

ESENTE



11711/16

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

pubblico  
impiego -  
dirigenti  
regionali -  
giurisdizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. GIOVANNI CANZIO - Primo Presidente - R.G.N. 5742/2015
- Dott. ETTORE BUCCIANTE - Presidente Sezione - Cron. *M 7 U*
- Dott. GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione - Rep.
- Dott. MARIA CRISTINA GIANCOLA - Consigliere - Ud. 24/05/2016
- Dott. PIETRO CURZIO - Consigliere - CC
- Dott. ANNAMARIA AMBROSIO - Consigliere - C.U.
- Dott. GIACOMO TRAVAGLINO - Consigliere -
- Dott. STEFANO PETITTI - Consigliere -
- Dott. ALBERTO GIUSTI - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 5742-2015 proposto da:

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, CORSO DEL RINASCIMENTO 11, presso lo studio dell'Avvocato GIANLUIGI PELLEGRINO, che la rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

elettivamente domiciliato in ROMA,

2016  
289

*M*

CORSO TRIESTE 16, presso lo studio degli Avvocati  
MICHELE DE CILLA e SALVATORE NAPOLITANO,  
rappresentato e difeso dagli Avvocati ALFREDO  
CONTIERI, GIOVANNI BERETTA e SALVATORE NAPOLITANO,  
per delega a margine della memoria di costituzione;

- **resistente** -

**nonché contro**



- **intimati** -

per regolamento di giurisdizione in relazione al  
giudizio pendente n. 4726/2013 del TRIBUNALE  
AMMINISTRATIVO REGIONALE del LAZIO.

uditi gli Avvocati GIANLUIGI PELLEGRINO ed ALFREDO  
CONTIERI;

udita la relazione della causa svolta nella camera  
di consiglio del 24/05/2016 dal Consigliere Dott.  
ALBERTO GIUSTI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto  
Procuratore Generale dott. MARIO FRESA, il quale ha  
chiesto che le Sezioni unite della Corte di  
cassazione, in accoglimento del ricorso, dichiarino  
la giurisdizione ordinaria.

*Am*



### Fatti di causa

1. - [redacted] dirigente di ruolo della Regione Lazio, con ricorso iscritto al n. 4726/13 di registro generale ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, chiedendone l'annullamento, gli atti con cui la Regione ha riorganizzato, accorpato e ridotto da venti a dodici le direzioni regionali, disposto la revoca del precedente incarico apicale, a lui conferito, di direttore della Direzione regionale Territorio ed Urbanistica, modificato la disciplina di conferimento degli incarichi dirigenziali e proceduto, previa appositi avvisi interni e poi (per tre di essi) anche esterni, al conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali, nominando la [redacted] direttore della Direzione regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti.

2. - Nella pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, la Regione Lazio, con atto notificato il 9-13 marzo 2015, ha proposto istanza per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi, in via principale, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sull'intera controversia e, in subordine, la giurisdizione dello stesso giudice ordinario con esclusione soltanto dell'impugnazione relativa alle delibere della Giunta regionale nn. 53 e 62 del 2013, recata dai motivi primo e secondo del ricorso introduttivo.

2.1. - Richiamato il disposto dell'art. 63 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che devolve alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle aventi ad oggetto il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, la Regione rileva che la *causa petendi* azionata dal ricorrente innanzi al TAR è espressamente connessa al suo interesse riferito al mantenimento dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Territorio ed Urbanistica oppure al conseguimento di quello di direttore della neo istituita Direzione Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti, e quindi attiene a materia appartenente alla giurisdizione del giudice ordinario. Secondo la Regione, tale conclusione varrebbe anche per la parte "ancillare" della controversia, nella quale il ricorrente ha formalmente impugnato le delibere della Giunta regionale nn. 53 e 62 del 2013,



recanti modifiche al regolamento regionale concernente l'organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale e le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali. Si assume infatti nel ricorso per regolamento che, in presenza di controversia volta nella sua *causa petendi* alla pretesa di un dirigente a svolgere determinati incarichi dirigenziali, l'impugnativa di atti presupposti non determinerebbe l'attribuzione della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo, dal momento che, quando il giudice ordinario li ritiene rilevanti ai fini della decisione, li disapplica, se illegittimi.

3. - Nessuno degli intimati ha affidato ad un controricorso lo svolgimento della propria attività difensiva.

Il solo [ ] ha depositato un atto di costituzione, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso per le ragioni che si è riservato di illustrare in seguito.

4. - Il ricorso per regolamento preventivo è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base della requisitoria scritta del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., il quale ha concluso perché le Sezioni Unite, in accoglimento dell'istanza, dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

5. - In prossimità dell'adunanza in camera di consiglio l'arch. Carini ha depositato una memoria illustrativa.

### **Ragioni della decisione**

1. - In via preliminare, va dichiarata l'irricevibilità della memoria, presentata in prossimità dell'adunanza in camera di consiglio, con la quale l'arch. [ ] che non ha depositato controricorso ma solo un atto di costituzione con procura al difensore, ha per la prima volta spiegato le ragioni di resistenza al ricorso per regolamento preventivo. In mancanza di controricorso, infatti, la parte costituita non può presentare memoria, ma solo partecipare alla discussione (Sez. Un., 11 aprile 1981, n. 2114; Sez. V, 11 giugno 2004, n. 11160; Sez. V, 30 settembre 2011, n. 20029).

2. - Passando all'esame del fondo della questione di giurisdizione, occorre premettere che [ ] - dirigente di ruolo della Regione Lazio, titolare del revocato incarico dirigenziale di direttore della Direzione regionale



Territorio ed Urbanistica e aspirante al nuovo incarico di direzione di una delle dodici nuove Direzioni regionali (Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti) - ha impugnato, con la proposizione del ricorso al giudice amministrativo e con la presentazione di motivi aggiunti, i seguenti atti, di cui ha chiesto l'annullamento:

- la delibera della Giunta regionale (n. 53 del 22 marzo 2013) che, nel modificare il regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1, sull'organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale, ha riorganizzato le strutture amministrative e ridefinito le competenze ed il numero delle direzioni regionali, riducendone il numero, con un'operazione di accorpamento e di fusione tra alcune di esse, da venti a dodici;
- la delibera della Giunta regionale (n. 58 del 4 aprile 2013) di revoca  dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione regionale Territorio ed Urbanistica;
- la delibera della Giunta regionale (n. 62 del 4 aprile 2013) che, nel modificare anch'essa il regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1, ha stabilito nuove modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali;
- la determina del responsabile del ruolo (n. 144000 del 12 aprile 2013) contenente avviso di selezione interna per la ricerca di professionalità per il conferimento degli incarichi di direzione delle Direzioni regionali e della Giunta e di direttore dell'Agenzia regionale parchi;
- la nota del Segretario generale (n. 163905 del 29 aprile 2013) di trasmissione al Presidente della Giunta del quadro riepilogativo delle domande presentate dai dirigenti e dei relativi *curricula*;
- la nota del Presidente della Giunta n. 169646 del 3 maggio 2013 e la nota del Segretario generale n. 169651 del 2013;
- l'appunto per la Giunta del 30 aprile 2013 redatto dal Segretario generale, riepilogativo della procedura svolta e contenente l'attività istruttoria finalizzata a verificare la conformità tra i profili professio-



nali dei candidati alla procedura interna e i requisiti contenuti nei bandi pubblicati in data 12 aprile 2013;

- la decisione, ed il relativo verbale, della Giunta regionale del 30 aprile 2013 di non procedere al conferimento di incarichi relativi a tre direzioni e di avviare una selezione esterna per la copertura delle relative posizioni;
- la determina del direttore del Dipartimento istituzionale e territorio n. 37 del 7 maggio 2013 in cui si prevede di procedere al conferimento di incarichi dirigenziali al personale esterno all'ente;
- la delibera di Giunta regionale (n. 112 del 29 maggio 2013) con la quale, a conclusione della procedura aperta per la selezione dei dirigenti esterni, la [ ] è stata nominata dirigente della Direzione Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti.

In sintesi, con l'azione proposta dinanzi al giudice amministrativo il dirigente di ruolo della Regione Lazio mira, innanzitutto, al mantenimento dell'incarico dirigenziale che gli è stato revocato, impugnando sia il provvedimento di revoca dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Territorio ed Urbanistica precedentemente conferitogli (ossia la determinazione operativa e gestionale immediatamente incidente sull'incarico in atto), sia l'atto di macro-organizzazione che ne costituisce la premessa e il presupposto, ossia il provvedimento generale (la delibera della Giunta regionale n. 53 del 22 marzo 2013, recante modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1) di ridefinizione delle strutture amministrative della stessa Giunta. Con l'impugnativa dinanzi al TAR [ ] contesta altresì l'assegnazione dell'incarico dirigenziale della neo istituita Direzione regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti alla [ ] chiedendo l'annullamento non solo degli atti della procedura selettiva rivolta al conferimento dell'incarico (la conclusione, negativa per il ricorrente e per gli altri aspiranti, della procedura di interpello interno e la nomina della [ ] in esito all'avviso esterno), ma anche l'atto di organizzazione (la delibera della Giunta regionale n. 62 del 4 aprile 2013) che ha modificato i criteri di conferimento della titolarità dell'ufficio dirigenziale.

*Ar*



3. - L'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, «tutte» le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, «includere le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali». La circostanza che nel giudizio vengano in questione «atti amministrativi presupposti» non incide sulla giurisdizione del giudice ordinario: il giudice procede, se li riconosce illegittimi, alla loro disapplicazione. Nel caso in cui siano pendenti contemporaneamente un giudizio civile, in cui l'atto amministrativo rilevi come presupposto e sia passibile di disapplicazione, e un giudizio amministrativo, in cui lo stesso atto sia oggetto di impugnazione e sia suscettibile di annullamento, la pendenza del giudizio amministrativo «non è causa di sospensione del processo» dinanzi al giudice ordinario.

La giurisdizione ordinaria non si estende a tutte le vertenze inerenti al personale con rapporto contrattuale: ai sensi del comma 4 del citato art. 63, «[r]estano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni».

4. - La giurisprudenza di queste Sezioni Unite ha affermato che, poiché la giurisdizione si determina in base al *petitum* sostanziale, che va individuato con riferimento ai fatti materiali allegati dall'attore e alle particolari caratteristiche del rapporto dedotto in giudizio, nella giurisdizione del giudice ordinario rientra il potere di verificare, in via incidentale, la legittimità degli atti generali di autoregolamentazione dell'ente pubblico (per eventualmente disapplicarli), qualora il giudizio verta su pretese attinenti al rapporto di lavoro e riguardi, quindi, posizioni di diritto soggettivo del lavoratore, in relazione alle quali i suddetti provvedimenti di autoregolamentazione costituiscono solamente atti presupposti (Sez. Un., 5 giugno 2006, n. 13169; Sez. Un., 16 febbraio 2009, n. 3677).

Si è anche precisato che le controversie relative al conferimento degli incarichi dirigenziali, anche se implicante l'assunzione a termine di soggetti esterni, sono di pertinenza del giudice ordinario, in applicazione del comma 1 dell'art. 63, purché la selezione del destinatario dell'incarico non abbia carattere concorsuale (Sez. Un., 30 settembre 2014, n. 20571).

*Ar*



Questa Corte regolatrice ha anche chiarito che, in tema di riparto di giurisdizione nelle controversie relative a rapporti di lavoro pubblico privatizzato, spetta alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo la controversia nella quale la contestazione investe direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo mediante la deduzione della non conformità a legge degli atti organizzativi, attraverso i quali le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della titolarità degli stessi (Sez. Un., 9 febbraio 2009, n. 3052; Sez. Un., 3 novembre 2011, n. 22733; Sez. Un., 16 dicembre 2015, n. 25210). E ciò sul rilievo che possono darsi situazioni nelle quali la contestazione in giudizio della legittimità degli atti, espressione di poteri pubblicistici, previsti dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, implica la deduzione di una posizione di interesse legittimo, nella quale il rapporto di lavoro non costituisce l'effettivo oggetto del giudizio, ma, per così dire, lo sfondo rilevante ai fini di qualificare la prospettata posizione soggettiva del ricorrente, derivando gli effetti pregiudizievoli direttamente dall'atto presupposto (Sez. Un., 8 novembre 2005, n. 21592; Sez. Un., 6 novembre 2006, n. 23605; Sez. Un., 1° dicembre 2009, n. 25254).

5. - Facendo applicazione di tali principi la giurisdizione deve essere regolata nel caso di specie come segue.

Spetta al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, la cognizione della controversia originata dall'impugnazione in via principale delle delibere della Giunta regionale n. 53 del 2013 e n. 62 del 2013, trattandosi di vertenza nella quale il dipendente pubblico, dirigente di ruolo della Regione Lazio, al fine di ottenere l'annullamento delle determinazioni organizzative di carattere generale, la rimozione dei loro effetti e il riesercizio in senso favorevole del potere amministrativo conseguente all'annullamento degli atti, prospetta il pregiudizio alla propria posizione professionale e alle aspettative qualificate di carriera derivanti dall'adozione di tali atti di macro-organizzazione correlati all'esercizio di poteri autoritativi, rivolti, l'uno, a ridefinire, mediante accorpamento, le strutture amministrative della Giunta regionale, l'altro, a stabilire modalità e criteri di conferimento della titolarità degli uffici pubblici dirigenziali.



Spetta, invece, al giudice ordinario la cognizione di ogni altro aspetto della controversia promossa.

Infatti, la revoca dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione regionale Territorio ed Urbanistica rientra, per espresso dettato normativo, tra le materie appartenenti alla giurisdizione del giudice ordinario.

E così pure vi rientra la vicenda concernente il conferimento ad un soggetto esterno (  ) dell'incarico dirigenziale apicale. Si è infatti di fronte - come correttamente ha osservato il pubblico ministero - ad una procedura selettiva che non può essere considerata di carattere concorsuale, facendo difetto la previsione sia della nomina di una commissione esaminatrice con poteri decisorii, sia della formazione di una graduatoria finale di merito dei candidati all'esito di una valutazione comparativa, e connotandosi quindi l'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico quale frutto di una valutazione di carattere discrezionale, che rimette all'amministrazione la scelta, del tutto fiduciaria, del candidato da collocare in posizione di vertice.

Né rileva la circostanza che la selezione finale sia espressione di un procedimento complesso, caratterizzato dal previo interpello interno e - avendo avuto questo esito negativo per non essere stata riscontrata la presenza, tra gli aspiranti, compreso  di un profilo professionale in grado di dirigere una struttura che presenta un quadro di competenze molto articolato - dalla pubblicazione di un avviso informativo per la ricerca di professionalità per l'affidamento del suddetto incarico a soggetto esterno all'amministrazione regionale. Si tratta, infatti, di momenti dell'unitario procedimento selettivo non concorsuale rivolto al conferimento dell'incarico dirigenziale apicale, e quindi di una materia non compresa entro la soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici ma che, presupponendo il disegno organizzativo dell'ufficio, appartiene alla gestione dei rapporti di lavoro, essendo le determinazioni dell'amministrazione assunte con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

6. - La complessità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del regolamento.

PER QUESTI MOTIVI



La Corte così provvede:

- *dichiara* la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia avente ad oggetto l'impugnazione delle delibere della Giunta regionale n. 53 del 22 marzo 2013 e n. 62 del 4 aprile 2013;
- *dichiara* la giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, in ordine alla controversia avente ad oggetto la revoca  dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione regionale Territorio ed Urbanistica e il conferimento alla  dell'incarico dirigenziale di direttore della Direzione regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti; e rimette le parti dinanzi al giudice territorialmente competente;
- *dichiara* compensate tra le parti le spese del regolamento.

*Am*

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 24 maggio 2016.

Il Presidente

**IL CANCELLIERE**  
Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
5 MAGGIO 2016  
IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI