

CORTE DI CASSAZIONE

Sentenza 23 ottobre 2013, n. 24035

Svolgimento del processo

Con sentenza del 20.9.2007, la Corte di Appello di Perugia, in riforma della sentenza impugnata, rigettava la domanda proposta da B.P. e intesa ad ottenere il risarcimento del danno relativo al demansionamento asseritamente subito per effetto della sottrazione delle mansioni di Comandante del Corpo di Vigili Urbani del Comune, sostituite con quelle afferenti nuovo incarico di studio e ricerca nell'ambito di competenza del settore sviluppo economico e, nello specifico, della pianificazione delle attività relative alle pubbliche affissioni ed al settore pubblicitario, dell'impostazione e del coordinamento di alcune grandi manifestazioni e dello studio del controllo sulle attività della distribuzione commerciale in relazione alle regole di trasparenza del mercato. Rilevava la Corte che il caso controverso non concerneva una ipotesi di rimozione dall'incarico, ma riguardava il mancato conferimento, o rinnovo, di un incarico, onde non era ammissibile la tutela di un diritto nel senso invocato, rientrando il mancato rinnovo nelle prerogative datoriali. Non poteva ritenersi applicabile la disciplina dell'art.2103 c. c., ma la tutela della professionalità doveva ritenersi garantita dall'art. 56 L. 29/93, che stabiliva l'obbligo di adibire il dipendente a mansioni equivalenti, non essendo consentito ritenere che lo ius variandi potesse esercitarsi solo in presenza di mansioni sovrapponibili. Del resto – secondo il giudice del gravame – nel provvedimento sindacale di assegnazione dell'incarico si faceva riferimento alla pregressa ultradecennale esperienza in settori diversi e l'assegnazione di incarico di consulenza era pienamente legittimo e conforme al dettato del comma 10 dell'art. 19 del d. lgs 29/93.

Per la cassazione della decisione ricorre il B. con tre motivi, illustrati nella memoria depositata ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

Resiste, con controricorso, il Comune, che espone ulteriormente le proprie tesi difensive con memoria.

Motivi della decisione

Con il primo motivo, B.P. denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e 51 della legge 142/1990, del t.u. 10 gennaio 1957 n. 3, degli artt. 19 e 31 del d.lgs. 29/93, degli artt. 7 e 9 della legge 7 marzo 1986 n. 65, nonché omessa e insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia.

Osserva che la legge quadro sulla Polizia Municipale prevede che il conferimento di incarichi dirigenziali nella Polizia debba essere demandato a regolamenti di settore, ma che nel regolamento adottato dal Comune di Perugia non vi era alcuna disposizione al riguardo, onde non poteva essere adottato alcun provvedimento idoneo a modificare lo status del B., sostituito peraltro illegittimamente da un dirigente estraneo alla struttura senza i titoli e l'esperienza all'uopo necessari. Per di più – aggiunge il ricorrente – la riforma del pubblico impiego, attuata con il D. lgs. 29/93, fa salva la preesistente disciplina sull'ordinamento della Polizia municipale all'art. 73, 3° comma, e deve perciò escludersi che possano essere invocate le disposizioni in materia di dirigenza, tenuto conto anche del fatto che alcuni dei poteri spettanti ai Comandante della Polizia Municipale non sono neppure attribuiti dal Sindaco e, considerati le funzioni di Ufficiale di P.G. ed i requisiti stabiliti dalla legge per la copertura della funzione, neanche posseduti dal nuovo comandante designato. Nel motivo si evidenzia la non equiparabilità della disciplina e del ruolo del comandante

di Polizia Municipale e quella di qualsiasi altro dirigente comunale e l'impossibilità di attribuire l'incarico a dirigente esterno al corpo, oltre che la sottrazione del ruolo dal principio fiduciario e della rotazione degli incarichi. Con quesiti formulati ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., viene domandato se sia legittima o meno, in virtù del disposto degli artt. 7 e 9 L. 65/86, anche in relazione agli artt. 36 e 51 L. 142/90, degli artt. 19 e 31 del d.lgs. n. 29/93, nonché del T.U. n. 3/1957, l'applicazione alla figura specifica del Comandante di Polizia Municipale, senza distinzione per essa, della stessa generale disciplina normativa in materia di conferimento di incarichi dirigenziali nel pubblico impiego di cui all'art. 19 d. lgs. 29/93, come modificato dal d. lgs. 80/98, e se sia fungibile o meno, rispetto ad altri ruoli dirigenziali all'interno di un Ente Locale, la figura del Comandante di Polizia Municipale ed in particolare se sia legittima o meno la condotta del Comune che rimuova il dirigente della Struttura con la qualifica di Comandante, per assegnarlo ad incarico di studio e ricerca esterno ed estraneo alla Struttura, sostituendolo con altro dirigente pure esso esterno ed estraneo alla medesima struttura senza la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, senza laurea in giurisprudenza ed equipollente e senza esperienza nel settore.

Con il secondo motivo, il B. lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 19 D. lgs. 165/2001, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, rilevando che, oltre alla valutazione in ordine ai requisiti di esperienza e professionalità ed ai risultati raggiunti, la normativa vigente impone anche una espressa ed esaustiva motivazione a sostegno delle scelte operate dall'amministrazione ed, in particolare, in merito alla retrocessione operata nei confronti del ricorrente, non potendo sostenersi la equivalenza neanche formale dei due incarichi. Con quesito domanda se sia legittima, secondo le previsioni dell'art. 19 D. lgs. 29/93 e ss. modifiche ed integrazioni, la condotta del Comune che non proceda alla valutazione di professionalità, esperienza, attitudine e risultati raggiunti ed ometta la procedura comparativa tra professionalità in relazione alle caratteristiche ed alla natura dell'incarico da conferire.

Infine, con il terzo motivo, il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 56 del d.lgs. 29/93, nonché vizio di motivazione su un punto decisivo della controversia, sostenendo che sia stato considerato sufficiente il mantenimento della qualifica dirigenziale, senza considerare l'effettiva equiparabilità in concreto delle nuove mansioni rispetto a quelle svolte con la relativa acquisizione di professionalità ed esperienza. In relazione al dedotto vizio motivazionale, rileva che la Corte del merito non abbia specificamente motivato sulla sussistenza del danno all'immagine con riguardo alla condotta complessivamente tenuta dal Comune, omettendo di considerare che la sussistenza o meno dello specifico pregiudizio dedotto assumeva decisività ai fini dell'accoglimento o meno dell'appello incidentale promosso dal B., che, nell'ambito della richiesta globale di liquidazione del danno, ricomprendeva anche quello all'immagine.

Il ricorso è infondato.

Va, in primo luogo rilevato che i quesiti formulati in relazione ai primi due motivi di impugnazione si presentano inidonei ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., atteso che gli stessi devono essere posti in termini tali da costituire una sintesi logico-giuridica della questione, così da consentire al giudice di legittimità di enunciare una "regula iuris" suscettibile di ricevere applicazione anche in casi ulteriori rispetto a quello deciso dalla sentenza impugnata. Ne consegue che è inammissibile il motivo di ricorso sorretto da quesito la cui formulazione sia del tutto inidonea ad assumere rilevanza ai fini della decisione del motivo ed a chiarire l'errore di diritto imputato alla sentenza impugnata in relazione alla concreta controversia. Anche il quesito formulato a conclusione del terzo motivo presenta gli stessi vizi di formulazione e si rivela affatto generico in relazione alla decisione del caso esaminato.

I primi due motivi, che possono essere trattati congiuntamente, attesa la connessione delle questioni che ne costituiscono l'oggetto, sono inoltre anche infondati nel merito.

E' pacifico in giudizio che la rimozione del ricorrente dal precedente incarico non sia avvenuta né per valutazione negativa dell'attività svolta, né per mancato raggiungimento dei risultati, né tantomeno per motivi disciplinari o per incompatibilità ambientale, ma unicamente per essere venuto a scadenza il periodo di durata dell'incarico conferito al B.. Vero è, come chiarito dalla giurisprudenza, che le funzioni di Polizia municipale non possono essere qualificate come un mero "servizio sociale", sia per l'impronta autoritativa che le caratterizza sia per i profili di contenuto essenzialmente ordinatorio e repressivo (Cons. Stato, sez. V, n. 1261/98), ma ciò non rileva se non in relazione all'impossibilità che il ruolo, espletato in piena autonomia operativa garantita dalla legge, venga in qualche modo condizionato da interferenze dell'ente locale, che, nell'ambito della propria discrezionalità organizzativa, ha solo il potere di delineare, a mezzo di apposito Regolamento, un assetto strutturale del Corpo di Polizia in parte diverso da quello indicato dall'art. 7 della legge 65/86, senza potere tuttavia sottrarre al Comandante i suoi compiti di diretto interlocutore e di responsabile del servizio (cfr. C. di S. sez. V, n. 1261/98 cit. e n. 262/1995, nonché Cons. Stato sez. V n.1359/01). Ne deriva che, se è vero che il Comune può legittimamente deliberare in ordine alla composizione della pianta organica ed alla ripartizione delle attività amministrative in più settori o aree, tuttavia non può impedire che il Comandante di Polizia espleti il suo ruolo di diretto responsabile delle funzioni di Polizia. L'art. 70, co. 2, D.Lgs. n. 165/01, del resto, ha fatto salva l'applicazione della legge n. 65/86, disponendo che essa resti in vigore, così sottraendo la posizione del Comandante di Polizia dell'ente locale alla disciplina ordinaria che riguarda gli altri incarichi dirigenziali, nel senso che non è consentito non solo la concreta ed effettiva sottrazione al Comandante del diretto controllo delle funzioni di Polizia, ma anche l'incorporazione del servizio di Polizia in altri settori, una volta che la polizia municipale sia stata eretta in Corpo (L. n. 65/1986, legge-quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale) (v. Cons. Stato, sez. V, n. 616/06).

Ciò premesso, è sufficiente osservare che, al di là delle considerazioni che precedono, in ogni caso il dirigente, in quanto tale, svolge le funzioni inerenti alla qualifica, solo per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale, sicché, alla scadenza dello stesso, può essere destinato a qualunque altro incarico, nel rispetto dei procedimenti e criteri dettati da norme o da atti di autolimitazione della discrezionalità. Al riguardo vale osservare, peraltro, che nella disciplina attuale della dirigenza statale, è scomparso il principio della "rotazione" e si ammette la possibilità di rinnovare lo stesso incarico.

Non può, poi, sostenersi che il conferimento di incarichi diversi da quelli compresi nelle attribuzioni proprie della polizia municipale sarebbe impedito da norme imperative e che il dipendente sarebbe stato leso nel suo diritto a vedersi attribuito un incarico inerente alle predette attribuzioni. Va, infatti, escluso, come osservato da questa Corte, che in tema di incarichi dirigenziali la disciplina del lavoro pubblico sia compatibile con il precetto dettato dall'art. 2103 c. c. sia nella parte in cui attribuisce al prestatore di lavoro il diritto di essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, sia in quella che impedisce la destinazione a compiti non equivalenti agli ultimi espletati e vieta in ogni caso diminuzioni della retribuzione, sia, infine, in quella che preclude al datore di lavoro di assegnare compiti i quali, pure equivalenti per livello di importanza di posizione funzionale e di retribuzione, risultino totalmente estranei al patrimonio professionale posseduto dal dipendente e non si riscontrano disposizioni normative che, per effetto della specificità dei compiti del corpo dei vigili urbani, impediscano il conferimento di incarichi di diversa natura. Ciò in coerenza con quanto sopra precisato in ordine alla temporaneità degli incarichi dirigenziali, in relazione ai quali la qualifica, nel sistema disegnato dalle norme di cui al D.Igs. 165/2001, 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 (cfr. Cass. 22.12.2004 n.23760). Nella pronuncia da ultimo citata è stato evidenziato che anche per la dirigenza degli enti locali valgono analoghi principi, anche in relazione alla temporaneità degli incarichi ed alla possibilità che la relativa attribuzione prescindendo dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi (v. art. 109, D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Quest'ultimo, nell'escludere la configurabilità di un diritto soggettivo a conservare in ogni caso determinate tipologie di incarico dirigenziale (ancorché corrispondenti all'incarico assunto a seguito di concorso specificatamente indetto per determinati posti di lavoro e anteriormente alla cosiddetta "privatizzazione"), conferma peraltro il principio generale che, nel lavoro pubblico, alla qualifica dirigenziale corrisponde soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo, e non consente perciò – anche in difetto dell'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 locale, con la sola eccezione della dirigenza tecnica (cfr. Cass. 15.2.2010 n. 3451).

La salvaguardia della normativa di cui alla legge 7 marzo 1986 n. 65 disposta dall'art. 70 comma 2 del d. Lgs 165 del 2001 non può per altra via condurre alle conseguenze prospettate dal ricorrente, difformi da quelle di cui alla sentenza impugnata, atteso che, come già sopra osservato, la stessa non consente di preservare la posizione del dirigente di polizia municipale dal regime di temporaneità dell'incarico, posto che la legge citata detta solo i criteri organizzativi generali, destinati a ricevere attuazione in sede di normazione locale.

Il richiamo ad ulteriori norme asseritamente violate risulta generico, non precisandosi le ragioni della denunciata erroneità della decisione, né la incidenza in termini diversi da quelli applicati di disposizioni di carattere generale che attengono all'organizzazione degli uffici e del personale degli enti locali, prevedendo che la stessa avvenga attraverso appositi regolamenti che disciplinino la dotazione organica del personale e, tra l'altro, l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente.

La prospettata ricostruzione della vicenda, quale conferimento di nuovo incarico e non come revoca del precedente, impone di valutare negli stessi termini evidenziati anche la censura di violazione di legge avanzata nel terzo motivo, in rapporto alla quale valgono le considerazioni svolte in ordine alla non necessità di equivalenza dei nuovi compiti assegnati a quelli da ultimo espletati in ambito di conferimento di incarichi dirigenziali.

Infine, quanto al vizio motivazionale denunciato con riguardo al dedotto danno all'immagine, oltre a rilevare che la questione risulta assorbita dalle considerazioni che precedono, deve preliminarmente osservarsi che non si riportano, in ossequio al principio di autosufficienza, neanche i motivi posti a fondamento dell'appello incidentale proposto ai fini della quantificazione del danno, con riferimento pure alla deduzione del pregiudizio all'immagine.

Alla stregua delle esposte argomentazioni, il ricorso va complessivamente respinto.

Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza del B. e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Perugia , delle spese di lite del presente giudizio, liquidate in euro 100,00 per esborsi ed in euro 3500,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge.