

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE COLLI - ESENTE DIRITTI

-9 APR 2018



08674.18

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

[Empty box]

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 24481/2014

SEZIONE LAVORO

Cron. 8674

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep.

- Dott. VINCENZO DI CERBO - Presidente - Ud. 08/11/2017
- Dott. AMELIA TORRICE - Consigliere - PU
- Dott. DANIELA BLASUTTO - Consigliere -
- Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -
- Dott. IRENE TRICOMI - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 24481-2014 proposto da:

(omissis) , elettivamente domiciliato in
 (omissis) , presso lo studio
 dell'avvocato (omissis) , che lo
 rappresenta e difende, giusta delega in atti;

- **ricorrente** -

contro

2017

4348

ISPRA ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE RICERCA
 AMBIENTALE, MINISTERO AMBIENTE TUTELA TERRITORIO
 MARE, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI;

- **intimati**

Nonché da:

ISPRA ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE RICERCA
AMBIENTALE, in persona del legale rappresentante pro
tempore, MINISTERO AMBIENTE TUTELA TERRITORIO MARE,
in persona del Ministro pro tempore, PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del
Consiglio pro tempore, elettivamente domiciliati in
ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso L'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende
ope legis;

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -

contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in
(omissis) , presso lo studio
dell'avvocato (omissis) , che lo
rappresenta e difende, giusta delega in atti;

- controricorrente al ricorso incidentale -

avverso la sentenza n. 2183/2014 della CORTE
D'APPELLO di ROMA, depositata il 05/05/2014 R.G.N.
5957/2009;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 08/11/2017 dal Consigliere Dott. IRENE
TRICOMI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. ALBERTO CELESTE che ha concluso per il
rigetto di entrambi i ricorsi;

udito l'Avvocato

(omissis)



FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Roma, con la sentenza n. 2183/14, pronunciando sull'impugnazione proposta da l'ISPRA- Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nei confronti di (omissis) (omissis), accoglieva in parte l'appello proposto in relazione alla sentenza emessa tra le parti dal Tribunale di Roma, e in parziale riforma della sentenza impugnata condannava le Amministrazioni appellanti, in solido tra loro, al risarcimento del danno non patrimoniale alla professionalità dell'appellato, che liquidava in via equitativa in euro 50.000,00 all'attualità, oltre interessi legali dal presente dispositivo fino all'effettivo soddisfo.

Rigettava nel resto le altre domande proposte dal lavoratore, ferma la cessata materia del contendere come dichiarata dal Tribunale.

2. Al (omissis), assunto dall'ENEA (allora CNEN), dove aveva svolto attività nell'ambito della Direzione (DISP), a seguito dell'istituzione dell'ANPA veniva attribuita la direzione di un dipartimento di tale Agenzia.

La direzione del dipartimento proseguiva nel passaggio all'APAT. Quindi con decreto del Direttore generale APAT gli veniva conferito incarico di studio.

3. Il lavoratore agiva in giudizio (con due ricorsi) per sentirsi riconoscere sin dal 1° gennaio 1998 la qualifica di dirigente di prima fascia, con l'attribuzione delle differenze retributive e il risarcimento del danno, atteso che anche presso l'ANPA il direttore di dipartimento doveva essere considerato tale, come espressamente previsto successivamente dal regolamento APAT.

Chiedeva l'attribuzione di un incarico dirigenziale generale e il risarcimento del danno per il demansionamento conseguente all'attribuzione di incarico di studio.

4. Il Tribunale riunite le causa aveva dichiarato cessata la materia del contendere in ordine all'attribuzione di un incarico equivalente a quello rivestito presso l'ANPA e accoglieva quasi integralmente le altre domande.

Aveva, altresì, dichiarato l'illegittimità del decreto di conferimento incarico e di tutti i provvedimenti successivi di pari contenuto, dichiarava il diritto del ricorrente ad essere inquadrato come dirigente di prima fascia nei ruoli APAT dal 1° agosto 1999, condannava le Amministrazioni convenute al risarcimento del danno non patrimoniale liquidato in euro 400.000,00, all'attualità, oltre accessori fino al saldo.

5. Per la cassazione della sentenza di appello ricorre il lavoratore prospettando cinque motivi di ricorso.

6. Resistono con controricorso e ricorso incidentale articolato in due motivi le Amministrazioni.

7. Il lavoratore resiste con controricorso.

8. In prossimità dell'udienza pubblica (omissis) ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La trattazione dei motivi del ricorso principale e di quello incidentale necessitano di una previa ricostruzione dell'articolato quadro normativo in cui si colloca la vicenda in esame.

2. Con il decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito dalla legge 21 gennaio 1994 n. 61, veniva istituita l'Agenda nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), alla quale erano trasferite le funzioni e le altre dotazioni dell'ENEA-DISP.

Ed infatti il comma 5, dell'art. 1-*bis*, del suddetto d.l. n. 496 del 1993, prevedeva: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la Direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dell'ENEA (ENEA-DISP), i relativi compiti, il personale, le strutture, le dotazioni tecniche e le risorse finanziarie sono trasferiti all'ANPA (...)».

2.1. Lo statuto dell'ANPA veniva approvato nel 1996, e con il d.P.R. 4 giugno 1997, n. 335 venivano disciplinate le strutture operative dell'ANPA.

2.2. Con il Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione, sottoscritto il 2 giugno 1998 (G.U. Serie generale n. 145 del 24 giugno 1998), l'ANPA (art. 7) veniva posta dal 1° gennaio 1998 nel comparto delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione.

Anche il CCNL per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006 - 2009 ricomprendeva l'Agenda per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) nel comparto del personale delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione.

2.3. Nell'ANPA il (omissis) veniva nominato Direttore del dipartimento rischio nucleare e radiologico.

2.4. Con il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 (art. 38) veniva istituita l'APAT. A tale Agenda venivano trasferite le attribuzioni dell'ANPA, quelle dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la presidenza del consiglio dei ministri, ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale.

2.5. Con il dPR 8 agosto 2002 n. 207 veniva approvato lo statuto dell'APAT, che all'art. 8 prevedeva che l'organizzazione dell'Agenda era articolata in dipartimenti, servizi, settori ed uffici, e stabiliva che gli incarichi di livello dirigenziale generale di Direttore di dipartimento, nonché quelli di responsabile di servizio e delle altre strutture dell'Agenda di livello dirigenziale

non generale, venivano conferiti ai sensi della normativa vigente su proposta del Direttore generale.

2.6. Con la legge 6 agosto 2008 n. 133 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (art. 28), è stato istituito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

L'ISPRA veniva chiamato a svolgere le funzioni dell'Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici, dell'Istituto Nazionale per la fauna selvatica e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare.

3. Quanto alla dirigenza pubblica, occorre ricordare, *ratione temporis*, che ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 4, del d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, vigente al momento dell'approvazione del dPR n. 335 del 1997, «Nelle amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, la dirigenza si articola nelle qualifiche di dirigente e, ove prevista da specifiche disposizioni legislative statali, di dirigente generale, quest'ultima articolata nei livelli di funzione previsti dalle vigenti disposizioni».

L'art. 19 (come sostituito dall'art. 11, del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546), comma 2, del medesimo d.lgs. 29 del 1993, stabiliva «Gli incarichi di direzione degli uffici di ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di livello dirigenziale generale sono conferiti con decreto del Ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, a dirigenti generali in servizio presso l'amministrazione interessata. Con la medesima procedura sono conferiti gli incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca di livello dirigenziale generale». Diversamente (comma 3), «Gli incarichi di direzione degli uffici di ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di livello dirigenziale sono conferiti con decreto del Ministro, su proposta del dirigente generale competente, a dirigenti in servizio presso l'amministrazione interessata. Con la medesima procedura sono conferiti gli incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca di livello dirigenziale».

4. In relazione alle posizioni organizzative dirigenziali nell'ANPA viene in rilievo l'art. 1 del dPR n. 335 del 1997 «L'organizzazione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) si articola in aree dipartimentali e di servizi a carattere amministrativo-gestionale.

I dipartimenti coordinano i settori e i laboratori a carattere tecnico-scientifico, i quali possono essere organizzati per competenza e per obiettivo. I dipartimenti coordinano i settori e i laboratori a carattere tecnico-scientifico, i quali possono essere organizzati per competenza e per obiettivo. I servizi sono articolati in uffici funzionali».



L'art. 6, commi 4 e 5, del medesimo DPR a sua volta prevedeva «Sono posizioni dirigenziali dell'Agenzia quelle di direttore di area; sono inoltre posizioni dirigenziali quelle di responsabile di unità o di ufficio, nonché quelle di consigliere degli organi statutari e direzionali, in quanto concorrono in modo rilevante all'attività dell'Agenzia e richiedono una particolare competenza».

5. Quanto all'APAT, il DPR 8 agosto 2002, n. 207, recante il regolamento dell'Agenzia, all'art. 8, comma 1, stabilisce: «L'organizzazione dell'Agenzia è articolata in dipartimenti, servizi, settori ed uffici (...)», e al successivo comma 7 prevede: «Gli incarichi di livello dirigenziale generale di Direttore di dipartimento (...), sono conferiti ai sensi della normativa vigente (...)».

6. Di particolare interesse le disposizioni transitorie contenuto nell'art. 19 del d.PR 207 del 2002, che nello stabilire, dalla data di propria entrata in vigore, il trasferimento all'APAT di tutto il personale in servizio presso l'ANPA, tra l'altro, prevedeva:

che (comma 2), ove non siano già pervenuti alla loro naturale scadenza, i contratti stipulati per il conferimento o lo svolgimento di funzioni dirigenziali cessano di avere efficacia alla suddetta data;

che (comma 5) fino al completamento delle procedure di inquadramento ed alla stipulazione del primo contratto integrativo collettivo dell'APAT, al personale trasferito all'Agenzia è mantenuto il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti attuali e loro rinnovi, applicati presso gli enti, le amministrazioni ed organismi di provenienza al momento dell'inquadramento;

che (comma 6) fino alla nomina dei direttori di dipartimento, di cui all'articolo 8, comma 2, con l'attribuzione e definizione delle relative competenze, ed alla attuazione dei decreti disciplinanti l'organizzazione dell'Agenzia, le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, sono esercitate in via diretta dal direttore generale.

7. Infine, va ricordato come la disciplina della dirigenza pubblica sia caratterizzata dalla contrattualizzazione, dalla temporaneità degli incarichi e dalla possibilità del collocamento in disponibilità dell'interessato presso i ruoli, con possibilità di svolgimento, su richiesta delle amministrazioni interessate, di funzioni ispettive, di consulenza, di studio e ricerca o di altri incarichi.

7.1. L'art. 19, comma 10 (sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera l, della legge 15 luglio 2002, n. 145), del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce: «I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali».

7.2. Già nel precedente testo dell'art. 19, comma 10, (come sostituito prima dall'art. 11 del d.lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 13 del d.lgs n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 5 del d.lgs n. 387 del 1998) era sancito che «I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento (...)».

7.3. Tale previsione si rinviene anche nell'art. 6 DPR 150/1999, recante la disciplina delle modalità di costituzione e di tenuta dei ruoli ~~stella de~~ ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato. Esso prevede che, in caso di mancato affidamento di incarico dirigenziale, i dirigenti svolgono funzioni ispettive, di consulenza, e che, in mancanza, i dirigenti sono temporaneamente a disposizione della Presidenza del Consiglio, per essere utilizzati nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e monitoraggio in ordine al grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative.

8. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento può passarsi all'esame dei motivi dei ricorsi, precisando che nella vicenda in esame con decreto del direttore generale dell'APAT veniva conferito incarico di studio al ricorrente, il quale in precedenza presso l'ANPA e poi, con svolgimento transitorio, avvenuto solo "di fatto" presso APAT, fino al marzo 2003 - essendo venuto meno ai sensi dell'art. 19 del DPR n. 207 del 2002, il precedente incarico (pag. 7 della sentenza di appello) - aveva ricoperto l'incarico di direttore del dipartimento rischio nucleare e radiologico, che ad avviso dello stesso consistevano nell'esercizio di funzioni di dirigente generale.

La Corte d'Appello ha ritenuto che non costituiva incarico dirigenziale di prima fascia (dirigente generale) quello ricoperto presso l'ANPA, e che non poteva riconoscersi la funzione di direttore generale prevista per le posizioni organizzative di Capo dipartimento dell'APAT, a far data dal 1998 in relazione all'incarico ricoperto presso l'ANPA.

La Corte d'Appello ha fondato il diritto del ricorrente al risarcimento del danno sulla mancanza di equivalenza dell'incarico di studio, conferitogli nel 2003, rispetto alle funzioni prima svolte (afferma la Corte d'Appello che dal 1995 al 1998 era emerso dalla prova testimoniale che il ricorrente era il referente del consiglio di amministrazione per le questioni più importanti; per il periodo successivo era direttore di un rilevante dipartimento), affermando «il diritto al risarcimento del danno da inadempimento datoriale della garanzia di equivalenza - art. 19 d.lgs. n. 165/2001 -» (pag. 8 sentenza di appello).

La Corte d'Appello ha affermato che rispetto alle funzioni svolte in precedenza gli incarichi di studio non si rilevavano equivalenti e che le Amministrazioni non avevano allegato specifiche connotazioni di questi nuovi incarichi né si erano offerte di provare l'equivalenza.

Sussisteva il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale alla professionalità da liquidare equitativamente in euro 50.000 all'attualità, atteso che il demansionamento (mancato conferimento incarico equivalente a quello precedente di direttore di dipartimento) avveniva dal 2003 al 2007, per quattro anni, allorchè era avvenuto il conferimento dell'incarico di direttore del dipartimento nucleare da parte del Commissario straordinario dell'APAT (circostanza da cui scaturiva la dichiarata parziale cessazione della materia del contendere).

9. Con il primo motivo del ricorso principale è dedotta la violazione dell'art. 35 Cost. e dei principi di diritto in materia di inquadramento in un diverso sistema di classificazione del personale pubblico. Errata e falsa applicazione dell'art. 2 del d.lsg. n. 165 del 2001. Errata e falsa applicazione del CCNL ENEA (elemento E.D.F., elemento differenziato di funzione) e dell'art. 6 del dPR 335 del 1997. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.

Il ricorrente censura la statuizione che non ha riconosciuto il diritto all'inquadramento come dirigente di prima fascia in ragione della mancanza di espressa qualificazione normativa del dipartimento in termini di direzione generale, spettando all'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione le scelte organizzative ex art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Diversamente, la Corte d'Appello doveva tenere conto della sostanza delle funzioni svolte, in base alla quale peraltro riconosceva il risarcimento del danno, mentre inconferente era il riferimento alla mutata struttura organizzativa dell'APAT rispetto all'ANPA e assumeva rilievo l'E.D.F. come elemento sintomatico che accostava i direttori di dipartimento ANPA a quelli APAT, nonché l'art. 6 del dPR 335 del 1997 che distingueva tra dirigenti direttori di dipartimento e altri dirigenti.

Risultava così violato l'art. 35 Cost., nonché dell'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 165 di 2001, dovendosi salvaguardare l'inquadramento dal lavoratore fruito nel momento del passaggio.

10. Il motivo non è fondato.

10.1. Ai sensi dell'art. 6 del dPR 335 del 1997, costituiva posizione dirigenziale dell'ANPA quelle di direttore di area, nella specie "dipartimento rischio nucleare e radiologico", cui, quindi, andava preposto un dirigente.

La legge n. 70 del 1975 richiamata dall'art. 6 del d.PR 335 del 1997, stabiliva che il consiglio di amministrazione, sentita la commissione del



personale, nominava i dirigenti tra i dipendenti appartenenti alla qualifica superiore dei ruoli amministrativo e tecnico con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica, i quali dimostrino specifiche attitudini e capacità per l'ufficio cui devono essere preposti. Ad esercitare funzioni di dirigenza potevano essere incaricati dal consiglio di amministrazione anche i dipendenti appartenenti al ruolo professionale tutte le volte che, per particolari uffici, sia ritenuto opportuno utilizzare la loro competenza professionale.

10.1. Nella specie, in ragione del combinato disposto delle suddette disposizioni, poiché la direzione di dipartimento non era disciplinata come ufficio dirigenziale generale e per ricoprire la relativa posizioni organizzativa dirigenziale non veniva richiesta la qualifica di dirigente generale/prima fascia, non può trarsi dall'assegnazione alla direzione dipartimento rischio nucleare e radiologico dell'ANPA, che non costituiva direzione generale, la sussistenza in capo al ricorrente della qualifica di dirigente generale, né lo stesso ha dedotto che fosse intervenuta tale nomina funzionale, con le modalità previste dalla disciplina vigente *ratione temporis*. Né può rilevare in proposito la distinta disciplina delle posizioni organizzative dirigenziali nell'APAT o elementi prospettati come sintomatici come l'E.D.F.

11. Con il secondo motivo di ricorso è prospettata la violazione ed errata applicazione dell'art. 19, commi 2 e 6, del DPR n. 207 del 2002, e dell'art. 8, comma 7, del medesimo DPR, nonché dell'art. 4, comma 3, del suddetto DPR.

Esponde il ricorrente di aver continuato a svolgere le funzioni di direttore rischio nucleare e radiologico anche presso l'APAT (con investitura proveniente dal direttore generale dell'APAT e non *sine titulo*) e la Corte d'Appello aveva ritenuto irrilevante lo svolgimento di tali funzioni per oltre sei mesi.

Inoltre, le disposizioni dei citati commi 2 e 6 dell'art. 19 devono intendersi caducati in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2001 (*recte*: 2002).

11.1. Il motivo non è fondato in ragione di quanto esposto nella trattazione del primo motivo di ricorso.

Inoltre, si osserva che non è adeguatamente censurata la statuizione della Corte d'Appello dello svolgimento in via transitoria e di fatto delle funzioni di direttore di dipartimento presso l'APAT, atteso che il riferimento all'investitura proveniente dal direttore generale APAT è generica (si veda pag. 18 e pag. 3 del ricorso) riguardando considerazioni di carattere generale e non la specifica posizione del ricorrente.

Quanto alla richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, occorre osservare che la disciplina transitoria di cui all'art. 19 citato, è stata adottata in ragione delle necessità di

organizzazione relative all'istituzione dell'APAT e al trasferimento delle funzioni, personale, risorse dall'ANPA all'APAT, prevedendosi comunque il mantenimento del trattamento giuridico ed economico, ed inoltre l'incarico dirigenziale di capo dipartimento previsto presso l'ANPA e ricoperto dal ricorrente, come si è esposto, non costituiva incarico dirigenziale di livello generale.

In ragione della diversità tra le due discipline poste a raffronto dal ricorrente, l'art. 19, di cui va esclusa una caducazione implicita a seguito della sentenza della Corte cost. n. 103 del 2007, si sottrae a dubbi di costituzionalità.

12. Con il terzo motivo del ricorso principale è dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 17, comma 6, del dPR n. 207 di 2002.

L'inquadramento del ricorrente nella seconda fascia area 1 della dirigenza pubblica con effetto dal 1° gennaio 2002 con decreto del direttore generale APAT del 9 dicembre 2003 avveniva in violazione del citato art. 17, comma 6, atteso che mancava la definizione delle tabelle di equiparazione e delle relative procedure di inquadramento.

12.1. Il motivo non è fondato, in quanto ha come presupposto l'essere dirigente generale/prima fascia, su posizione organizzativa dirigenziale di livello generale, circostanza non ravvisabile in capo al ricorrente in relazione all'incarico di direttore di dipartimento presso l'ANPA. Peraltro, il richiamo alla violazione di tabelle di equiparazione è generico e la relativa deduzione non supera il vaglio di autosufficienza.

13. Con il quarto motivo del ricorso principale è dedotta la violazione dell'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 e delle regole giuridiche in tema di dirigenza amministrativa.

Ricorda il ricorrente che il ruolo dei dirigenti si articola nella prima e nella seconda fascia e che tale disciplina non sarebbe stata considerata dal giudice di appello.

13.1. Il motivo non è fondato in ragione di quanto esposto nella trattazione dei precedenti motivi. Va, inoltre, considerando che la disciplina transitoria dettata dall'art. 15 del d.lgs. n.80 del 1998, che sostituiva l'art. 23 del d.lgs. n. 29 del 1993, nell'istituire il ruolo unico della dirigenza articolato in due fasce, prevedeva che nella prima fascia del ruolo unico erano inseriti, in sede di prima applicazione, i dirigenti generali in servizio alla data di entrata in vigore del regolamento relativo al ruolo unico e, successivamente, i dirigenti che abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali ai sensi dell'articolo 19 per un tempo pari ad almeno a cinque anni, senza essere incorsi nelle misure previste dall'articolo 21, comma 2, per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Pertanto, l'inserimento nella prima fascia richiedeva il possesso della qualifica di dirigente generale, che come si è detto, non può trarsi dall'aver ricoperto le funzioni di Capo dipartimento presso l'ANPA che non costituiva una posizione organizzativa dirigenziale di livello generale.

Nella seconda fascia venivano inseriti gli altri dirigenti in servizio alla medesima data e i dirigenti reclutati attraverso i meccanismi di accesso di cui all'articolo 28 del d.lgs. n. 29 del 1993.

14. E' preliminare alla trattazione del quinto motivo del ricorso principale, che riguarda la quantificazione del risarcimento del danno non patrimoniale, l'esame dei motivi del ricorso incidentale che riguardano l'*an debeat*.

15. Con il primo motivo del ricorso incidentale è dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, in combinato disposto con l'art. 2697 cod. civ., dell'art. 2103 cod. civ. e dell'art. 19, comma 5, del DPR n. 207 del 2002, ex art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

É censurata la statuizione che ha riconosciuto il danno non patrimoniale da inadempimento datoriale della garanzia di equivalenza di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.

15.1. Il motivo è fondato e va accolto.

15.2. Occorre premettere che la riforma della dirigenza pubblica è stata caratterizzata dal passaggio da una concezione della dirigenza intesa come *status*, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale.

Proprio in ragione di tale inquadramento giuridico, questa Corte ha affermato (Cass., n. 27888 del 2009; cfr., Cass., n. 29817 del 2008) che la qualifica dirigenziale non esprime una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una carriera e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente (che tale qualifica ha acquisito mediante contratto di lavoro stipulato all'esito della procedura concorsuale) a svolgerle concretamente per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale; da tale scissione tra instaurazione del rapporto di lavoro dirigenziale e conferimento dell'incarico è stata desunta la insussistenza di un diritto soggettivo del dirigente pubblico al conferimento di un incarico dirigenziale e, peraltro, al conferimento degli incarichi e al passaggio di incarichi diversi non si applica l'art. 2103 cod. civ.

Conferma tali principi anche Cass. n. 12678 del 2016, secondo cui non è configurabile, nella nuova disciplina della dirigenza pubblica, un diritto soggettivo a conservare, ovvero ad ottenere, un determinato incarico di funzione dirigenziale.

Costituisce necessario corollario di tali principi, come posto in evidenza proprio da Cass. n. 12678 del 2016, che il mancato rinnovo, o il mancato conferimento, dell'incarico stesso sia avvenuto nel rispetto delle garanzie procedurali previste, nonché con l'osservanza delle regole di correttezza e buona fede.

La giurisprudenza sopra richiamata è stata ribadita da Cass., n. 4621 del 2017 (cfr., anche Cass., n. 3451 del 2010), secondo cui nel lavoro pubblico alle dipendenze di un ente locale, alla qualifica dirigenziale corrisponde soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo e non consente, perciò - anche in difetto della espressa previsione di cui all' art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilita per le Amministrazioni statali - di ritenere applicabile l'art. 2103 cod. civ., risultando la regola del rispetto di determinate specifiche professionalità acquisite non compatibile con lo statuto del dirigente pubblico.

La qualifica dirigenziale, dunque, non esprime più una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una "carriera" e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente, che tale qualifica ha conseguito mediante il contratto di lavoro stipulato all'esito della prevista procedura concorsuale (cfr., Cass., nn. 11790 del 2015, 3880 del 2006, 3929 del 2007, 13867 del 2014).

15.3. Pertanto, erroneamente la Corte d'Appello ha ritenuto che l'attribuzione di un incarico di studio e non di un incarico funzione presso l'APAT, in presenza di qualifica dirigenziale e precedente incarico funzionale presso l'ANPA, desse luogo ad un demansionamento da cui faceva discendere il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale alla professionalità.

La disciplina transitoria di cui all'art. 19 del suddetto DPR 207 del 2002, indicava nella data di entrata in vigore del DPR il trasferimento del personale ANPA nell'APAT, con cessazione di efficacia dei contratti già stipulati in ANPA per lo svolgimento delle funzioni dirigenziali, con conservazione del trattamento giuridico ed economico previsto.

Dunque in ragione del venir meno dell'ANPA e del passaggio all'APAT, la cui organizzazione veniva progressivamente determinata, veniva meno per il lavoratore la possibilità di permanere nella precedente posizione organizzativa dell'ANPA, tanto che a livello normativo si stabiliva la cessazione dell'efficacia del relativo contratto, fermo il diritto al mantenimento del relativo trattamento giuridico ed economico (art. 19 DPR n. 207 del 2002), e dunque della funzione dirigenziale rispetto alla quale come si è visto, possono essere conferite non solo la titolarità di posizioni organizzative dirigenziali ma anche funzioni di studio.

In proposito si osserva che la Corte d'Appello ha riconosciuto il solo danno non patrimoniale da demansionamento e non danni patrimoniali correlati al trattamento economico, e tale statuizione non ha costituito oggetto di impugnazione con il ricorso principale in esame, atteso, in particolare, che il quinto motivo del ricorso principale verte sulla quantificazione del danno non patrimoniale da demansionamento.

Inoltre, l'articolato passaggio di competenze, personale e risorse intervenuto tra ANPA e APAT, caratterizzato da una progressiva e complessa definizione normativa e contrattuale di istituti, strutture e organizzazioni pone in evidenza una attività dell'Amministrazione congrua con la disciplina applicabile alla fattispecie in esame sopra richiamata e con i principi enunciati da questa Corte sopra riportati, e motivata dalle necessità di definire prima il complessivo assetto dell'Agenzia e quindi procedere al conferimento degli incarichi tra cui quelli dirigenziali di prima fascia, salvaguardando nelle more, come previsto dall'art. 19 del DPR n. 207 del 2002, per il personale trasferito il relativo trattamento giuridico e economico.

16. Con il secondo motivo del ricorso incidentale è dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 2697 cod. proc. civ., 115 cod. proc. civ., ex art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

Il ricorrente incidentale assume la mancata allegazione del danno da dequalificazione subito.

All'accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale segue l'assorbimento del secondo motivo del ricorso incidentale.

17. Il quinto motivo del ricorso principale (Violazione e falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ. ovvero del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - *error in procedendo* ex art. 360, n. 4, cod. proc. civ. - Nullità del capo di sentenza relativo alla disposta riduzione del risarcimento del danno non patrimoniale) è assorbito in ragione dell'accoglimento dell'appello incidentale.

18. I primi quattro motivi del ricorso principale devono essere rigettati. Assorbito il quinto motivo del ricorso principale. Va accolto il primo motivo del ricorso incidentale assorbito il secondo. La sentenza di appello va cassata senza rinvio in relazione al primo motivo del ricorso incidentale accolto e decidendo nel merito, non essendo necessari ulteriori accertamenti, va rigettata l'originaria domanda.

14. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

14.1. Le spese del primo e del secondo grado di giudizio sono compensate in ragione delle alterne statuizioni.

15. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 13.

PQM

La Corte rigetta i primi quattro motivi del ricorso principale, assorbito il quinto motivo del ricorso principale. Accoglie il primo motivo del ricorso incidentale, assorbito il secondo. Cassa la sentenza di appello in relazione al motivo del ricorso incidentale accolto e decidendo nel merito rigetta l'originaria domanda. Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 6.000,00 per compensi professionali, euro 200,00 per esborsi, oltre spese generali in misura del 15% e accessori di legge. Compensa tra le parti le spese del primo e del secondo grado di giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017.

Il Consigliere estensore

Irene Tricomi

Il Presidente

Vincenzo Di Cerbo

Irene Tricomi

Vincenzo Di Cerbo

Il Funzionario Giudiziario
Dot. Giovanni RUELLO
Giovanni Ruello



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
IV Sezione *AVR*
DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Ogg - 9 APR 2018
Il Funzionario Giudiziario
Dot. Giovanni RUELLO
Giovanni Ruello