuris* del diritto del ricorrente alla protrazione dell'esecuzione dell'incarico dirigenziale per cui si procede.

Quanto al *periculum in mora*, il forzoso allontanamento del ricorrente dall'esercizio dell'incarico dirigenziale già ricoperto ne pregiudica gravemente l'esercizio delle relazioni professionali, nonché l'utilizzo del patrimonio professionale acquisito e l'ulteriore crescita e specializzazione professionale, ciò soprattutto tenuto conto del carattere dirigenziale apicale delle mansioni, sicché sussiste pericolo di grave pregiudizio allo sviluppo della sua professionalità, pericolo che, dati gli interessi colpiti nonché la naturale scadenza dell'incarico dirigenziale stesso, di durata triennale, non appare risarcibile in forma specifica all'esito del giudizio di merito, tenuto conto del tempo medio necessario per la definizione del procedimento in primo grado.

Va pertanto ordinato alla convenuta di reintegrare il ricorrente nell'esercizio delle proprie funzioni dirigenziali di direttore del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio della Giunta Regionale.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

p.q.m.

definitivamente pronunciando, ordina alla Regione convenuta di reintegrare il ricorrente nell'esercizio delle proprie funzioni dirigenziali di direttore del dipartimento Turismo, Cultura e Paesaggio della Giunta Regionale;

condanna la convenuta stessa a rifondere al ricorrente le spese del giudizio, liquidate in €. 1.800,00 per onorario, oltre rimborsi (15%), IVA e CAP come per legge.

Manda la Cancelleria per la comunicazione alle parti della presente ordinanza.

Così deciso in Pescara, 9.4.2016.

IL GIUDICE DEL LAVORO
- dott. Massimo De Cesare -

