

TRIBUNALE DI ROMA

Sezione Lavoro

Il Giudice del Lavoro di I grado di Roma dott. Ersilia Foscolo, letti gli atti, rileva che all'ing. Bruno Salvi con D.P.R. del 25/10/99 è stato conferito -ai sensi dell'art. 19, comma 3°, del D.L.vo 3/2/1993 n. 29- l'incarico di Capo del Dipartimento dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti e della Navigazione per il periodo dal 28/9/99 al 31/7/04, confermandosi l'incarico in precedenza già attribuitogli. Sulla base del predetto decreto di conferimento di incarico è stato stipulato il 28/9/99 il contratto individuale di lavoro con l'ing. Salvi, con il quale sono state definite le modalità correlate all'incarico (oggetto, obiettivi, durata, trattamento economico) ed, in particolare, ne è stata prevista la durata quinquennale, ritenuta congrua "per la complessità delle funzioni da svolgere e degli obiettivi ad esse connessi".

Ha esposto l'attore nel ricorso:

- a) che con successiva nota del 14/9/01 (proveniente dal Vice Capo del Gabinetto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione) gli è stata comunicata l'attivazione del procedimento di revoca dell'incarico in base all'art. 19 -comma 8- del D.L.vo 165/01 e che, per non interrompere la continuità delle funzioni, gli sarà temporaneamente conferito un incarico per l'esercizio delle funzioni proprie del Dipartimento dell'Aviazione Civile, con la stipula di un apposito contratto della durata massima di un biennio;
- b) che dopo tale comunicazione ha continuato di fatto ad espletare tutte le attribuzioni proprie del Dipartimento cui era preposto;
- c) che con nota del 23/1/02 è stata inoltrata al ricorrente copia conforme del decreto del Presidente della Repubblica (registrato dalla Corte dei Conti fin dal novembre 2001) relativo alla revoca delle funzioni di Capo del Dipartimento dell'Aviazione Civile, adottato il 24/9/01;
- d) di essere rimasto in condizioni di assoluta inoperosità a decorrere da tale ultima comunicazione;
- e) di aver proposto il 29/3/02 ricorso di urgenza ex art. 700 cpc al Giudice del Lavoro di Roma, chiedendo che fosse ordinato al Ministero dei Trasporti e della Navigazione di preporlo con riserva all'ufficio di Capo Dipartimento dell'Aviazione Civile; ricorso rigettato, ma successivamente accolto in sede di reclamo al collegio, con ordinanza del 23/9/02 (comunicata il 27/9/02 e notificata in forma esecutiva in pari data alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dei Trasporti e della Navigazione), con la quale il giudice del reclamo ha disposto che l'Ing. Salvi riprenda servizio nel medesimo posto assegnato con D.P.R. 25/10/99, rimanendo comunque impregiudicati gli effetti derivanti per gli incarichi dirigenziali generali dall'art. 3 -comma 7- della legge 15/7/2002 n. 145, in particolare quanto alla loro automatica cessazione alla data dell'8/10/02.

In seguito all'Ing. Salvi è stato conferito l'incarico di studio (avente ad oggetto l'ottimizzazione dei sistemi di gestione degli aeroporti rispetto a criteri di efficienza, qualità e sicurezza) per la durata di un anno dall'8/10/02 al 7/10/03, formalizzato con D.P.C.M. del 12/12/02, con contratto individuale sottoscritto il 27/11/02.

Con l'attuale ricorso ex art. 414 cpc l'Ing. Salvi ha chiesto:

- 1) la conferma dell'ordinanza 23/9/02 adottata dal Tribunale del Lavoro di Roma in sede di reclamo, con la quale è stato disposto che egli riprenda servizio nel medesimo posto assegnato con D.P.R. 25/10/99;
- 2) la condanna delle amministrazioni convenute (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dei Trasporti e della Navigazione) al ripristino integrale del trattamento retributivo in godimento da parte del ricorrente fino al maggio 2002, e ciò sino alla emanazione della sentenza o -in via subordinata- fino al 30/9/02;
- 3) la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento del danno alla professionalità, del danno da perdita di "chances", del danno non patrimoniale e/o esistenziale (come quantificato in ricorso) e ciò dal gennaio 2002 fino all'emanazione della sentenza (o, in subordine, fino al 30/9/02);
- 4) l'accertamento del diritto dell'ing. Salvi alla prosecuzione dell'incarico conferito con D.P.R. 25/10/99 fino alla scadenza del 31/7/04 (dichiarando anche la illegittimità della delibera del Consiglio dei Ministri del 29-30/9/02 di conferimento dell'incarico di Capo del Dipartimento per la Navigazione e il Trasporto aereo e marittimo al dott. Silvio Di Virgilio);
- 5) la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento del danno derivante dalla ulteriore condotta tenuta dalle stesse anche dopo l'entrata in vigore della legge 145/02 (danno quantificato nel ricorso);
- 6) la condanna delle amministrazioni convenute ad assegnare all'attore un incarico equivalente al precedente o -in subordine- un incarico di studio, con il mantenimento dell'anteriore trattamento economico.

Per consentire l'accoglimento delle conclusioni di cui all'indicato punto 4) (anche eventualmente soltanto in termini di conseguenze di carattere economico e di risarcimento del danno), l'attore ha chiesto che siano previamente rimessi gli atti del presente giudizio alla Corte Costituzionale perché decida la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7°, legge 145/02, che ha stabilito che gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato cessano il 60° giorno dall'entrata in vigore della stessa legge 145/02.

Osserva il giudice che effettivamente la questione prospettata assume rilevanza ai fini della decisione della presente causa, perché -in applicazione della disposizione di legge sopra indicata- si deve ritenere che l'incarico conferito all'ing. Salvi di Capo del Dipartimento dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti (la cui prima vigenza era stata ripristinata dall'ordinanza del giudice del reclamo del 23/9/02) sia cessato con lo spirare del predetto termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge 145/02, certamente anteriore rispetto alla data del 31/7/04 di cui al D.P.R. 25/10/02. Infatti, secondo quanto è chiarito nella stessa circolare in materia di "Modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza", la disposizione in esame introduce un termine legale finale di durata degli incarichi dirigenziali di livello generale e di quelli di direttore generale in atto, e la

regola imperativa di rango legislativo sostituisce con efficacia immediata ogni diversa previsione contenuta nei contratti individuali o nei provvedimenti di attribuzione degli incarichi in corso, prevalendo anche sulle eventualmente diverse previsioni della contrattazione collettiva.

Si ritiene poi che -oltre a tale evidenziata rilevanza- la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore non sia manifestamente infondata, perché la norma in questione è intervenuta con effetto retroattivo in un assetto di interessi che nel caso in esame è stato liberamente pattuito dalle parti di un contratto. E' ben vero che il principio di irretroattività della legge è costituzionalizzato solo con riferimento alle norme incriminatrici penali ed è altresì vero che in via generale non è costituzionalizzato neppure il principio secondo cui il contratto ha forza di legge tra le parti. Tuttavia ciò non esclude la possibilità di sottoporre al giudizio di legittimità costituzionale norme che, in quanto intervengano con effetto retroattivo sull'assetto di interessi liberamente pattuito nel contratto dalle parti, si pongano in contrasto con altri principi di rango costituzionale, quali la libertà negoziale e l'autonomia privata della persona, la cui compromissione, proprio perché si tratta di diritti costituzionalmente tutelati, richiede una giustificazione doverosa e ragionevole, che nel caso di specie è invece del tutto inesistente. Più specificamente si ritiene che l'introduzione -attraverso una norma imperativa- di un termine di durata diverso da quello pattiziamente convenuto in un contratto possa confliggere con le norme di cui agli artt. 2, 3, 4, 41 e 97 della Costituzione.

In vero gli artt. 2 e 41 Cost. esprimono l'istanza fondamentale di protezione della libertà negoziale e dell'autonomia privata dell'individuo -funzionale anche alla realizzazione dei valori della personalità di quest'ultimo- rendendo così doverosa una giustificazione (anche in termini di ragionevolezza) di interventi di compressione dell'autonomia privata e di sovrapposizione alla stessa di norme eteroformate. Tale giustificazione di ragionevolezza non può rinvenirsi nella finalità perseguita dalla normativa in esame, che è quella di valorizzare "le responsabilità politiche degli organi di vertice delle amministrazioni nella scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei ad attuare gli obiettivi definiti in sede programmatica". Infatti tale ratio, se può giustificare lo ius poenitendi -già previsto dall'art. 19 co. 8 del D.L.vo 165/01 (ed illegittimamente utilizzato nel caso di specie, secondo quanto specificato dal giudice del reclamo nella citata ordinanza del 23/9/02)- da esercitarsi nel termine di 90 giorni dalla votazione della fiducia al Governo (poiché si tratta, in questo caso, di consentire alla nuova Amministrazione di adeguare la scelta dei dirigenti di vertice agli obiettivi politici perseguiti), non sembra invece poter giustificare lo scioglimento automatico dei contratti in corso, per effetto del solo dato temporale del decorso di un termine.

Siffatto meccanismo appare poi porsi in contrasto anche con il precetto costituzionale (art. 97) che individua come criterio fondamentale, che la legge deve osservare in tema di organizzazione dei pubblici uffici, quello del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Ora, un provvedimento che determina lo scioglimento automatico e incondizionato di tutti i contratti in essere ostacola invece gravemente il buon andamento dell'amministrazione. Inoltre la carenza di qualsiasi previsione di motivazione costituisce un grave vulnus per il principio di imparzialità, atteso che il meccanismo di cessazione automatica degli incarichi potrebbe essere agevolmente utilizzato dall'amministrazione per perseguire finalità ben diverse da quella della cura dell'interesse pubblico.

Può, infine, prospettarsi una violazione dell'art. 3 della Costituzione, dal momento che la disciplina in esame riserva un trattamento differenziato agli altri soggetti che hanno stipulato un contratto, che sono assoggettati alla regola fondamentale dell'art. 1372 cod. civ. , rispetto a coloro che hanno invece sottoscritto contratti relativi all'assegnazione di incarichi di funzione dirigenziale di livello generale; differenziazione che non trova giustificazione alcuna in termini di ragionevolezza e logicità.

Pertanto questo giudice ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento all'art. 3, comma 70, legge 145/02 rispetto agli artt. 2, 3, 4, 41 e 97 Costituzione e così provvede:

- 1) sospende il procedimento innanzi a sé pendente;
- 2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- 3) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 1/4/04

IL GIUDICE
Dott. Ersilia Foscolo