



**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**

Sezione IV - Lavoro -

**REPUBBLICA ITALIAANA**  
**In nome del popolo Italiano**

Il Giudice del Lavoro Stefania Billi , nella causa n°210096/03 vertente tra:

**Iodice Fabio**

elettivamente domiciliato in Roma via Bergamo n. 3 presso lo studio degli avv. Amos Andreoni, Luisa Torchia, Vittorio e Tommaso di Nitto che lo rappresentano e difendono giusta mandato a margine del ricorso;

ricorrente

e

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del ministro** pt e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente pt, rappresentati dall'Avvocatura Generale dello Stato elettivamente domiciliati in Roma presso l'ufficio legale dell'ente, via dei Portoghesi n. 12

resistente

nonché

**De Gregorio Michele**, contumace

resistente

a scioglimento della riserva assunta nell'udienza del 25.10.2005, ha pronunciato la seguente

**ordinanza**

Premesso che il ricorrente ha stipulato l'8.1.2001 con l'allora Ministero della pubblica Istruzione un contratto a tempo determinato avente ad oggetto il conferimento di un incarico di direzione di un ufficio di livello dirigenziale generale, nella specie, di direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale delle Marche della durata di Cinque anni.

Il 24.9.2002 con la nota n. 11275/MR l'amministrazione di appartenenza comunicava al ricorrente la mancata conferma nell'incarico già ricoperto preannunciandogli l'attribuzione di un incarico di studio della durata non superiore ad un anno con mantenimento del precedente trattamento economico, in applicazione dell'art. 3 comma 71.n.145 del 2002.

Il 25.9.2002 con la nota n. 11300/MR l'amministrazione proponeva l'attribuzione dell'incarico precedentemente ricoperto dal ricorrente in favore del dott. De Gregorio.

In pari data l'amministrazione procedeva ad attribuire tutti gli incarichi inerenti i restanti posti di funzione dirigenziale di livello equivalente all'incarico originariamente attribuito al ricorrente.

Il ricorrente proponeva, così, ricorso ex art. 700 c.p.c. prospettando la questione di legittimità costituzionale della norma citata e chiedendo di ordinare al ministero convenuto di ripristinarlo nelle originarie funzioni. Si costituiva la Presidenza del Consiglio, il MIUR, nonché il dott. De Gregorio chiedendo il rigetto del ricorso.

Il giudice della cautela accoglieva una delle domande subordinate ordinando alla parte convenuta di attribuire una funzione equivalente su posti vacanti o assegnati ad interim alla data di notifica del ricorso. Entrambe le parti avevano poi proposto reclamo ed il Tribunale in composizione collegiale aveva revocato il provvedimento cautelare impugnato.

Nelle more dell'emissione del provvedimento cautelare di secondo grado il ricorrente proponeva ricorso per la prosecuzione del giudizio di merito

chiedendo che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 7 l.n.145 del 2002 al fine di ordinare al ministero di ripristinare il ricorrente nelle sue originarie funzioni; in via subordinata, che venisse dichiarata, con sentenza non definitiva, l'insussistenza del diritto al ripristino nell'incarico di cui sopra e successivamente che venisse dichiarata l'erronea applicazione della norma citata; per l'effetto chiedeva l'annullamento delle delibere n. 11275/MR del 24.9.2002 e n. 11300/MR del 25.9.2002 nonché i conseguenti DPCM di nomina del dott. Iodice e del dott. De Gregorio con ordine alle parti pubbliche convenute di conferire al ricorrente nuovamente le funzioni di direttore dell'Ufficio scolastico regionale per le Marche con decorrenza 8.10.2002. In via ulteriormente gradata, chiedeva la disapplicazione delle delibere sopra richiamate e che venisse ordinato. al MIUR di attribuirgli altro incarico equivalente vacante alla data del 23.9.2002 o in data successiva anche in deroga al limite percentuale imposto dall'art. 19 comma 4 d.lgs n.165 del 2001; in via ancora subordinata, che venisse ordinato al Presidente del Consiglio dei Ministri di individuare ed attribuire al ricorrente un incarico equivalente su posti vacanti o assegnati ad interim alla data del 23.9.2002 anche in deroga al limite in percentuale imposto dall'art. 19 comma 4 d.lgs n. 165 del 2001; con ultima subordinata chiedeva che venisse ordinato al MIUR, previo annullamento delle citate delibere, di effettuare una valutazione comparativa, tra il dott. Iodice ed il dott. De Gregorio ai fini del conferimento dell'incarico oggi reclamato, secondo i modi e i termini di cui alla l.n.241 del 1990. Chiedeva in ogni caso la condanna del MIUR a corrispondere al ricorrente la retribuzione originariamente pattuita fino alla scadenza naturale del 31.1.2006; la condanna del MIUR al risarcimento del danno subito per effetto del demansionamento subito; il riconoscimento del diritto di chance nell'accesso ad incarichi dirigenziali di livello generale ex art. 13 ccnl

dirigenti PA, Area 1, ordinando alla parte convenuta la ricostruzione della carriera, oltre al risarcimento del danno da perdita di chance; il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, alla reputazione personale e professionale, nonché all'onore al prestigio ed alla dignità professionale che quantificava in €120.000.

Si costituiva la presidenza del Consiglio ed il MIUR chiedendo il rigetto del ricorso, mentre il De Gregorio rimaneva contumace.

Il procedimento subiva alcuni rinvii in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale su identiche questioni di legittimità costituzionale preventivamente proposte in occasione di altri giudizi. Il Giudice delle leggi, tuttavia, ordinava la restituzione degli atti ai giudici a quo (ordinanza n. 398 del 2005), affinché fosse valutata la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni riguardanti l'art. 3 comma 71.n.145 del 2002 alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 14 sexies d.l.n. 115 del 2005 conv. in l.n.168 del 2005.

#### Rilevanza dell'art. 3 comma 71.n.145 del 2002

Nel caso in esame si è verificata una situazione analoga alla cessazione dell'incarico per scadenza del termine, in quanto la l.n.145 del 2002 ha disposto la cessazione anticipata dall'incarico e, dunque, anticipato la scadenza del termine contrattualmente previsto.

Recita, infatti, l'art. 3 comma 7 della legge citata "Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, le disposizioni di cui al presente articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove è prevista tale figura. I predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione.

E' di tutta evidenza la rilevanza delle norme sopra citate non potendosi prescindere dalla loro applicazione nel caso di specie.

La norma censurata preclude l'accoglimento della domanda proposta, in via principale, di condanna dell'amministrazione al ripristino del ricorrente nelle sue originarie funzioni, ovvero della domanda proposta di risarcimento del danno derivante dalla risoluzione anticipata del contratto stipulato delle parti. Di contro, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma appena riportata, nella parte in cui dispone per legge la cessazione anticipata dell'incarico, renderebbe, infatti,

illegittimo il provvedimento di revoca dell'incarico stesso con conseguente diritto del ricorrente al ripristino dell'incarico sino alla naturale scadenza.

#### Rilevanza dell'art. 3 comma 1 lett. b) l.n.145 del 2002

Assume altresì rilevanza la norma di cui all'art. 3 comma 1 lett.b) l.n.145 del 2002, laddove impone per gli incarichi in esame il limite massimo triennale. Tale disposizione, anche se fosse dichiarata l'incostituzionalità dell'art.3 comma 7 della legge citata, comunque impedirebbe il ripristino dei rapporti cessati, proprio a causa della maggiore durata degli incarichi stabilita convenzionalmente.

#### Ininfluenza dell'art.14 sexies d.l. n.115 del 2005 convertito in l.n.168 del 2005 sulla rilevanza dell'art.3 comma 1 lett.b) e comma 7 l.n.145 del 2002

Il quadro normativo ha subito un'ulteriore modifica con l'entrata in vigore dell'art.14 sexies d.l. n.115 del 2005, convertito in l.n.168 del 2005, che ha modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali. Tale norma ha reintrodotto per tali incarichi una durata minima, fissandola in tre anni, ed ha portato la durata massima a cinque anni (art. 14 sexies comma 1) Il comma 2 dell'art 14 citato, tuttavia ha precisato che "La disposizione non si applica agli incarichi di direzione di

uffici dirigenziali resi vacanti prima della scadenza dei contratti dei relativi dirigenti per effetto dell'art.3 comma 1 n.145 del 2002." La modifica della disciplina sulla durata temporale degli incarichi dirigenziali in esame, come la stessa Corte Costituzionale ha osservato nell'ordinanza di restituzione agli atti, non si applica agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali resi vacanti prima della scadenza dei contratti dei relativi dirigenti a causa della cessazione ex lege dell'incarico. Non potrà pertanto trovare applicazione nel caso di specie. Ne consegue il permanere del giudizio di rilevanza nei termini sopra espressi. Né appaiono prospettabili interpretazioni diverse della norma che consentano il riconoscimento al ricorrente della ricostituzione del rapporto in sede di riassegnazione dell'incarico. La norma, infatti, prevede univocamente avvicendamento negli incarichi di dirigente generale.

#### Non manifesta infondatezza

Il sistema normativo sopra delineato appare in contrasto con alcuni principi di rango costituzionale. Come hanno già avuto modo di evidenziare altri giudici di questo Tribunale, si rileva innanzitutto una violazione dell'art.97 e 98 Cost.. La legge n.145 del 2002, infatti, ha introdotto il principio della decadenza automatica per i segretari generali e per i capi dipartimento dopo il decorso di 90 giorni dalla fiducia accordata al nuovo Governo, proprio in ragione della loro contiguità con il potere politico (art.3 comma 1 l.n.145 del 2002) La normativa in esame ha, poi, previsto *una tantum* la cessazione automatica anche per i dirigenti generali allo scadere del sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge in esame. Tale ipotesi di risoluzione automatica anticipata di diritto, come si è detto è stata prevista *una tantum*, consentendo di fatto solo al governo attualmente in carica di provvedere alla nomina di personale di propria fiducia da collocare al vertice di tutti gli uffici.

Si osserva inoltre che l'ipotesi prevista dal legislatore di cessazione ante tempus dell'incarico e configurata in assenza del rispetto della procedura prevista per legge per la revoca anticipata (art.19 d.lgs n.165 del 2001) ed in assenza di qualunque motivazione.

L'impianto normativo preso in esame appare collidere vistosamente con il principio espresso dalla Corte Costituzionale diretto a garantire una situazione di equilibrio tra il potere politico ed il potere amministrativo. Il primo, infatti, si occupa della funzione di indirizzo politico e di controllo attraverso l'azione del governo, mentre il secondo esercita funzioni gestionali e amministrative attraverso i propri funzionari (ord.n.313 del 1996 e n.11 del 2002). L'art.98 Cost., infatti, prevede che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione e nei commi successivi prevede ipotesi di incompatibilità e possibili restrizioni, al fine di evitare situazioni di conflitto di interessi proprio in nome del prevalente interesse della Nazione. La Corte Costituzionale ha sul punto chiarito che "la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale è connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente la stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati conseguiti." Ne ha fatto conseguire, quindi che "i dirigenti generali sono quindi posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, tanto più che il legislatore delegato ... ha accentuato il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione ed attuazione amministrativa dei dirigenti, escludendo, tra l'altro che il ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti."

Come é stato gia evidenziato da altro giudice di questo Tribunale "L'art.3 comma 7 l.n.145 del 2002, consentendo alla p.a. delle scelte per le quali non è previsto l'obbligo di motivazione, almeno quanto alla mancata riattribuzione dell'incarico dirigenziale, apre di fatto la possibilità per l'amministrazione di revocare gli incarichi in modo affatto arbitrario, all'ipotizzabile fine di redistribuirli a dirigenti ritenuti più affidabili dal punto di vista della consonanza politica ." Questi ultimi, infatti, tenderanno ad essere ulteriormente soggetti "ad una condizione di istituzionale debolezza".(ordinanza dott. Mucci).

In altri termini i precetti costituzionali contenuti negli artt. 97 e 98 Cost., che prevedono per i pubblici impiegati il dovere di imparzialità, l'accesso di regola mediante concorso, le determinazione delle sfere di competenza delle attribuzioni e delle responsabilità, l'obbligo del servizio esclusivo della nazione, delineano "un complessivo statuto del dipendente pubblico sottratto ai condizionamenti politici." La normativa oggi in esame sembra, per quanto esposto, non rispettare gli indicati principi costituzionali. Si ribadisce, quindi, quanto già rilevato da altro giudice, ovvero che "Non vi è ragione di ritenere che i dirigenti generali in servizio alla data di entrata in vigore della l.n.145 del. 2002, pur avendo ricevuto l'incarico sotto la vigenza del precedente governo, non avrebbero con professionalità e competenza perseguito gli obiettivi posti dalla nuova autorità politica. In ogni caso, se così non fosse stato, la legge garantisce la possibilità di revoca dell'incarico per il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero per l'inosservanza, anche non grave, delle direttive ricevute (art.21 d.lgs modificato dalla l.n.145 del 2002).

La necessità dell'adozione di un atto formale di revoca garantito dall'osservanza di un formale procedimento, avrebbe escluso la possibilità di qualsiasi forma di discriminazione, contestabile attraverso l'impugnazione dell'atto, e avrebbe eliminato il sospetto che la cessazione



automatica degli incarichi sia stata posta in essere con l'intento, manifestamente incostituzionale, per palese contrasto con gli artt.97 e 98 Cost., di garantire l'affidamento della gestione amministrativa a persone scelte per affinità politica."(ordinanza dott.ssa Orrù).

Con la previsione de iure della cessazione dall'incarico, l'art.3 comma 7 l.n.145 del 2002, sostanzialmente ha introdotto nell'ordinamento una forma di risoluzione del rapporto non assistita da alcuna forma di garanzia, né di contraddittorio, in aperto contrasto con quanto la stessa Corte Costituzionale ha da tempo chiarito. "L'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta, non già, che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo – assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio- a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso."(ordinanza n.313 del 1996). I dirigenti generali destinatari di tale norma, infatti, subiscono un trattamento peggiore rispetto a quello di regola riservato a tutti gli altri lavoratori, siano essi pubblici, o privati, per i quali sono previsti meccanismi di tutela a garanzia dell'immotivato ed ingiustificato recesso dal contratto.

E' già stato esattamente rilevato che "se l'amministrazione fosse stata abilitata a riconsiderare gli incarichi utilizzando gli ordinari strumenti provvedimentali o contrattuali, il dirigente. avrebbe potuto avvalersi delle tutele proprie di tali strumenti e, segnatamente, di quelle discendenti dal generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi. Invece, la diversa soluzione perseguita con la l.n.145 del 2002 finisce per evidenziare un improprio utilizzo dello strumento legislativo per conseguire effetti propri di un atto amministrativo (appunto la revoca

dell'incarico dirigenziale) con la conseguenza di privare il lavoratore di ogni tutela ed in violazione degli artt.70 e 97 commi 1 e 2 Cost." Si prospetta, inoltre la violazione anche degli artt. 1, 2, 4, e 35 Cost..

Prevedendo una deroga ingiustificata al principio di stabilità dei contratti di lavoro, sia pubblici sia privati, si violano, infatti, i principi della libera esplicazione della personalità professionale sul luogo di lavoro, della libertà egoziale, i quali possono essere sacrificati solo in presenza di doverose e ragionevoli motivazioni.

Va da ultimo evidenziato il contrasto con l't. 3 Cost., laddove la norma prevede la cessazione dell'incarico ex lege per tutti i dirigenti generali, mentre prevede la conferma automatica per i dirigenti, in caso di mancata tempestiva rotazione degli incarichi, in particolare 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, debitamente motivata ed alle condizioni previste dal contratto collettivo.

**p.q.m.**

visto l'art.23 l.n.87 del 1953

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.3 comma 1 lett.b) e comma 7 della l. n.145 del 2002. in riferimento agli artt.1,2,3,4,35, 70, 97 e 98 Cost;

ordina la trasmissione. degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma 4.11.2005

Il giudice  
Stefania Billi