

**Civile Sent. Sez. L Num. 24905 Anno 2017**

**Presidente: MACIOCE LUIGI**

**Relatore: DI PAOLANTONIO ANNALISA**

**Data pubblicazione: 20/10/2017**

**SENTENZA**

sul ricorso 11316-2016 proposto da:

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA  
SOCIALE C.F. 80078750587 in persona del suo  
Presidente e legale rappresentante pro tempore,  
elettivamente domiciliato in ROMA VIA CESARE BECCARIA  
29 presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto  
rappresentato e difeso dagli avvocati PAOLA MASSAFRA,  
MASSIMO BOCCIA NERI, ELISABETTA LANZETTA, MANUELA  
MASSA, giusta delega in atti;

**- ricorrente -**

**contro**

2017

2625

LA PICCIRELLA ANTONIO, elettivamente domiciliato in  
ROMA, VIA POMPEO MAGNO, 23/A, presso lo studio  
dell'avvocato GUIDO ROSSI, che lo rappresenta e  
difende, giusta delega in atti;

- **controricorrente** -

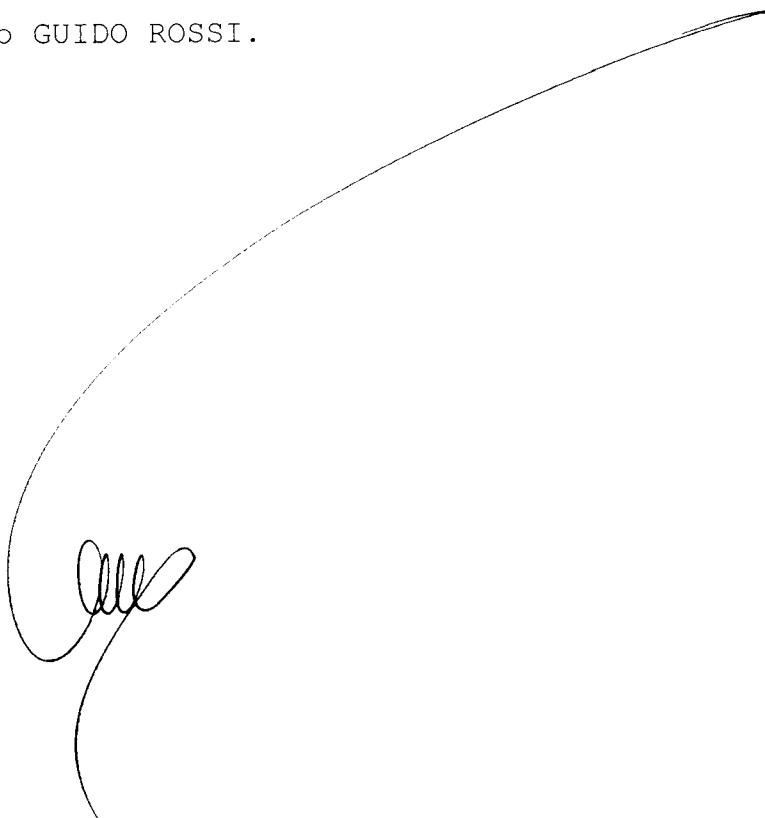
avverso la sentenza n. 3504/2015 della CORTE  
D'APPELLO di ROMA, depositata il 27/04/2015 R.G.N.  
978/11;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 13/06/2017 dal Consigliere Dott. ANNALISA  
DI PAOLANTONIO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. GIANFRANCO SERVELLO che ha concluso  
per l'inammissibilità o in subordine il rigetto del  
ricorso;

udito l'Avvocato PAOLA MASSAFRA;

udito l'Avvocato GUIDO ROSSI.

A large, elegant handwritten flourish or signature that starts with a small, stylized mark and extends into a long, sweeping curve that arches across the lower half of the page.

## FATTI DI CAUSA

1. La Corte di Appello di Roma ha respinto l'appello proposto dall'INPDAP, al quale era subentrato in corso di causa l'Inps ( costituitosi in giudizio con memoria del 27 marzo 2012), avverso la sentenza del Tribunale di Roma che aveva accolto il ricorso di Antonio La Piccirella e dichiarato l'illegittimità del recesso dal rapporto dirigenziale a tempo determinato comunicato al ricorrente il 9 giugno 2008, perché intimato in assenza del necessario parere del Comitato dei Garanti.

2. La Corte territoriale ha evidenziato che il parere è necessario ogni qual volta sussiste un indissolubile intreccio fra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, intreccio ravvisato nella fattispecie, innanzitutto perché ammesso nella memoria difensiva di primo grado, con la quale l'istituto aveva erroneamente sostenuto che, nei casi in cui si ravvisano entrambe le responsabilità, l'amministrazione ha a disposizione un " doppio binario" e può indifferentemente attivare l'una o l'altra procedura. Nello scritto difensivo, inoltre, l'INPDAP aveva anche evidenziato che, ove avesse avuto consapevolezza della condotta, avrebbe decurtato l'importo spettante a titolo di retribuzione di risultato, riconoscendo, in tal modo, che il comportamento tenuto dal dirigente rilevava anche ai fini della valutazione sul raggiungimento degli obiettivi prefissati.

3. Il giudice di appello ha poi sottolineato che nella lettera di contestazione era stata rimarcata la rilevanza dei fatti emersi ai fini dei diversi profili di responsabilità e l'ente aveva anche rimarcato la inadeguatezza della condotta rispetto all'incarico ricevuto.

4. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso l'Inps sulla base di un unico motivo. Antonio La Piccirella ha resistito con tempestivo controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

## RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso denuncia ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ. «violazione/falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro ovvero, in particolare, degli artt. 1362 e segg. c.c. - anche con riferimento alla relazione Direzione Centrale Audit INPDAP del 9/4/08, alle contestazioni di addebito

Direzione Centrale Personale INPDAP del 28/4/08, alla delibera del Consiglio di Amministrazione INPDAP n. 612 del 5/6/08 (recesso dal rapporto di lavoro)- , degli artt. 21, 22 e 55 comma 2 d.lgs. n. 165/2001 (testo vigente nel 2008) in relazione alla violazione dei principi di cui all'art. 111 Cost. ed in particolare del comma 7 in una lettura integrata con l'art. 6 CEDU».

L'istituto rileva che la Corte territoriale ha ritenuto erroneamente applicabile alla fattispecie l'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 nel testo originario quando, in realtà avrebbe dovuto valutare la legittimità del provvedimento alla luce del testo vigente all'epoca dei fatti, che non conteneva alcun richiamo alla "negligenza e inerzia" né ai "risultati negativi della gestione".

Aggiunge che la sentenza impugnata, per affermare l'esistenza di una commistione fra le due forme di responsabilità, ha valorizzato il contenuto degli atti processuali senza considerare che questi ultimi possono assumere efficacia probatoria solo qualora siano sottoscritti dalla parte personalmente e rivelino la consapevolezza di rendere dichiarazioni favorevoli per la controparte. Evidenzia, inoltre, l'istituto che il giudice di appello ha estrapolato frasi della memoria difensiva senza considerare che nello stesso atto era stato con chiarezza affermato che le condotte addebitate al dirigente presentavano profili tipicamente disciplinari.

Analogo rilievo il ricorrente formula con riferimento alla valutazione della contestazione disciplinare ed evidenzia che anche in tal caso sono stati estrapolati periodi tratti dalla trascrizione della relazione del servizio ispettivo e non si è considerato che nella parte per così dire "volitiva" l'ente aveva evidenziato che erano emersi profili di responsabilità disciplinare, salvo "l'eventuale accertamento in merito alla sussistenza di altre forme di responsabilità". In nessuna parte della contestazione si era fatto riferimento al mancato raggiungimento degli obiettivi o alla inosservanza delle direttive imputabile al dirigente.

Precisa al riguardo l'Istituto che la responsabilità dirigenziale è legata alla valutazione dei risultati dell'attività ed ha la finalità di rimuovere il dirigente che si sia dimostrato inidoneo alla funzione in quanto non in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati. Qualora, invece, vengano in rilievo i doveri di diligenza, fedeltà, vigilanza sulla prestazione resa dal dipendenti gerarchicamente subordinati si configura una tipica responsabilità disciplinare che va accertata a prescindere dalle procedure previste per la valutazione dei risultati.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



## 2. E' infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

La giurisprudenza di questa Corte è consolidata nell'affermare che il vizio di violazione di norme di diritto consiste nella deduzione di un'erronea ricognizione, da parte del provvedimento impugnato, della fattispecie normativa astratta e, quindi, implica necessariamente un problema interpretativo della stessa; viceversa, l'allegazione di una errata ricostruzione della fattispecie concreta a mezzo delle risultanze di causa è esterna all'esatta interpretazione della norma ed inerisce alla tipica valutazione del giudice di merito, la cui censura è possibile, in sede di legittimità, sotto l'aspetto del vizio di motivazione. Il discrimine tra l'una e l'altra ipotesi è segnato dal fatto che solo quest'ultima censura, e non anche la prima, è mediata dalla contestata valutazione delle risultanze di causa (fra le più recenti Cass. 12.9.2016 n. 17921).

In altri termini rileva la distinzione "tra ricostruzione storica (assoggettata ad un mero giudizio di fatto) e giudizi di valore, sicché ogniqualvolta un giudizio apparentemente di fatto si risolve, in realtà, in un giudizio di valore, si è in presenza d'una interpretazione di diritto, in quanto tale attratta nella sfera d'azione della Corte Suprema" ( Cass. 14 marzo 2013 n. 6501).

Nel caso di specie è corretta la denuncia del vizio di cui all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. perché l'INPS addebita in primo luogo alla Corte territoriale di avere erroneamente individuato la norma applicabile alla fattispecie *ratione temporis* e di avere esaminato i fatti di causa muovendo da un presupposto errato in diritto. La ravvisata commistione fra le due forme di responsabilità, infatti, sarebbe stata affermata dal giudice di appello dopo avere delineato in modo errato i tratti distintivi della responsabilità dirigenziale rispetto a quella disciplinare e a detto errore sarebbe conseguita l'applicazione di una norma in realtà non destinata a disciplinare la *res* controversa.

## 3. Il motivo è fondato.

L'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 nel testo originario consentiva alle Pubbliche Amministrazioni di revocare l'incarico dirigenziale in considerazione del mancato raggiungimento degli obiettivi o dei risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione. Il secondo comma della norma prevedeva, poi, che potesse essere negato al dirigente un nuovo incarico, oltre che nell'ipotesi di ripetuta valutazione negativa, anche nel caso di "grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo

competente", che poteva legittimare il recesso dal rapporto di lavoro "nei casi di maggiore gravità".

La norma è stata riscritta dall'art. 3 comma 2 della legge n. 145 del 15 luglio 2002 che, oltre a tenere distinta la responsabilità dirigenziale da quella disciplinare (il legislatore ha, infatti, inserito l'inciso "ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo"), l'ha limitata al mancato raggiungimento degli obiettivi e all'inosservanza delle direttive "imputabili al dirigente", eliminando il riferimento ai risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione.

La Corte territoriale, pertanto, ha sicuramente errato nel richiamare questi ultimi quale possibile fonte di responsabilità dirigenziale, in quanto la riscrittura della norma non può essere ritenuta priva di significato. La nuova formulazione, infatti, esprime la volontà del legislatore di accentuare, rispetto alla configurazione di detto tipo di responsabilità, il ruolo svolto dagli obiettivi, massimizzando l'effetto del mancato raggiungimento degli stessi ed orientando verso un accertamento di tipo oggettivo, che prescinde, cioè, da colpevoli inadempimenti nella gestione dell'ufficio e delle risorse umane e strumentali.

In tal modo il legislatore, che non a caso con lo stesso intervento ha tenuto a precisare che la responsabilità dirigenziale va distinta da quella disciplinare, ha individuato l'elemento caratterizzante la prima delle due forme di responsabilità nella incapacità del dirigente di raggiungere il risultato programmato, incapacità che prescinde da condotte realizzate in violazione di singoli doveri, in quanto la idoneità alla funzione si misura sui risultati che il dirigente è stato capace di assicurare rispetto a quelli attesi, non già sui comportamenti tenuti.

In tal senso si è già espressa la giurisprudenza di questa Corte che, dopo avere evidenziato già con la sentenza n. 3929 del 20.2.2007 l'autonomia delle due forme di responsabilità, ha precisato poi che l'intervento del Comitato dei garanti, organo esterno all'amministrazione in funzione di garanzia, si giustifica in considerazione del carattere gestionale della responsabilità dirigenziale "non riferibile a condotte realizzate in puntuale violazione di singoli doveri e collegata, invece, ad un apprezzamento globale dell'attività del dirigente" ( Cass. 8.4.2010 n. 8329; negli stessi termini Cass. 7.12.2015 n. 24801 e Cass. 8.6.2015 n. 11790), per cui la prevalenza della responsabilità dirigenziale su quella disciplinare, quanto alle forme

del procedimento, può essere affermata solo nei "casi di indissolubile intreccio fra tale tipo di responsabilità e quella, tipicamente disciplinare, per mancanze" ( Cass. n. 8329/2010 cit.).

Detti principi sono stati richiamati e sviluppati dalla recente sentenza n. 1753 del 24 gennaio 2017 con la quale si è sottolineato che anche nel caso di "inosservanza delle direttive imputabili al dirigente", ossia di comportamento nel quale potrebbe essere ravvisato un tipico inadempimento fonte di responsabilità disciplinare, "il discrimine va ravvisato nel collegamento con la verifica complessiva dei risultati, sicché l'addebito assumerà valenza solo disciplinare nella ipotesi in cui l'amministrazione ritenga che la violazione in sé dell'ordine e della direttiva, in quanto inadempimento contrattuale, debba essere sanzionata; dovrà, invece, essere ricondotta alla responsabilità dirigenziale qualora la violazione medesima abbia inciso negativamente sulle prestazioni richieste al dirigente ed alla struttura dallo stesso diretta."

3.1. La fattispecie che qui ricorre impone ulteriori precisazioni del principio enunciato perché, una volta individuato, con riferimento all'ipotesi della violazione di direttive, il discrimine fra le due forme di responsabilità, evidentemente "l'indissolubile intreccio" che fa prevalere, quanto alle forme procedurali, quelle disciplinate dall'art. 21 del d.lgs n. 165 del 2001, non si potrà ritenere sussistente per il solo fatto che sia stata contestata la violazione di direttive, perché ciò equivarrebbe all'espungere in via definitiva dall'ambito della responsabilità disciplinare del dirigente l'inadempimento consistito nella omessa ottemperanza agli ordini impartiti dal datore di lavoro.

La commistione fra le due forme di responsabilità sarà, quindi, ipotizzabile solo qualora la contestazione presenti aspetti che la rendano contemporaneamente sussumibile nell'una e nell'altra forma di responsabilità, il che si verifica nell'ipotesi in cui il procedimento venga avviato con riferimento ad una pluralità di addebiti, di cui alcuni riconducibili alla responsabilità disciplinare altri a quella dirigenziale ( ed è questo il caso esaminato da Cass. 3929 /2007).

Va, quindi, precisato che la responsabilità dirigenziale per "violazione di direttive", proprio perché presuppone uno stretto collegamento con il raggiungimento dei risultati programmati, deve riferirsi a quelle direttive che siano strumentali al perseguimento



dell'obiettivo assegnato al dirigente perché solo in tal caso la loro violazione può incidere negativamente sul risultato, in via anticipata rispetto alla verifica finale.

Correlativamente, non si può confondere il rispetto delle direttive con il corretto adempimento degli altri obblighi che discendono dal rapporto di lavoro con il dirigente (diligenza, perizia, lealtà, correttezza e buona fede tanto nel proprio diretto agire quanto nell'esercizio dei poteri di direzione e vigilanza sul personale sottoposto): la loro violazione, in sé e per sé considerata, mentre può essere ritenuta idonea a ledere il vincolo fiduciario che deve legare il dirigente all'amministrazione, non rileva ai fini della responsabilità dirigenziale, nella quale ciò che conta è il mancato raggiungimento del risultato.

4. A detti principi di diritto non si è attenuta la Corte territoriale che, oltre a richiamare il testo originario dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha concluso per la sussistenza di un indissolubile intreccio fra le due forme di responsabilità, senza individuare in modo chiaro i tratti distintivi dell'una e dell'altra, con la conseguenza che è pervenuta a ricondurre alla responsabilità dirigenziale la contestata violazione degli obblighi contrattuali di diligenza e del canone di buona amministrazione che, invece, se valutata sul presupposto che difettava ogni collegamento con i risultati gestionali attesi, avrebbe indotto a ritenere contestato solo l'illecito disciplinare.

La sentenza impugnata va, pertanto, cassata con rinvio alla Corte di appello indicata in dispositivo che procederà ad un nuovo esame attenendosi ai principi di diritto sopra enunciati e provvedendo anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Restano, conseguentemente, assorbite le ulteriori censure relative alla attribuzione di efficacia confessoria al contenuto degli scritti difensivi della parte.

**P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per le spese del giudizio di legittimità alla Corte di Appello di Roma in diversa composizione

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 13 giugno 2017

Il Consigliere estensore

*Alessandra Di Padavano*

Il Presidente

*[Signature]*



Il Funzionario Giudiziario  
Dot. Giovanni ROELLO  
*[Signature]*

