

19549/10
19549/10



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente -
Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente Sezione -
Dott. LUIGI FRANCESCO DI NANNI - Presidente Sezione -
Dott. PASQUALE PICONE - Consigliere -
Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Consigliere -
Dott. SALVATORE SALVAGO - Consigliere -
Dott. SALVATORE DI PALMA - Consigliere - cc
Dott. GIOVANNI AMOROSO - Rel. Consigliere -
Dott. MARIA MARGHERITA CHIARINI - Consigliere -

Lavoro
pubblico,
revoca
dell'incarico
di
Segretario
Generale di
un Comune

R.G.N. 23994/2008

Cron. 19549

Rep.

Ud. 22/06/2010

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 23994-2008 proposto da:

TELLA ANNAMARIA, GRECO ALESSIA, GRECO TEODOSIO, GRECO LAVINIA, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 2, presso lo studio dell'avvocato CLARIZIA ANGELO, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato FILARDI ROCCO, per delega a margine del ricorso;

- ricorrenti -

2010

611

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

COMUNE DI MODENA, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CAMOZZI 1, presso lo studio dell'avvocato GIUFFRÈ ADRIANO, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato VILLANI VINCENZO, per delega a margine del controricorso;

- controricorrenti -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 560/2006 del TRIBUNALE di MODENA; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/06/2010 dal Consigliere Dott. GIOVANNI AMOROSO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Marco PIVETTI, il quale chiede che sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo per la domanda proposta da Teodosio Greco e la giurisdizione del giudice ordinario per la domanda proposta da Annamaria Tella, Alessia e Lavinia Greco.

23994/2010 r.g.n.
c.c. 22 giugno 2010

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Nel 1967 Teodosio Greco, a seguito di concorso pubblico, riceveva l'incarico di ViceSegretario generale del Comune di Modena e successivamente, nel 1974, la definitiva nomina a Segretario generale del medesimo Comune. Nel tempo gli venivano affidati, unitamente al primo, anche altri incarichi di Segretario presso Enti ed Aziende partecipati dal Comune anzidetto. L'incarico di Segretario generale veniva ininterrottamente svolto sino all'agosto del 1996, allorché il Ministero dell'interno, nell'aprire una procedura di allontanamento dello stesso Greco dal Comune di Modena (il quale, contestualmente, procedeva alla attribuzione ad altro dipendente delle funzioni di vice-segretario e dell'incarico di supplente del titolare della Segreteria), gli affidava la reggenza pro-tempore della Segreteria del Comune di La Spezia sino al 30 settembre 1996, per poi affidargli la reggenza della Segreteria generale della Provincia di Varese, alla quale il Greco, però, rinunciava per gravi ragioni di salute e di famiglia.

Il 30 aprile 1998 il Comune di Modena avviava la procedura per la sostituzione del Segretario comunale. Il Greco, nel frattempo, optava per il mantenimento in servizio fino al compimento del 67^o anno di età. Nell'ottobre del 1998 il Sindaco del Comune di Modena nominava Segretario generale il dipendente già incaricato della supplenza, poi sostituendolo con un nuovo Segretario generale. Il Greco veniva, infine, collocato a riposo dal 1^o settembre 2000.

Nel corso della vicenda appena sintetizzata, il Greco proponeva i seguenti giudizi dinanzi al G.A.: a) ricorso al TAR Emilia Romagna, n. 2191/96, con il quale chiedeva l'annullamento di tutti i provvedimenti di incarico della reggenza delle Segreterie, prima presso il Comune di La Spezia e, successivamente, presso la Provincia di Varese; b) ricorso straordinario al Capo dello Stato, poi trasferito in sede giurisdizionale, n. 1347/1997, per l'annullamento della delibera con la quale veniva sostituito nelle funzioni di Segretario del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi di Modena; c) ricorso al TAR Emilia Romagna per l'annullamento del provvedimento del

Ministero dell'Interno in data 25 ottobre 1997 - unitamente a tutti gli atti presupposti e connessi e, segnatamente, il parere del Sindaco di Modena in data 11 ottobre 1997 e le relative delibere di conferma della Giunta Municipale - sul diniego della riammissione in servizio, al termine del periodo della concessa aspettativa per motivi di salute, presso il Comune di Modena quale titolare della relativa Segreteria Generale; d) ricorso al TAR Emilia Romagna, n. 42/1999, per l'annullamento dell'atto del Sindaco di Modena in data 22 ottobre 1998 con il quale, nell'esercizio della facoltà di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 465 del 1997, veniva comunicato di volere dare corso alla sua sostituzione.

All'esito dei predetti ricorsi, il TAR Emilia Romagna, I Sezione, previa riunione degli stessi, con sentenza 2 marzo 2000, n. 236 accoglieva i primi tre e dichiarava l'ultimo ricorso, n. 42/1999, in parte inammissibile ed in parte improcedibile.

Il Consiglio di Stato, investito del gravame, confermava, con sentenza n. 5634 del 2005, la decisione di primo grado del TAR Emilia-Romagna.

2. In ragione della descritta situazione, il Greco, unitamente al proprio coniuge (Tella Annamaria) e alle proprie figlie (Greco Alessia e Lavinia), agiva dinanzi al Tribunale di Modena, giudice del lavoro, e - adducendo la illiceità dei provvedimenti assunti dal Comune di Modena e dal Ministero degli Interni nei suoi confronti come Segretario Generale di detto Comune e la responsabilità, per colpa grave, nei comportamenti del Sindaco di Modena e dei responsabili dei competenti uffici della Prefettura di Modena e del Ministero degli Interni - chiedeva la condanna del Ministero dell'Interno e del Comune di Modena al risarcimento di tutti i danni, di carattere patrimoniale, personale ed esistenziale, derivati dall'illegittimo comportamento di dette pubbliche amministrazioni, quantificandoli complessivamente in euro 4.830.000,00.

Si costituivano in detto giudizio il Ministero dell'Interno, nonché il Comune di Modena, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione dell'adito giudice del lavoro, in favore di quella del giudice amministrativo.

3. Con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, proposto nelle more della definizione del giudizio di merito, Greco Teodosio, Tella Annamaria, Greco Alessia e Greco Lavinia hanno chiesto che venga confermata la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario (Tribunale di Modena, giudice del lavoro) adito sulle domande risarcitorie avanzate nei confronti del Comune di Modena e del Ministero dell'Interno in riferimento ai provvedimenti, dichiarati illegittimi

definitivamente (da TAR Emilia-Romagna, I sez., 2/3/2000, n. 236; Consiglio di Stato, sentenza n. 5634/2005), di rimozione dal proprio posto di lavoro, quale segretario del Comune di Modena.

I ricorrenti - nel contestare, segnatamente, le tesi, sostenute dai convenuti nel giudizio di merito, della necessaria contestualità delle azioni demolitoria e risarcitoria e dell'applicabilità al caso di specie del criterio del cd. "dato storico" dei provvedimenti adottati - sostengono che le controversie concernenti il risarcimento del danno per il comportamento illecito della P.A. non rientrano nella giurisdizione esclusiva del G.A.. Ribadiscono che il privato ha il diritto di scegliere tra l'azione demolitoria e l'azione risarcitoria; quest'ultima dopo avere ottenuto la dichiarazione dell'illegittimità del provvedimento, con tutte le conseguenze in tema di riparto di giurisdizione".

4. Il Comune di Modena, in persona del Sindaco p.t., deduce - anche con successiva memoria - la sussistenza, della giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di controversia relativa a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 (art. 45 del d.lgs. n. 80 del 1998 e art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001). Ciò in quanto i ricorrenti pongono a fondamento delle richieste risarcitorie i provvedimenti emessi dal Comune di Modena e dal Ministero dell'interno in un arco temporale (dal 19.8.96 al 30.10.98) "sostanzialmente ricadente entro la data del discrimine del 30 giugno 1998.

Il Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t., sostiene che la controversia appartenga, in base all'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, giacché, attenendo gli atti ed i comportamenti addebitati ai convenuti alla gestione del rapporto di lavoro del Greco quale Segretario del Comune di Modena, si deve avere riguardo alla loro collocazione temporale, sicché, "la data dell'evento lesivo, prodotto dai presunti atti illeciti colloca la controversia risarcitoria nel periodo di rapporto di lavoro anteriore al 1° luglio 1998".

5. La Procura Generale della Repubblica presso questa Corte ha concluso perché sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo per la domanda proposta da Teodosio GRECO e sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario per la domanda proposta da Annamaria Tella, Alessia e Lavinia Greco.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La questione sottoposta all'esame delle Sezioni Unite è se spetti all'adito giudice ordinario - Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro - ovvero al giudice amministrativo conoscere della controversia promossa da un ex dipendente pubblico (già Segretario generale del Comune di Modena), dal relativo coniuge e dalle rispettive figlie, per sentir condannare, anche in solido tra loro, due Amministrazioni pubbliche (Comune di Modena e Ministero dell'interno) per tutti i danni - patrimoniali, personali, esistenziali, familiari derivati dall'illegittimità (già statuita dal giudice amministrativo: sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 236 del 2000, confermata da Consiglio di Stato con sentenza n. 5634 del 2005) dei provvedimenti di rimozione dal posto di lavoro assunti nei confronti del medesimo dipendente, nella precisata carica, nel periodo agosto 1996/ottobre 1998 e per la responsabilità, per colpa grave, nei comportamenti del Sindaco di Modena e dei responsabili dei competenti uffici della Prefettura di Modena e del Ministero dell'interno.

Con riferimento ad una fattispecie del tutto analoga questa Corte (Cass., sez. un., 9 febbraio 2009, n. 3053) ha affermato che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia promossa da un dipendente pubblico con qualifica di segretario comunale per ottenere il risarcimento del danno conseguente ad un illegittimo provvedimento prefettizio di trasferimento per incompatibilità ambientale, disposto in data anteriore al 1° luglio 1998 ed annullato dal tribunale amministrativo nel 2005; infatti, vertendosi in tema di responsabilità per inadempimento delle obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro, ed alla luce della norma transitoria contenuta nell'art. 69, 7° comma, d.leg. n. 165 del 2001, la questione di giurisdizione deve essere risolta sulla base della collocazione temporale dell'inadempimento e, quindi, nella specie, in riferimento alla data di emanazione del provvedimento di trasferimento e non a quella del suo annullamento o dell'accertamento della sua illegittimità. Cfr. anche Cass., sez. un., 28 ottobre 2009, n. 22749, secondo cui appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda di risarcimento dei danni conseguenti ad un trasferimento, disposto dalla P.A. datrice di lavoro, e già dichiarato illegittimo dal giudice amministrativo, ove l'azione sia stata proposta successivamente all'entrata in vigore della legge 21 luglio 2000, n. 205, il cui art. 7 ha innovato l'art. 7, comma terzo, della

legge 6 dicembre 1971, n. 1034, prevedendo che "il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento dei danni", senza che rilevi che l'atto sia ascrivibile alla categoria degli atti negoziali od autoritativi ovvero che la condotta si sia protratta oltre il 30 giugno 1998, dovendosi ritenere che, in relazione al dato normativo applicabile, la pretesa risarcitoria si collochi, in ogni caso, nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo – *ratione temporis* - a conoscere la domanda proposta da Teodosio Greco.

2. Appartiene invece alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria proposta dai famigliari Annamaria Tella, Alessia e Lavinia Greco. Gli stessi, infatti, non erano legati da rapporto di impiego con le due pubbliche amministrazioni ed i fatti de dotti come lesivi e produttivi di " danno e sistenziale, danno a ll'immagine, e mobbing ambientale per la famiglia" ("campagna giornalistica denigratoria, radio e TV locali e non, interventi denigratori negli organi deliberativi ed informativi compreso il consiglio comunale, isolamento sociale"), quand'anche siano da intendersi come ascritti alle due pubbliche amministrazioni, sono estranei all'attuazione del rapporto di impiego e all'esercizio dei poteri amministrativi e datoriali ad esso collegati.

3. Sussistono giustificati motivi (in considerazione dell'evoluzione giurisprudenziale sulle questioni dibattute e della problematicità delle stesse nel contesto del progressivo assetto del diritto vivente) per compensare tra le parti le spese di questo giudizio di cassazione.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte, a Sezioni Unite, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo per la domanda proposta da Teodosio Greco e la giurisdizione del giudice ordinario per la domanda proposta da Annamaria Tella, Alessia Greco e Lavinia Greco. Compensa tra le parti le spese di questo giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma il 22 giugno 2010

Il Presidente

(Vincenzo Carboni)

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

20994 2010 r.g.n.

Depositate in Cancelleria



15 SET. 2010

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

ud. 22 giugno 2010