



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi Sigg.ri magistrati:

ANNALISA DI PAOLANTONIO	Presidente
ROBERTO BELLÈ	Consigliere Rel.
NICOLA DE MARINIS	Consigliere
MARIA LAVINIA BUCONI	Consigliere
DARIO CAVALLARI	Consigliere

Oggetto:

IN FIDUCIA PUBBLICA - CONTRATTI DI DIRIGENZA ESTERNA (ART. 19, CO. 4 D. LGS. N. 195/2001) - RIFORMAZIONE - ILLEGITTIMITÀ - CONDIZIONI. MANCATA AMMISSIONE A SELEZIONE PER INCARICHI A DIRIGENTI DI RUOLO DISPARI DI TRATTAMENTO (CASSAZIONE + A.Q.) - ESCLUSIONE DIRIGENZA GENERALE - INCARICO - PRESUPPOSTI - CONTRAZIONI - CRITERI.
--

Ud. 3/7/2025 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 36191/2019 R.G. proposto da:

_____ rappresentato e difeso dall'Avv. _____

- ricorrente -

contro

ISTITUTO SUPERIORE PER LA RICERCA E LA PROTEZIONE
AMBIENTALE, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE
DELLO STATO

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 1693/2019,
depositata il 22.5.2019, NRG 3580/2017;

udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 3.7.2025 dal
Consigliere ROBERTO BELLE';

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore
Generale dott. Mario Fresa, che ha concluso per l'accoglimento del
ricorso, per quanto di ragione.

FATTI DI CAUSA



1. [REDACTED] ha agito nei confronti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito, ISPRA) esponendo di essere stato titolare di una serie di contratti a termine, con proroghe e rinnovi - dapprima con l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica tecnologica applicata al Mare (di seguito ICRAM) e quindi con ISPRA, in esito alla soppressione del primo ente e la sua confluenza, ai sensi dell'art. 28, del d.l. n. 112 del 2008, conv., con mod. in legge n. 133 del 2008, e del D.M. n. 123 del 2019, nell'altro ente - per lo svolgimento di attività dirigenziale e ciò nel periodo complessivamente compreso tra il febbraio 2006 ed il giugno 2015, ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. n. 165 del 2001 e quindi nelle forme dell'incarico a dirigente esterno.

Il ricorrente sosteneva la nullità dei termini apposti ai contratti così stipulati, prorogati e rinnovati ed insisteva per la conversione del rapporto a tempo indeterminato o, in subordine, per il risarcimento del danno c.d. eurounitario per abusiva reiterazione dei contratti a termine.

Egli chiedeva, altresì, il pagamento delle differenze retributive maturate in suo favore, sul presupposto che, nonostante l'inquadramento come dirigente di seconda fascia, nel periodo dal 2009 al 2015 avrebbe svolto funzioni di direttore generale, qualifica di cui chiedeva, anzi, il riconoscimento, a far data dal gennaio 2012 o maggio 2014 o comunque dall'aprile 2015.

Infine, il ricorrente insisteva per il risarcimento del danno da perdita di *chance*, stante il trattamento discriminatorio subito per non essere stato egli ammesso, in quanto dirigente esterno, alla selezione per la posizione di dirigente generale di cui alla delibera ISPRA del 29.11.2011.

2. La Corte d'Appello di Roma, confermando la sentenza del Tribunale della stessa città, ha rigettato tutte le domande.

Quanto alle domande riguardanti l'illegittimità dei termini apposti ai contratti dirigenziali, la Corte territoriale riteneva che l'art. 19, co.



6, nel consentire incarichi fino a cinque anni, era norma derogatoria dell'art. 5 del d. lgs. n. 368 del 2001 e della durata massima di trentasei mesi ivi prevista.

Inoltre, il termine quinquennale ivi sancito era da ritenere riferito ad ogni singolo e successivo incarico, desumendosi, anche dall'utilizzazione nella norma del sostantivo al plurale ("incarichi"), che vi potesse essere l'attribuzione di più incarichi nel corso del tempo, alla sola condizione che fosse di volta in volta verificata nuovamente la ricorrenza delle condizioni legittimanti, tra cui quella dell'insussistenza nei ruoli organici di una professionalità equivalente, come era in concreto accaduto nel caso di specie.

La Corte d'Appello richiamava altresì il precedente di Cass. 22 febbraio 2017, n. 4621 (*rectius* Cass. 10 luglio 2017, n. 17010, cui si riferiscono le citazioni contenute nella sentenza qui impugnata), ove si era precisato come non si ponesse in contrasto con la disciplina eurounitaria l'art. 10 del d. lgs. n. 368 del 2001, con cui i dirigenti privati venivano esclusi dalle tutele previste per gli altri lavoratori a termine e ciò sul presupposto che la natura spiccatamente fiduciaria del rapporto dirigenziale integrasse le ragioni oggettive che, in linea con la clausola 5 del c.d. Accordo Quanto allegato alla direttiva 1999/70/CE, giustificavano il ricorso a contratti a tempo determinato successivi, con assetto estendibile anche al lavoro pubblico contrattualizzato, stante il rinvio generale operato dall'art. 36, co. 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 alla normativa sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

3. Quanto alle domande riguardanti la posizione di direttore generale, la Corte d'Appello evidenziava come l'avere il ricorrente svolto, dal 2009, le funzioni già ricoperte dal precedente direttore generale di ICRAM, ente soppresso e confluito in IPSRA nel 2008, non avesse valenza decisiva, in quanto per effetto di quelle trasformazioni, le funzioni dell'ex dirigente generale di ICRAM



erano venute meno nella loro pienezza, come anche il posto di direzione generale.

Inoltre, non risultava che il nuovo ufficio ex ICRAM (c.d. CRA 15) fosse qualificato in un organigramma, nei regolamenti di organizzazione o nello Statuto di ISPRA come di direzione generale o riservato a dirigenti di prima fascia.

D'altra parte – rilevava ancora la Corte di merito - nell'ambito delle disposizioni sulla dirigenza (art. 13 ss. del d.lgs. n. 165 del 2001), alle quali anche gli enti nazionali non economici erano tenuti ad adeguarsi, un ufficio potrebbe essere ritenuto come di livello dirigenziale generale solo in presenza di espressa qualificazione normativa, tranne eccezioni espressamente previste.

4. Infine, rispetto alla selezione per il conferimento di incarichi di dirigenza generale, la Corte d'Appello evidenziava come l'indizione di concorso interno dimostrasse la presenza nei ruoli dell'ente di personale idoneo, sicché non si poteva realizzare la fattispecie utile alla nomina di un dirigente esterno, la quale, peraltro, avrebbe vanificato le ragioni stesse dell'originaria assunzione di quest'ultimo.

In definitiva, la posizione del dirigente esterno nominato ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. n. 165 del 2001 non era comparabile con quella dei dipendenti di ruolo.

5. [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione sulla base di sei motivi, resistiti da controricorso di ISPRA.

La controversia, dapprima avviata a trattazione camerale, è stata quindi differita a udienza pubblica, per il rilievo nomofilattico delle questioni.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, ulteriormente illustrate nel corso della discussione della causa, e ha chiesto l'accoglimento del ricorso per cassazione, per quanto di ragione.

RAGIONI DELLA DECISIONE



1. Con il primo motivo il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) del combinato disposto degli artt. 19, co. 6, e 36, co. 1 e 2, nonché dell'art. 2, co. 2-3bis, del d. lgs. n. 165 del 2001, degli artt. 1419-1421 c.c. e dell'art. 345, co. 2, c.p.c.;

con il motivo si richiama l'art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001 per sottolineare come anche presso la P.A. alla contrattazione a termine, anche dirigenziale, si potrebbe ricorrere soltanto in presenza di esigenza di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale.

Pertanto, non poteva poi sostenersi che il limite dei 36 mesi stabilito dall'art. 5 del d. lgs. n. 368 del 2001 di disciplina dei contratti a termine non trovasse applicazione nella specie ed ai contratti stipulati ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. n. 165 del 2001.

Anzi, le norme citate avevano natura imperativa, ai sensi dell'art. 2, co. 2-3bis, del medesimo d. lgs. n. 165 del 2001 e quindi la loro violazione doveva essere rilevata anche d'ufficio dal giudice, ai sensi degli artt. 1419 e 1421 c.c.

Il secondo motivo adduce la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) della Direttiva UE 1999/70 nonché dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, quale da interpretare alla luce di essa.

Secondo il ricorrente le ragioni obiettive idonee a giustificare il rinnovo dei contratti dirigenziali a termine non possono essere integrate, anche per il lavoro dirigenziale, da esigenze permanenti e durevoli e del resto non si può estendere ai dirigenti pubblici il ragionamento, svolto da questa S.C. rispetto ai dirigenti privati, in ordine al carattere eminentemente fiduciario degli incarichi, tenuto anche conto delle esigenze di necessaria separatezza rispetto al livello politico-amministrativo.



In ogni caso, se intesa diversamente, la disciplina interna doveva considerarsi in contrasto con quella eurounitaria, oltre che, per il

tramite degli artt. 11 e 117, con la Costituzione, sicché veniva prospettato sia il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, sia la rimessione della corrispondente questione alla Corte Costituzionale.

2. I due motivi vanno esaminati congiuntamente, data la loro connessione logico-giuridica.

3. Il tema è quello degli incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti esterni ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, quali pacificamente sono i rapporti oggetto di causa.

La norma, nel periodo che interessa, ha avuto due formulazioni lievemente diverse, su cui si tornerà anche sul piano intertemporale.

Essa, alla data del primo contratto intercorso con il ricorrente, prevedeva che:

«Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche



presso amministrazioni statali, ((ivi comprese *quelle che conferiscono gli incarichi*),) in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio».

Con il d. lgs. n. 150 del 2009, oltre a richiedersi che le pregresse esperienze di lavoro avessero la durata di almeno un quinquennio, sono state apportate ulteriori modifiche nel senso che si è previsto che le nomine debbano essere effettuate «*fornendone esplicita motivazione*» e rispetto a personale la cui qualificazione fosse «*non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*».

4. In proposito va qui ribadito quanto già rilevato da questa S.C. in altre occasioni, ovverosia la diversa conformazione dei rapporti con i dirigenti pubblici rispetto a quelli tra dirigenti e datori di lavoro privati.

4.1 Questi ultimi si basano su rapporti contrattuali che, come evidenziato in particolare da Cass. 10 luglio 2017, n. 17010, si caratterizzano per la «*natura spiccatamente fiduciaria*», destinata a giustificare il «*trattamento differenziato rispetto agli altri lavoratori in materia di licenziamento*», in quanto è fisiologico che «*il rapporto possa venir meno per determinazione unilaterale solo che soggettivamente vengano considerate cessate le condizioni idonee a soddisfare la detta esigenza (C. cost., n. 121 del 1972: v. anche C. cost., ord. n. 404 del 1992; per la giurisprudenza di legittimità,*



tra le tante, v. Cass. n. 25145 del 2010)», senza che ciò comporti frizioni con l'art. 3 Cost.

È in questa logica che si inseriscono le norme (art. 4 legge n. 230 del 1962, art. 10 d. lgs. n. 368 del 2001; art. 29, co. 2, lett. a del d. lgs. n. 81 del 2015), di contenuto tra loro analogo, che, nel tempo, nonostante il differenziarsi della disciplina regolativa, hanno comunque e sempre consentito in via generale la stipulazione dei contratti a termine, sicché *«per le categorie comuni la regola è il rapporto a tempo indeterminato e non è consentito derogarvi, salve le tassative eccezioni; per la categoria dei dirigenti non vigono né tale regola né le sue eccezioni, posto che le parti "possono" invece stipulare contratti a termine»* (così sempre Cass. 17010/2017, cit., con richiamo a Cass. 9 ottobre 2013, n. 22965).

Ciò per concluderne che la formulazione adottata, lungi dal costituire una forma di precarizzazione, *«costituisce espressione di una indicazione legale di stabilità relativa, garantita al dirigente, non potendo il datore di lavoro recedere ante tempus, salvo ricorra una giusta causa, mentre il dirigente può "comunque" recedere da esso "trascorso un triennio", osservato il termine di preavviso»* (così, ancora, Cass. 17010/2017 cit.).

Tale logica ha permesso quindi di ravvisare nell'assetto regolativo una ragione oggettiva idonea a sottrarre i contratti a termine in questione, così disciplinati in direzione di *favor* verso una pur limitata stabilità del rapporto, alla disciplina vincolistica eurounitaria sulle previsioni (clausola 5 dell'Accordo quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, in relazione anche alla clausola 4 del medesimo) destinate a contrastare la reiterazione dei contratti a termine, che per tale via non è appunto vietata – con essa reiterandosi anche l'applicazione delle regole sulla possibile stabilità quinquennale – ma al contrario consentita.

Si è infatti detto che l'indicazione temporale contenuta nelle norme *«è da riferire non al termine massimo finale entro il quale devono*



essere contenuti il contratto e le sue proroghe o rinnovi, ma alla durata massima del singolo contratto a termine. La rinnovazione del contratto non può che soggiacere alle stesse regole del primo e così per ogni altro rinnovo, per cui non si verifica la conversione ex tunc dei rapporti a termine in un unico rapporto a tempo indeterminato».

4.2 Il rapporto dirigenziale in ambito di lavoro pubblico si connota in un modo molto diverso, perché esso si radica in un contratto a tempo indeterminato, che comporta l'accesso ai ruoli della P.A. previo superamento della procedura concorsuale richiesta dall'art. 97 Cost., mentre sono solo gli incarichi che vengono attribuiti al dirigente ad essere temporanei ed a poter quindi variare nel tempo (art. 19, in relazione all'art. 2, co. 3 del d. lgs. n. 165 del 2001; sul punto, v. anche Cass. 1° febbraio 2007, n. 2233).

Da quanto sopra deriva che l'art. 10 del d. lgs. n. 368 del 2001 (così come le norme analoghe che l'hanno preceduto o sono intervenute successivamente) non è applicabile rispetto al lavoro dirigenziale pubblico a tempo determinato, ma operano invece le regole speciali che sono previste un po' in tutti i settori (art. 19, co. 6, per la dirigenza statale o – per il rinvio dell'art. 3 e poi dell'art. 27 - per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici; art. 110 del d. lgs. n. 267 del 2000, in una con quella dell'art. 19 cit., per gli enti locali; art. 15-*septies* e 15-*octies* del d. lgs. n. 502/1992 per il settore sanitario, etc.); regole che, in ragione della specificità delle diverse aree e del contenuto della normativa derogatoria dettata, possono anche coesistere con la disciplina generale, ma a condizione che la prima sia con la stessa compatibile.

5. Le menzionate regole speciali, sebbene riportabili ad un'unica ispirazione di fondo, non sono tra loro del tutto coincidenti.

Infatti – ad es. – nel settore sanitario l'art. 15-*septies* cit. consente incarichi a termine di durata fino a cinque anni per «l'espletamento



di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico» e quindi per situazioni che si caratterizzano in sé per la loro straordinarietà. Il che ha portato Cass. 26 aprile 2022, n. 13066, in tale ambito, a distinguere tale particolare tipologia contrattuale «da quella disciplinata dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e dalle leggi vigenti ratione temporis alle quali il richiamato art. 36 rinvia (cfr. art. 63 del CCNL 8.6.2000 che ha integrato l'art. 16 del CCNL 5.12.1996, come sostituito dall'art. 1 del CCNL 5.8.1997; art. 108 del CCNL 19.12.2019)», nel senso poi che l'esigenza di «assicurare il servizio sanitario» è destinata ad essere soddisfatta «o con il contratto a termine "ordinario" nei limiti previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva o ricorrendo alle sostituzioni previste dal CCNL 8.6.2000 per le distinte aree della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria»

Analogamente, rispetto agli enti locali, si è ritenuto che i contratti a termine – nelle loro diverse tipologie e causali – che possono essere stipulati ai sensi degli artt. 110 e 90 del d. lgs. n. 267 del 2000, risultando calibrati nella durata massima sul mandato del sindaco, possano superare il termine dei trentasei mesi, risultando comunque caratterizzati da temporaneità (Cass. 7 agosto 2024, n. 22325; Cass. 10 maggio 2024, n. 12837).

6. La disciplina dell'art. 19, co. 6, cit. che qui interessa presenta connotazioni sue proprie, che rendono la stessa speciale rispetto a quella dettata dal d.lgs. n. 368/2001 e, successivamente, dal d.lgs. n. 81/2015.

Ciò è reso evidente, intanto, dal fatto che le percentuali entro cui si può ricorrere a quella forma sono assai più alte di quelle previste in ambito ad es. sanitario (2 %, contro un *range* tra l'8 ed il 10 % del caso generale dell'art. 19, co.6, cit.), il che assicura di potervi ricorrere anche in presenza di organizzazioni con meno dirigenti in dotazione organica o, specularmente, di ricorrervi in modo



numericamente più significativo in organizzazioni munite di un
numeroso organico dirigenziale.

Soprattutto, poi, il fatto che gli incarichi conferibili sono tutti quelli previsti nei commi da 1 a 5 del medesimo art. 19 – e quindi sia incarichi “professionali”, sia incarichi apicali di vario tipo – lascia intendere che la disciplina è qui più ad ampio spettro e si presta, in assenza in concreto di personale *«rinvenibile nei ruoli»* (così sempre l’art. 19, co.6, cit. nella più recente formulazione), anche ad incarichi destinati ad assicurare la normale prestazione del servizio.

Ciò è confermato anche dai vari interventi normativi che, nel corso del tempo, hanno previsto potenziamenti temporanei, attraverso il ricorso alle forme di cui all’art. 19, co. 6, delle dirigenze ministeriali, con incremento anche delle percentuali, in vista di attività sostanzialmente ordinarie e talora dell’ultimazione di concorsi (v. ad es., art. 1, co. 352 della legge n. 145 del 2018, in relazione al Ministero dell’Economia e delle Finanze; art. 1, co. 158 della legge n. 160 del 2019, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; art. 7, co. 13 del d.l. n. 22 del 2021 in relazione al Ministero del Turismo).

Si tratta di una disciplina in sé completa, perché definisce la tipologia contrattuale in tutti gli aspetti rilevanti, ossia forma del conferimento, oggetto dell’incarico, limiti percentuali, durata massima, sicché la stessa non può che derogare a quella generale del contratto a tempo determinato, con la stessa non compatibile.

6.1 Il quadro complessivo è dunque quello – nel caso di Ministeri ed enti statali – per cui alla P.A. è consentito ricorrere ad incarichi a tempo determinato nelle forme di cui all’art. 19, co. 6, cit. e quindi con durata, almeno per gli incarichi di dirigenza non generale, fino anche a cinque anni, assecondando da questo punto di vista, sulla base dei requisiti di alta qualificazione richiesti, la



possibilità per la P.A. di reperire all'esterno personale idoneo ad apportare contributi professionali anche innovativi.

Ipotesi, quest'ultima che, per quanto sopra detto, può riguardare sia incarichi dirigenziali funzionali alla ordinaria e normale conduzione dell'attività di un dato ente o Ministero, sia incarichi straordinari perché concernenti progetti speciali o specifici servizi eccezionali che la P.A. debba o intenda svolgere in un certo contesto temporale.

7. La configurazione del lavoro dirigenziale pubblico a termine come forma eccezionale rispetto al rapporto a tempo indeterminato (sul quale si innestano gli incarichi dirigenziali temporanei) ha peraltro il naturale effetto di far rientrare appieno la fattispecie nel contesto della disciplina vincolistica eurounitaria finalizzata ad evitare la reiterazione abusiva dei rapporti a termine, onde contrastare la precarizzazione.

Ciò anche perché è oramai del tutto pacifico che il rapporto dirigenziale pubblico, di natura subordinata secondo il diritto nazionale, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE, non potendo ricondursi a nessuna delle ipotesi di esclusione previste dalla clausola 2, par. 2 dell'Accordo Quadro (così Cass. 13066/2022 cit., nonché in tema di applicazione della clausola 4 dell'Accordo quadro ai rapporti dirigenziali a termine instaurati dalle amministrazioni pubbliche, Cass. 26 marzo 2018, n. 7440 in tema di dirigenti sanitari e Cass. 19 marzo 2015, n. 5516 sui dirigenti assunti a termine dagli enti locali ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Questa S.C. (v. ancora Cass. 13066/2022 cit.) ha in proposito propugnato la necessità, qui da confermare, di una lettura della normativa interna riguardante la dirigenza del pubblico impiego privatizzato coerente rispetto ai principi eurounitari.

7.1 È quindi in questa logica, con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 19, co. 6 che qui interessa, che va valutata la previsione per



cui la durata dei rapporti «*comunque, non può eccedere*» **tre anni** (incarichi di dirigenza generale) o i cinque anni (altri incarichi dirigenziali).

Tale previsione è infatti in grado di esprimere sia una limitazione ai possibili rinnovi (riportabile in senso ampio alla clausola 5, lettera a dell'Accordo Quadro), sia l'imposizione di una durata massima (clausola 5, lettera b).

7.2 Approfondendo il tema, va quindi richiamata la giurisprudenza eurounitaria, ove si rammenta la necessità che «*il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi miri a soddisfare esigenze provvisorie, e che una disposizione nazionale ... non sia utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze permanenti e durevoli del datore di lavoro in materia di personale*» (Corte di Giustizia 14 settembre 2016, *Pérez López*, punto 49, in ambito sanitario e giurisprudenza ivi citata; Corte di Giustizia 13.3.2014, *Samohano*, punto 55, in ambito universitario).

7.3 Ciò consente di affermare che, nel regime dell'art. 19, co. 6, cit., non potrà mai aversi il superamento del termine massimo quinquennale attraverso il rinnovo di incarichi per attività ordinarie della P.A., anche se su posti diversi.

Altrimenti si finirebbe per impegnare un dirigente con le medesime modalità di un dirigente assunto a tempo indeterminato, mantenendone la precarizzazione e ciò in contrasto con la necessità, imposta dal diritto eurounitario, che gli incarichi a tempo determinato non possano sopperire a stabili esigenze di dotazione della P.A. Sul piano del diritto interno, inoltre, il reiterato rinnovo dell'incarico finisce per contrastare con il principio secondo cui all'impiego pubblico si accede, nella normalità, previo superamento di procedura concorsuale, nonché con la riserva alla contrattazione collettiva del trattamento retributivo spettante al dirigente, trattamento che l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in tutte



le versioni succedutesi nel tempo, consente di superare ma solo in ragione della temporaneità del rapporto.

7.4 Altro ragionamento può valere per un eventuale diverso incarico successivo al primo e di natura eccezionale o straordinaria rispetto alle normali attività dell'ente, così come nel caso di successione dopo il quinquennio, ad un primo contratto per esigenze straordinarie, di un altro contratto della medesima tipologia ma per incarico che possa definirsi diverso.

Infatti, risultando il secondo contratto giustificato da ragioni straordinarie o eccezionali e risultando diverso dal precedente, non vi sarebbero ragioni – sul piano anche del diritto eurounitario - per impedirne la conclusione, tenuto conto che in tal modo non si asseconderebbe la P.A. nella conduzione con forme di precariato di attività durevoli.

8. Ciò posto, rispetto al caso di specie si pone anche una tematica di diritto intertemporale, in quanto l'art. 19, co. 6, come si è già detto, ha subito modifiche proprio a cavallo degli incarichi che hanno interessato il ricorrente.

L'introduzione, nel 2009, della necessità di motivazione, in sé chiaramente non muta l'assetto dei presupposti la cui ricorrenza giustifica la nomina ai sensi della norma in esame.

Ma anche la previsione che il personale così scelto dovesse essere *«non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione»* costituisce opportuna precisazione di un requisito che inevitabilmente doveva giustificare anche prima quelle nomine, proprio perché le norme non possono essere intese come destinate ad incarichi liberamente scelti a prescindere dalla disponibilità del personale nell'ambito delle dotazioni esistenti presso la P.A.

Quel requisito è 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, co. 6, pur in presenza di personale idoneo nei propri ruoli.



9. Su tali basi ricostruttive, va da sé che, in caso di violazione della disciplina destinata ad evitare la illegittima reiterazione dei rapporti a termine, se si realizzi la reiterazione dei rapporti, vale il principio ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, alla stregua del quale *«in materia di pubblico impiego privatizzato, nell'ipotesi di abusiva reiterazione di contratti a termine, la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, va interpretata in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE (ordinanza 12 dicembre 2013, in C-50/13), sicché, mentre va escluso - siccome incongruo - il ricorso ai criteri previsti per il licenziamento illegittimo, può farsi riferimento alla fattispecie omogenea di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010, quale danno presunto, con valenza sanzionatoria e qualificabile come "danno comunitario", determinato tra un minimo ed un massimo, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto»* (Cass. S.U. n. 5072/2016).

Ciò in concreto, va apprezzato tenuto conto delle regole causali contenute nell'art. 19, co. 6, di cui si è detto e delle durate massime ivi stabilite.

In particolare, se rispetto ad un primo contratto siano violate le regole sulla qualificazione professionale dell'interessato o sull'assenza di personale idoneo nei ruoli e sia poi stipulato un successivo contratto, si realizzerà una reiterazione illegittima ai sensi e per gli effetti della reazione risarcitoria c.d. eurounitaria.

Analogamente se i contratti, pur astrattamente legittimi, superino i limiti temporali stabiliti o siano seguiti da un nuovo contratto che non possa considerarsi legittimo secondo i parametri sopra visti ai punti 7.3 e 7.4.

10. La sentenza impugnata – avendo ritenuto che i dirigenti pubblici siano privi di tutela rispetto alla reiterazione dei rapporti a tempo determinato secondo il paradigma dell'art. 19, co. 6 – si è



posta dunque in contrasto con l'impianto giuridico quale sopra
ricostruito, sicché i due motivi vanno accolti.

11. Il terzo motivo del ricorso per cassazione denuncia l'omesso esame di fatto decisivo (art. 360 n. 5 c.p.c.) e la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) degli artt. 1324, 1336, 1175, 1375 c.c. e dell'art. 97.

Il motivo sostiene che la Corte territoriale avrebbe trascurato, nel valutare il capo di domanda riguardante la mancata ammissione del ricorrente alla procedura selettiva per la nomina da parte di ISPRA dell'incarico di Direttore del Dipartimento Difesa della natura, la disamina del relativo bando, da cui non emergeva alcuna riserva per i dirigenti di ruolo.

In ogni caso, se si fosse dovuto ritenere il bando riservato ai dirigenti di ruolo, una tale impostazione, secondo il ricorrente, si sarebbe posta in contrasto sia con le regole di vincolo conseguenti ad un'offerta al pubblico (art. 1336 c.c.), sia con i principi di correttezza e buona fede (art. 1175, 1375 e 1366 c.c.), nonché di buon andamento delle amministrazioni pubbliche (art. 97 Cost.).

Inoltre, con il quarto motivo, riguardante il medesimo tema, il ricorrente adduce che ISPRA, operando nei termini di cui sopra, avrebbe posto in essere una disparità di trattamento, in contrasto con il divieto di discriminazione dei lavoratori a termine rispetto a quelli a tempo indeterminato, sancito dalla clausola 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE.

Anche tali motivi vanno esaminati congiuntamente e devono essere nel loro complesso disattesi.

11.1 La Corte d'Appello, nel ritenere che ISPRA, indicando concorso solo per il proprio personale a tempo indeterminato, avesse operato correttamente, lo ha fatto evidentemente sul presupposto che vi fossero dirigenti al proprio interno idonei ed ha così prestato osservanza al disposto dell'art. 19, co. 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, che in tal caso non consente di procedere altrimenti.



È dunque palese che non vi è stato alcun omesso esame di fatto decisivo, essendo stato invece ritenuto che il bando si riferisse solo ai dirigenti di ruolo.

11.2 Su tale premessa non si può proprio parlare di effetti conseguenti ad un'offerta al pubblico, per chi non era dirigente di ruolo, cui il bando non era diretto e, quanto alle regole di buona fede e buon andamento, ogni questione rispetto ad esse resta assorbita dalla regolazione normativa diretta della fattispecie, su cui si va a dire.

11.3 In effetti, l'art. 19, co. 4, del d. lgs. n. 165 del 2001, prevede che *«gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6»*.

È in proposito da condividere l'interpretazione data alla norma dalla Corte territoriale, secondo cui il ricorso a personale esterno ai sensi dell'art. 19, co. 6, in tanto potrebbe avere corso, in quanto manchino dirigenti interni idonei, secondo un requisito imprescindibile per l'utilizzazione di personale non appartenenti ai ruoli (Cass. 22 febbraio 2017, n. 4621).

11.4 La questione, come avverte il ricorrente con la formulazione del quarto motivo, è allora un'altra e consiste nel valutare se possa dirsi discriminatoria ed in contrasto con la clausola 4 dell'Accordo Quadro la norma di diritto interno che consente l'accesso alle selezioni per la dirigenza generale ai soli dirigenti di ruolo e quindi a tempo indeterminato e non ai dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19, co. 6 e, quindi, con contratti a termine.



In proposito va rilevato che il bando per la selezione tra i propri dirigenti di ruolo di taluno cui conferire un certo incarico superiore si riferisce ad un'operazione di cernita rispetto alla quale la posizione di chi sia dirigente a termine esprime un dato del tutto eterogeneo.

Ragioni speculari a quelle che portano a ritenere il carattere abusivo della reiterazione in caso di dirigente esterno a termine utilizzato per soddisfare esigenze stabili dell'amministrazione, impongono allora di escludere che quei contratti a tempo determinato possano essere equiparati al rapporto a tempo indeterminato sul quale si innesta l'incarico con termine di durata, perché ciò finirebbe per comportare lo stabile inserimento del dirigente nell'organizzazione dell'ente, per giunta senza il concorso che è la tipica forma a tal fine necessaria.

In definitiva, le due situazioni sono giuridicamente differenziate nel diritto interno ed ammettendo il dirigente a termine a partecipare a selezioni per posti destinati ad attività stabile ed ordinaria della P.A. si finirebbero per snaturare le caratteristiche intrinseche dell'istituto del rapporto instaurato ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d. lgs. n. 1265 del 2001.

Il difetto di comparabilità, giustificando il diverso trattamento, comporta in sé l'assenza di una discriminazione che rilevi ai sensi della clausola 4 dell'Accordo Quadro.

12. Il quinto ed il sesto motivo riguardano infine il tema dell'esercizio, dopo le dimissioni del superiore e quindi dal 30.4.2009, di funzioni di direttore generale, con rivendicazione delle corrispondenti differenze retributive.

Ciò è preteso, - nella quinta censura - adducendo la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) degli artt. 52, 16, 23 e 17 del d. lgs. n. 165 del 2001, nonché dell'art. 36 Cost. criticandosi l'assunto secondo cui potrebbero essere uffici dirigenziali generali solo quelli denominati come tali, mentre dall'art. 16 del d. lgs. n.



165 del 2001 si coglie l'indicazione di una serie di compiti ed attribuzioni, il cui svolgimento di fatto imporrebbe di riconoscere, anche ai sensi dell'art. 52 del d. lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 36 Cost. le corrispondenti retribuzione.

Di conseguenza, con la sesta censura il ricorrente lamenta – richiamando l'art. 360 nn. 4 e 5 c.p.c., la mancata ammissione dei mezzi istruttori articolati al fine di dimostrare l'assolvimento di quei compiti ed il vizio motivazionale in proposito.

12.1 I due motivi – da esaminare congiuntamente – vanno disattesi.

Essi muovono dall'assunto secondo cui, a partire da un certo momento, da individuare nella fase commissariale di transito di CRAM in IPSRA e poi quando il primo ente fu integralmente assorbito da ISPRA, le attività svolte dal ricorrente sarebbero state da riportare ad un ufficio di direzione generale.

La Corte d'Appello lo ha escluso, rilevando sia che già nella fase commissariale di ICRAM vi era stata la progressiva centralizzazione di alcune funzioni presso altra struttura, sicché il preesistente ufficio di direzione generale di ICRAM non c'era più, sia che non risultava, dall'organigramma o da regolamenti di organizzazione, che la struttura residua da ICRAM (c.d. CRA 15) fosse qualificata come di direzione generale, senza contare l'assenza di una necessaria qualificazione normativa di tale ufficio come direzione generale.

12.2 Il quinto motivo sostiene che la Corte d'Appello avrebbe ritenuto che gli uffici dirigenziali generali sarebbero solo quelli «denominati come tali» ed afferma che sarebbe mancato l'accertamento di fatto in ordine alla sostanza delle attribuzioni.

Quanto addotto non può essere condiviso perché il ragionamento della Corte d'Appello va invece inteso nel senso che, combinando l'assenza di indicazione di quell'ufficio negli organigrammi come di direzione generale con l'intervenuta riduzione di funzioni non si



poteva di fatto affermare la ricorrenza del presupposto posto a fondamento della pretesa azionata sul punto, ovvero sia l'esistenza di una direzione generale.

La qualificazione di un ufficio come di direzione generale è del resto rimessa o a fonti normative (Cass. 26 aprile 2017, n. 10320; Cass. 26 novembre 2008, n. 28276) o, in generale, a determinazioni in tal senso dell'ente di riferimento, nell'esercizio del potere di definire «*mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici*» (art. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001).

Il ragionamento fattuale della Corte d'Appello, nel combinare un dato sui diminuiti compiti dell'ufficio con il dato organizzativo, è dunque in sé corretto e sufficiente.

12.3 D'altra parte, non può dirsi che esista un'attività lavorativa che sia in assoluto da qualificare come di dirigenza o di dirigenza generale, se non quando vi siano strutture impostate in tal senso. Ciò è insito nel principio, più volte ripetuto da questa S.C., secondo cui solo l'istituzione in pianta organica di un certo posto dirigenziale consente di riconoscere i corrispondenti diritti di chi sia ad esso preposto, anche di fatto (Cass. 10 gennaio 2018, n. 350; Cass. 7 novembre 2018, n. 28451, nonché Cass. 24 febbraio 2020, n. 4876, punto 12.8).

Più a fondo, tale principio si radica nel menzionato potere organizzativo, che può essere vincolato, se vi siano atti normativi che impongano di istituire determinati uffici dirigenziali o come di direzione generale, ma che altrimenti esprime una scelta discrezionale.

La discrezionalità consiste in tali casi nella decisione di regolare un certo ufficio come dirigenziale, nel senso di ricorrere a personale scelto attraverso una concorsualità apposita (art. 28 ss. del d. lgs. n. 165 del 2001), inserito in un ruolo suo proprio (art. 23), soggetto ad un determinato regime economico (art. 14) ed in



un'area apposita di contrattazione collettiva (art. 40, co. 2), oltre che destinatario di una disciplina specifica in punto di responsabilità (art. 21). Oppure, se si ha riguardo alla creazione di direzioni generali, alla scelta di utilizzare un duplice livello dirigenziale, attraverso particolari relazioni interne con i vertici dell'ente e con i dirigenti sottoposti e l'attribuzione di poteri e responsabilità esterne ed interne di particolare importanza (art. 16, sempre del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tali scelte organizzative discrezionali, per essere sindacate, imporrebbero quindi la censura, non sul piano dell'asserito esercizio di fatto di certe attività - il che rende inutile la prova testimoniale sulle attività svolte, di cui al sesto motivo - bensì su quello della deduzione di vizi degli atti amministrativi attraverso i quali le stesse vengono espresse, per evidenziare violazioni di legge (*sub specie* ad es. della mancata istituzione di una dirigenza o di una dirigenza generale che sia viceversa imposta per certi uffici) o sintomi di eccesso di potere.

Inoltre, qualora non vi siano norme che esplicitamente impongano l'istituzione di certi uffici di dirigenza o dirigenza generale, la pretesa non può essere di adempimento - sussistendo il potere della P.A. di esercitare nuovamente il potere in senso contrario rispetto alla pretesa azionata - ma solo risarcitoria, per il danno subito al contrario interesse pretensivo, nei limiti e con le connotazioni proprie di tale pretesa, sul piano anche del nesso causale (Cass., S.U., 22 luglio 1999, n. 500; Cons. Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7).

12.4 Ma non è in questo modo, mancando ogni specifico riferimento al contenuto degli atti organizzativi dell'ente e tanto meno la prospettazione dei menzionati vizi di legittimità dei provvedimenti amministrativi, che sono impostati i motivi, i quali vanno quindi complessivamente disattesi anche da questo punto di vista.



13. Il ricorso va dunque accolto limitatamente ai primi due motivi, con rinvio alla Corte d'Appello di Roma che deciderà adeguandosi a quanto precisato rispetto ad essi, svolgendo ogni accertamento a tal fine necessario ed attenendosi al principio di diritto di seguito enunciato sub a).

14. Vanno anche affermati i seguenti principi:

- a) *«In tema di pubblico impiego privatizzato, la disciplina di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, con riferimento ai rapporti di lavoro dirigenziale con i Ministeri e gli enti pubblici non economici nazionali è speciale e non compatibile con quella generale sui contratti a tempo determinato (d., lgs. n. 368 del 2001; art. 19 ss d. lgs. n. 81 del 2015) e la facoltà di rinnovo dei contratti a tempo determinato stipulati per l'attribuzione di incarichi ai sensi del medesimo dell'art. 19, co. 6, va interpretata alla luce, da un lato, della clausola 5 dell'Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CEE sul lavoro a tempo determinato, nel rispetto delle precisazioni fornite dal giudice eurounitario sul tema della repressione degli abusi, e, dall'altro, del principio costituzionale dell'accesso all'impiego, anche temporaneo, solo a seguito di concorso pubblico. Il rinnovo non può dunque essere disposto, una volta superati i limiti triennali e quinquennali di durata stabiliti dalla norma, neanche attraverso l'attribuzione di un incarico diverso, se quest'ultimo afferisca comunque alla normale attività dell'ente ed in caso contrario al lavoratore spetta il risarcimento del danno c.d. eurounitario, da liquidarsi secondo la fattispecie omogenea di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010 (ora, v. art. 36, comma 5, secondo parte del d. lgs. n. 165 del 2001), quale danno presunto, con valenza sanzionatoria, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto».*



- b) *«In tema di dirigenza nel pubblico impiego privatizzato, è legittima e non si pone in contrasto con la clausola 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, per difetto di comparabilità delle situazioni, la selezione per il conferimento di incarico di dirigente di prima fascia destinata soltanto ai dirigenti di ruolo e cui non siano ammessi i dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001»;*
- c) *«In tema di pubblico impiego privatizzato, la rivendicazione degli emolumenti propri di una posizione dirigenziale generale che si assume avrebbe dovuto essere istituita non può derivare dalla mera allegazione delle attività lavorative svolte, postulando una tale pretesa la deduzione di illegittimità degli atti organizzativi dell'ente di riferimento, sul piano della violazione di legge o dell'eccesso di potere, da esercitare attraverso il completo richiamo ai provvedimenti amministrativi coinvolti e la specifica indicazione dei corrispondenti vizi, con il fine di ottenere le corrispondenti differenze retributive, previa disapplicazione degli atti amministrativi contrari, qualora si tratti di uffici la cui costituzione fosse imposta in via normativa, o, qualora si tratti di decisioni organizzative discrezionali illegittime, il risarcimento del danno per violazione dell'interesse legittimo pretensivo, al ricorrere dei relativi presupposti»*

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo ed il secondo motivo di ricorso, rigetta nel resto, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia alla Corte d'Appello di Roma, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.



Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio della **Sezione Lavoro**
della Corte Suprema di Cassazione, il giorno 3 luglio e 3 ottobre
2025.

Il Consigliere estensore
Roberto Bellè

La Presidente
Annalisa Di Paolantonio

