

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Presidente

Dott. CINQUE Guglielmo - Consigliere

Dott. CONTE Dario - Consigliere

Dott. MICHELINI Gualtiero - Rel. Consigliere

Dott. DE IORIS Mario - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 9464-2022 proposto da:

Di.Lu., rappresentato e difeso dagli avvocati FR.CA., JO.LI.;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI SIDERNO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato GI.MO.;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 431/2021 della CORTE D'APPELLO di REGGIO CALABRIA, depositata il 11/11/2021 R.G.N. 583/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 03/06/2026 dal Consigliere Dott. GUALTIERO MICHELINI.

Fatti di causa

1. La Corte d'Appello di Reggio Calabria confermava la sentenza del Tribunale di Locri, in funzione di giudice del lavoro, di rigetto del ricorso di Di.Lu., architetto, dipendente del Comune di S (funzionario direttivo cat. D), con cui, lamentata l'illegittimità del conferimento a soggetto esterno all'amministrazione dell'incarico di Responsabile dell'Unità operativa Assetto del territorio, con deliberazione del 31.1.2011, sulla premessa di essere in possesso dei requisiti necessari per ricoprire l'incarico in parola, aveva richiesto il risarcimento del danno da perdita di chance conseguente alla mancata procedimentalizzazione del potere di conferimento e all'omessa previa comparazione con il personale interno di categoria D (mancato interpellato tra i dipendenti interni all'amministrazione comunale).

2. La Corte territoriale, condividendo il percorso argomentativo del Tribunale, riteneva che la disposizione dell'art. 110 D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) condiziona il conferimento all'assenza di professionalità all'interno dell'ente solo per gli incarichi previsti dal secondo comma (quelli conferiti al di fuori della dotazione organica), non per quelli disciplinati dal comma 1 (relativi agli incarichi dirigenziali e ai posti di responsabili dei servizi o degli uffici istituiti in pianta organica), perché tale possibilità era prevista dallo Statuto del Comune in questione (richiamava in proposito Cass. n. 849/2015). Considerava non pertinente il richiamo all'art. 30 del Regolamento comunale, che si riferiva anch'esso agli incarichi conferiti ai sensi del 2 comma dell'art. 110 TUEL.

3. Per la cassazione della sentenza d'appello ricorre l'arch. Di.Lu. con due motivi, illustrati da memoria; resiste con controricorso il Comune di Siderno.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo, parte ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001, come riformulato dal D.Lgs. n. 150/2009, 110 TUEL, 97 Cost., 1 legge n. 241/1990, del principio di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Richiama i principi espressi da Cass. n. 4621/2017, che definisce regola immanente al sistema la previa ricerca di professionalità interne, e la giurisprudenza contabile che ha ritenuto applicabile agli enti locali l'art. 19, comma 6, cit.

2. Le medesime considerazioni sono espresse nel secondo motivo, che denuncia egualmente la violazione dell'art. 110 TUEL e dell'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001, oltre che degli artt. 1175 e 1375 cod. civ. e dei principi di buona fede e correttezza.

3. Il ricorso, i cui motivi possono essere trattati congiuntamente per connessione, è fondato.

4. Questa Corte, ancora di recente, ha ribadito, quanto al rapporto fra le fonti, che i rapporti a tempo determinato instaurati ai sensi dell'art. 110 TUEL sono assoggettati alla disciplina dettata dal D.Lgs. n. 165/2001, tranne che negli aspetti espressamente disciplinati dalla norma speciale contenuta nel D.Lgs. n. 267/2000, o per quelli incompatibili con la natura temporanea del rapporto. Ciò in conformità all'assetto che deriva, quanto al rapporto fra le fonti, dal combinato disposto degli artt. 70, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001 (secondo cui: "Il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali è disciplinato dai contratti collettivi previsti dal presente decreto nonché dal decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267") e 88 D.Lgs. n. 267/2000 (che, nell'indicare la disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali, prevede che:

"All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti e i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico"). Quanto al rapporto dirigenziale, la disciplina statale integra, per le parti non incompatibili, quella degli enti locali, che in parte qua ha la funzione di fornire al Sindaco uno strumento per affidare incarichi di rilievo, anche al di fuori di un rapporto di dipendenza stabile e oltre le dotazioni organiche, e di garantire la collaborazione del dirigente o dello specialista incaricato per tutto il periodo del mandato del Sindaco (Cass. n. 27634/2025, n. 12837/2024, e giurisprudenza ivi richiamata).

5. È stato chiarito, in relazione alla modifica apportata dal D.Lgs. n. 150/2009 al previgente testo dell'art. 19 (che non prevedeva espressamente la motivazione e la previa ricerca di personale interno) che l'introduzione, nel 2009, della necessità di motivazione in sé non muta l'assetto dei presupposti la cui ricorrenza giustifica la nomina di dirigenti esterni, ma la previsione che il personale così scelto debba essere "non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione" costituisce opportuna precisazione di un requisito che inevitabilmente deve giustificare (e doveva giustificare anche prima della modifica del testo normativo) tali nomine, proprio perché le norme non possono essere intese come destinate a consentire incarichi liberamente scelti a prescindere dalla disponibilità del personale nell'ambito delle dotazioni esistenti presso la P.A., trattandosi di requisito insito in quello, di fondo, della temporaneità dell'esigenza, difficilmente conciliabile con la possibilità della P.A. di dare corso a contratti a termine secondo la disciplina dell'art. 19, comma 6, cit., pur in presenza di personale idoneo nei propri ruoli (Cass. n. 27192/2025).

6. Ora, dato atto che, nel caso di specie, risulta trattarsi non di incarico dirigenziale in senso proprio, ma di posizione organizzativa in Comune privo di dirigenza, la decisione del Comune controricorrente di attribuire l'incarico in questione omettendo la ricerca e valutazione di professionalità interne non è conforme al dato normativo sopra ricordato, valendo i principi generali espressi da Cass. n. 4621/2017 (e dalla successiva giurisprudenza di legittimità sopra ricordata) secondo cui, in tema di conferimento di incarichi dirigenziali, costituisce regola immanente al sistema, corrispondente a finalità di economicità, efficienza e buona amministrazione, il principio, esplicitato dal terzo periodo del comma 6 dell'art. 19 D.Lgs. n. 165/2001, come riformulato dal D.Lgs. n. 150/2009, secondo cui la nomina di un soggetto esterno alla P.A. è condizionata alla previa verifica dell'insussistenza, all'interno dei ruoli organici, di una professionalità equivalente, e la motivazione del provvedimento di nomina è funzionale alla verifica esterna del rispetto di tale vincolo, anche ai fini del controllo della Corte dei Conti sugli atti di conferimento dei predetti incarichi.

7. Non è, invece, correttamente operato nella sentenza impugnata il richiamo ai principi espressi da Cass. n. 849/2015. Questa pronuncia ha affermato che, in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze di enti pubblici locali, in forza del primo comma dell'art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la possibilità di copertura, con contratto a tempo determinato, di posti ricompresi "in pianta organica", tra cui quelli relativi a responsabili dei servizi o degli uffici e a qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, esige una apposita previsione statutaria, non giovando a tal fine una mera previsione regolamentare, la quale è, per converso, sufficiente, in forza del secondo comma della menzionata norma, per la stipulazione di contratti a termine "al di fuori della dotazione organica".

8. Come si legge nella motivazione di tale pronuncia (par. 5.2, 5.3), in cui è riportato il testo dell'art. 110 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, commi 1 e 2, dal tenore letterale di dette disposizioni risulta che esse prevedono due fattispecie di "incarichi a contratto" che possono essere conferiti dall'ente locale e che hanno in comune il solo fatto di essere a tempo determinato; il primo comma dell'art. 110 prevede un'ipotesi di copertura di posti "di ruolo" di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione; il secondo comma, invece, consente la stipulazione di contratti a tempo determinato per tali figure professionali, espressamente, "al di fuori della dotazione organica"; alla diversità di presupposti (posto in pianta organica o al di fuori di essa) corrisponde una diversità di profili disciplinatori, quali l'imposizione di una percentuale massima prevista per legge o l'assenza di professionalità presenti all'interno dell'ente, in relazione agli incarichi extra dotationem; per espressa disposizione di legge, poi, deve essere lo "statuto" a prevedere la copertura dei posti in pianta organica con contratti a tempo determinato.

9. Il richiamo nella norma allo Statuto comunale per "la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione... mediante contratto a tempo determinato" pone una condizione aggiuntiva (collegata alla posizione, nel sistema delle fonti, di tale atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango para-primario o sub-primario, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare), e non derogatoria, a quelle dell'insussistenza, all'interno dei ruoli organici, di una professionalità equivalente, e di motivazione del provvedimento di nomina. In altri termini, lo Statuto comunale può autorizzare un Comune ad assegnare un incarico dirigenziale o di p.o. per posti in organico, e senza previsione statutaria ciò non è possibile per un'amministrazione comunale, attesa la delicatezza, contabile e non solo, della scelta. Ma lo Statuto non può derogare alla legge, dunque, per quanto qui rileva, alla regola generale di cui all'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui la nomina di dirigenti (o responsabili di servizi nei comuni privi di dirigenti) esterni è subordinata alla non rinvenibilità nei ruoli dell'amministrazione delle professionalità richieste.

10. In accoglimento del ricorso, pertanto, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio della causa alla medesima Corte d'Appello in diversa composizione per il riesame nel merito, applicando i principi di diritto espressi da Cass. n. 4621/2017 e dalla successiva giurisprudenza di legittimità sopra riportata.

11. Alla Corte di rinvio è demandato altresì il regolamento delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Reggio Calabria in diversa composizione, alla quale demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma nell'Adunanza camerale del 3 giugno 2026.

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2026.