

SENTENZA N. 246

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), promossi dal Tribunale di Roma con ordinanze del 10 e del 3 dicembre 2010, iscritte ai nn. 36 e 37 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Pietro Maria Paolucci e di Paola Casavola;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 10 dicembre 2010 (r.o. n. 36 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo.

1.1. – Il giudice rimettente riferisce che al ricorrente nel giudizio principale, funzionario amministrativo-contabile di ruolo del Ministero delle infrastrutture e trasporti (qualifica VII – area C2) è stato conferito, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, un incarico dirigenziale di durata quinquennale avente ad oggetto la titolarità di un ufficio dirigenziale istituito presso il dipartimento della funzione pubblica. Secondo quanto espone il rimettente, il ricorrente nel giudizio a quo lamenta l’illegittimità del provvedimento, adottato ai sensi della disposizione censurata e comunicatogli in data 18 agosto 2008, con il quale l’amministrazione ha dichiarato la cessazione ex lege dell’incarico, prima della naturale scadenza e a decorrere dal 13 agosto 2008, in ragione dell’avvenuto decorso dei novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. In particolare, il ricorrente ha chiesto nel giudizio a quo l’accertamento della illegittimità del provvedimento dichiarativo della cessazione dall’incarico, previa rimessione della questione di legittimità costituzionale della disciplina censurata e, per l’effetto, la condanna dell’amministrazione a reintegrare il ricorrente medesimo nell’incarico fino alla sua naturale scadenza, nonché a risarcire il danno corrispondente alle differenze stipendiali per il periodo intercorrente fra la data di cessazione dall’incarico e quella di reintegrazione nello stesso.

Ciò premesso, il giudice a quo ritiene che la questione di legittimità costituzionale, prospettata dal ricorrente nel giudizio principale, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo, il tribunale rimettente osserva che la disciplina censurata, ancorché successivamente abrogata, trova applicazione nel giudizio principale, in ragione del principio del tempus regit actum, e, pertanto, precluderebbe l’accoglimento del ricorso. Tuttavia, l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa, ad avviso del giudice a quo, renderebbe illegittimo il provvedimento dichiarativo della revoca dell’incarico, «facendo sorgere in capo al ricorrente il diritto al ripristino dello stesso sino alla sua naturale scadenza o, comunque, all’eventuale risarcimento del danno».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente ritiene che la norma censurata si ponga innanzitutto in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto essa determinerebbe una «interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito» senza le garanzie che secondo la giurisprudenza di questa Corte devono connotare gli incarichi dirigenziali per assicurare l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa. A tal fine il giudice a quo più specificamente richiama le sentenze n. 161 del 2008 e n. 81 del 2010, con le quali questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system applicabili, in via transitoria, ad incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali dell’amministrazione conferente. In particolare, il tribunale rimettente si sofferma sulla sentenza n. 81 del 2010, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva la cessazione automatica, in via transitoria, degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, vale a dire precisamente la categoria di incarichi dirigenziali di cui la norma censurata dispone, a regime, la cessazione automatica in occasione del rinnovo di governo. Il giudice a quo ritiene, pertanto, che gli argomenti posti a fondamento delle richiamate pronunce di questa Corte siano applicabili anche per sostenere l’illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, della disciplina legislativa censurata nel presente giudizio costituzionale.

Quest’ultima, ad avviso del giudice a quo, si porrebbe altresì in contrasto con l’art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, proprio in ragione degli effetti della predetta sentenza n. 81 del 2010. Il tribunale rimettente osserva, al proposito, che a sèguito di tale pronuncia, mentre è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale del meccanismo di spoils system transitorio relativo agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’ art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, rimane

invece applicabile il meccanismo di spoils system a regime previsto per gli stessi incarichi dalla disciplina censurata, nonostante la «sostanziale identità di ratio che sorregge le due norme».

1.2. – Si è costituito in giudizio, con atto depositato in data 21 marzo 2011, il ricorrente nel giudizio principale, facendo proprie le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione e concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina censurata.

2. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 3 dicembre del 2010 (r.o. n. 37 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, «nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 6 del medesimo art. 19, conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo».

2.1. – Il giudice a quo riferisce che la ricorrente nel giudizio principale contesta la anticipata cessazione automatica, dichiarata in forza della disposizione legislativa censurata e decorrente dal 13 agosto 2008, dell'incarico di durata triennale avente ad oggetto la titolarità di un ufficio dirigenziale del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, che le era stato in precedenza conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2007 e ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Secondo quanto espone il tribunale rimettente, la ricorrente nel giudizio a quo chiede che venga dichiarata l'illegittimità della anticipata interruzione del rapporto di ufficio, con conseguente risarcimento del danno, sostenendo, in particolare, che la disposizione censurata si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost.

Il tribunale rimettente ritiene che tale questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine alla rilevanza, il giudice a quo osserva che la disposizione censurata era «pienamente vigente al momento del fatto» e «fondava il potere dell'amministrazione di non confermare l'incarico di dirigente generale» conferito alla ricorrente nel giudizio principale ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Conseguentemente, ad avviso del giudice a quo, se la disposizione censurata fosse considerata legittima, ne conseguirebbe la liceità del comportamento dell'amministrazione e l'infondatezza della domanda.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente – dopo aver rilevato che la disposizione censurata, pur successivamente abrogata, continua ad applicarsi agli atti di revoca dell'incarico verificatisi prima della intervenuta abrogazione – richiama la giurisprudenza di questa Corte che ha definito le condizioni in presenza delle quali il regime dello spoils system può considerarsi costituzionalmente legittimo e conforme agli artt. 97 e 98 della Costituzione. Ad avviso del giudice a quo, questa Corte, in particolare con le sentenze nn. 304, 81 e 34 del 2010, n. 61 del 2008 e n. 103 del 2007, ha posto il principio secondo cui «l'unico spoils system legittimo è quello che riguarda i dirigenti apicali che collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico o quel personale anche non apicale, che è assegnato agli uffici di diretta collaborazione e che è legato da un rapporto strettamente fiduciario con l'organo di governo». Al di fuori di tali ipotesi, secondo il giudice a quo, non possono invece considerarsi legittimi meccanismi che determinino «il mancato rinnovo [dell'incarico] in termini automatici, senza alcuna valutazione sul merito dell'azione amministrativa e sulla responsabilità del dirigente nel suo espletamento». Alla luce di tali considerazioni, il tribunale rimettente conclude che la disciplina censurata, nel prevedere un meccanismo automatico di decadenza applicabile a persone esterne all'amministrazione

chiamate a ricoprire un incarico dirigenziale generale non apicale, si pone, in carenza di idonee garanzie procedurali, in contrasto con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

2.2. – Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 22 marzo 2011, la ricorrente nel giudizio principale, facendo proprie le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione e insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con due distinte ordinanze del 3 e del 10 dicembre del 2010 (rispettivamente r.o. n. 37 e n. 36 del 2011), solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo.

Entrambe le ordinanze di rimessione sollevano la questione in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione. I giudici a quibus ritengono, in particolare, che la disciplina censurata determini una interruzione automatica del rapporto di ufficio prima della scadenza, senza le garanzie che secondo la giurisprudenza di questa Corte devono connotare gli incarichi dirigenziali per assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'ordinanza del 3 dicembre 2010 (r.o. n. 37 del 2011), inoltre, solleva la questione anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Il giudice a quo ritiene irragionevole la circostanza che, mentre con la sentenza n. 81 del 2010 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di spoils system transitorio relativo agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, previsto dall'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, è rimasta invece applicabile la norma censurata, la quale prevede un meccanismo di spoils system a regime relativo agli stessi incarichi, nonostante la «sostanziale identità di ratio che sorregge le due norme».

2. – I giudizi hanno ad oggetto la medesima disciplina in riferimento a parametri parzialmente coincidenti e vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – La questione è fondata.

La disposizione censurata prevede un meccanismo di cessazione anticipata del rapporto di ufficio, quale effetto automatico del mutamento di governo (cosiddetto spoils system), che è applicabile ad incarichi dirigenziali, anche non apicali, conferiti «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione» (art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) e che, sotto il profilo dell'efficacia nel tempo, opera a regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di Governo.

Questa Corte ha più volte affermato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008 e n. 103 e n. 104 del 2007), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008). Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, con la sentenza n. 81 del 2010, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, nella parte in cui tale norma disponeva che gli incarichi conferiti al personale esterno di cui al comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto. Anche per tale tipologia di incarichi, infatti, questa Corte ha affermato che «il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione». A tal fine, è in particolare necessario 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».

In base a tali argomenti, pertanto, con la sentenza n. 81 del 2010, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un meccanismo di spoils system transitorio che è del tutto analogo, anche sotto il profilo soggettivo, a quello previsto, a regime, dalla disposizione attualmente censurata. Quest'ultima infatti si differenzia, rispetto alla disciplina già dichiarata illegittima con la sentenza n. 81 del 2010, per il solo fatto che la prima introduce un meccanismo di spoils system a regime anziché transitorio (una tantum). Ma tale differenza, che attiene all'efficacia nel tempo della norma, non può indurre ad una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale, come è stato precisato con la sentenza n. 124 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della stessa disposizione ora censurata (art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001) nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis del medesimo art. 19, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. In quest'ultima pronuncia, infatti, questa Corte ha stabilito che «se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni».

Pertanto, alla luce delle medesime ragioni poste a fondamento della sentenza n. 81 del 2010, più sopra richiamate, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI