

Civile Sent. Sez. L Num. 6308 Anno 2021

Presidente: TRIA LUCIA

Relatore: TORRICE AMELIA

Data pubblicazione: 08/03/2021

SENTENZA

PU

sul ricorso 18333-2017 proposto da:

A, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA

presso lo studio dell'avvocato , che lo

rappresenta e difende unitamente all'avvocato ;

- ricorrente -

contro

2020 REGIONE in persona del legale rappresentante pro

2452 tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE

Cur

██████████, presso lo studio dell'avvocato ██████████

rappresentata e difesa dall'avvocato ██████████

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1768/2016 della CORTE D'APPELLO di
CATANZARO, depositata il 13/01/2017 R.G.N. 1477/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
11/11/2020 dal Consigliere Dott. AMELIA TORRICE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.
STEFANO VISONA' che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

udito l'Avvocato ██████████ per delega verbale
Avvocato ██████████,

udito l'Avvocato ██████████ per delega verbale Avvocato

ANTONIO FERRARO



Handwritten signature of Antonio Ferraro, consisting of a stylized 'A' followed by 'ntonio Ferraro'.

Fatti di causa

1. [redacted] era stato nominato dirigente del Settore Operativo Trasporti con decreto del [redacted] della Giunta Regionale della Regione Calabria del 9.4.2003, cui aveva fatto seguito in data 23.4.2003 la stipula del contratto di lavoro di durata annuale, seguita, a sua volta, dalla stipula in data 15.10.2004 di un nuovo contratto di durata quinquennale.
2. La nuova Giunta, insediatasi nel 2005, con delibera n. 522 del 2 maggio 2005 in applicazione dell'art. 50 c. 6 dello Statuto della Regione Calabria, aveva stabilito che tutti i nuovi incarichi dirigenziali dovevano essere conferiti nei successivi 60 giorni e aveva dichiarato formalmente decaduti sia gli incarichi dirigenziali apicali che quelli non apicali, con decorrenza dalla data di insediamento della nuova Giunta; con nota n. 16832 del 7.7.2005 all'[redacted] era stata comunicata la mancata riconferma dell'incarico dirigenziale.
3. L'[redacted] convenne in giudizio la Regione Calabria innanzi al Tribunale di Catanzaro per chiedere la dichiarazione di illegittimità della risoluzione anticipata dell'incarico dirigenziale e la condanna della Regione al risarcimento dei danni patrimoniali, quantificati in misura pari alle retribuzioni dovute fino alla scadenza pattuita dell'incarico, nella misura aggiornata agli aumenti contrattuali stabiliti in epoca successiva alla cessazione del rapporto; aveva, inoltre, domandato la condanna della Regione al pagamento della indennità di risultato per gli anni 2005 e seguenti, dell'indennità di fine rapporto e del risarcimento del danno morale, professionale ed all'immagine. Aut
4. La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, eccepì la nullità del rapporto di lavoro dedotto in giudizio sul rilievo che l'[redacted], che non faceva parte del ruolo dirigenziale regionale, non era in possesso dei requisiti previsti dall'art. 10 c. 4 della L. R. 31/2012 e dall'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.
5. Il Tribunale, richiamò la sentenza della Corte Costituzionale n. 233 del 2006, nella parte in cui aveva circoscritto la compatibilità dell'art. 1 c. 6 della L.R. n. 12 del 2005 ai principi costituzionali alla sola ipotesi relativa agli incarichi dirigenziali apicali, e ritenuto che tale non fosse quello attribuito all'[redacted] condannò la Regione al risarcimento dei danni patrimoniali, liquidandoli nella misura pari alle retribuzioni dovute fino alla naturale scadenza del contratto, e rigettò le altre domande.

6. La Corte di Appello di Catanzaro, adita in via principale dalla Regione ~~Calabria~~ ed in via incidentale dall'~~Atto~~, in riforma della sentenza di primo grado, ha respinto le domande proposte dall'~~Atto~~ con il ricorso di primo grado.

7. Essa ha accolto l'eccezione di nullità del contratto stipulato con l'~~Atto~~, formulata dalla Regione nel giudizio di primo grado.

8. La Corte territoriale ha rilevato che la delibera della Giunta Regionale n. 277 dell'8.4.2003 di autorizzazione per il conferimento dell'incarico dirigenziale e i successivi contratti stipulati il 23.4.2003 ed il 15.10.2004 non contenevano alcuna motivazione in ordine alle ragioni che avevano indotto la Regione a conferire l'incarico dirigenziale a persona non inserita nei ruoli dell'Amministrazione ed ha evidenziato che questi ultimi si erano limitati a richiamare la delibera della Giunta n. 277 del 2003, nella quale era fatto mero riferimento al "*curriculum vitae del dott. ~~A. ~~Atto~~~~* dal quale si rileva che lo stesso riunisce i requisiti richiesti dalla vigente normativa per affidargli l'incarico e le funzioni di dirigente di settore".

9. Ha, quindi, ritenuto che la mancata motivazione era in contrasto: con l'art. 10 c. 4 della L.R. n. 31 del 2002 nella parte in cui disponeva che gli incarichi dirigenziali ai soggetti esterni *"sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero in 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 post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni pubbliche, in posizioni funzionali e in possesso dei requisiti previsti 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)*

con l'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 nella parte in cui stabiliva 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' art. 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*

fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, 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 e da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, 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. La formazione universitaria richiesta dal presente comma non può essere inferiore alla laurea specialistica o magistrale ovvero al diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999 n. 509.

10. La Corte territoriale, riconosciuto carattere imperativo alla disposizione contenuta nell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 nella parte in cui impone l'obbligo di motivare in modo esplicito in ordine alla sussistenza dei presupposti enunciati nella medesima disposizione per l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, ha ritenuto che la violazione della predetta disposizione di legge comportava la nullità dei contratti ai sensi dell'art. 1418 c. 1 c.c.

11. Ha desunto la nullità di questi ultimi anche dalla rilevata violazione delle disposizioni della legge regionale e della legge statale sui requisiti di qualificazione professionale richiesti da entrambe.

12. Ha rilevato che: era rimasta incontestata la circostanza, dedotta dalla Regione nella memoria difensiva, che l'~~Alto~~ non possedeva alcun titolo di specializzazione post universitario; l'insussistenza dei requisiti professionali era desumibile dal decreto dirigenziale n. 15577 del 2007 che aveva escluso l'Aloi dalla partecipazione alle procedure concorsuali bandite nell'aprile 2007 per il conferimento di 45 posti di

dirigente regionale; gli unici titoli post universitari posseduti erano costituiti da due attestati di partecipazione a corsi di perfezionamento che non soddisfacevano i requisiti di professionalità richiesti dalla legge regionale e dalla legge statale; non risultava provato che la professionalità dell'Alto non fosse rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, come richiesto dal citato art. 19 c. 6 del d. lgs. n. 165 del 2001.

13. La Corte territoriale ha desunto dalla affermata nullità del contratto l'impossibilità di riconoscere il diritto alla prosecuzione del rapporto e l'infondatezza delle domande risarcitorie.

14. Avverso questa sentenza ~~Alto~~ ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi, al quale ha resistito con controricorso la Regione ~~Alto~~.

Ragioni della decisione

Sintesi dei motivi

15. Con il primo motivo il ricorrente denuncia, "Violazione falsa applicazione di norme di diritto (art. 113 c.p.c.; art. 360 n. 3 c.p.c.)".

16. Imputa alla Corte territoriale la lettura riduttiva della delibera di Giunta n. 277 dell'8.4.2003 e deduce che questa aveva dato atto che *...Considerato che l'Assessore e il dirigente generale del dipartimento trasporti sostengono che l'elevata professionalità del Dr. ~~Alto~~ può colmare la mancanza di adeguate figure tra gli attuali dirigenti nel settore Trasporti; considerato che la professionalità del Dr. ~~Alto~~ può, quindi, recare vantaggio all'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa di questo Ente nello specifico settore dei Trasporti....".*

17. Addebita, inoltre, alla Corte territoriale di avere ricostruito il quadro normativo in modo non coerente con l'evolversi nel corso del tempo della disciplina legale statale e regionale e di avere ricondotto la fattispecie dedotta in giudizio a norme di legge, statali e regionali non applicabili "ratione temporis".

18. Asserisce che al tempo di adozione della delibera di affidamento dell'incarico (8.4.2003) l'art. 10 c. 4 della l. r. n. 31 del 2002 era stato modificato dalla l. r. n. 39 del 2002 che non conteneva alcun riferimento specifico alla particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta al soggetto esterno ma solo un rinvio alla disposizione contenuta nell'art. 19 c. 6 del d. lgs n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 145 del 2002 e, successivamente dalla l. n. 350 del 2003, modifica applicabile al contratto stipulato nell'ottobre 2004.

19. Assume che le disposizioni applicabili *ratione temporis* non avevano previsto alcun obbligo di motivazione, nè che l'affidamento dell'incarico a soggetti esterni fosse sottoposto alla condizione che la professionalità propria dei soggetti esterni non fosse rinvenibile all'interno della P.A e nemmeno che l'incaricando avesse maturato concrete esperienze di lavoro "per almeno un quinquennio".

20. Deduce che: all'atto della nomina esso ricorrente era in possesso della laurea in giurisprudenza e dell'abilitazione alla professione di avvocato e di due titoli post universitari di durata biennale, conseguiti presso università italiane all'esito di esami finali e che uno dei predetti corsi aveva ad oggetto proprio il perfezionamento nella materia della *Pianificazione dei Trasporti e del Territorio*, attinente all'incarico di dirigente del settore operativo dei trasporti; nella deliberazione di nomina n. 277 dell'8.4.2003 era stato dato atto che *l'Assessore ed il Dirigente Generale del Dipartimento dei Trasporti sostengono che la elevata professionalità del Dr Aloj può colmare la mancanza di adeguate figure tra gli attuali dirigenti del Settore Trasporti*.

21. Asserisce che al momento della nomina di esso ricorrente non era richiesto *alcun titolo di specializzazione post-universitario* perché vigeva la piena equiparazione tra diploma di laurea (DL) e laurea specialistica (LS) e che dal decreto n. 15577/2010 di esclusione di esso ricorrente dalla partecipazione alla procedura concorsuale per il conferimento di 45 posti di dirigente regionale non era desumibile la insussistenza dei requisiti richiesti per il conferimento dell'incarico; ciò sia in ragione del tempo trascorso sia per le peculiarità dell'istituto di cui all'art. 19 c. 6 d.lgs. n. 165 del 2001 rispetto alle procedure finalizzate al superamento delle carenze nell'organico.

22. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia "omesso esame di una voce di domanda (artt. 112 e 360 n. 3 c. p.c.)" e sostiene che il Tribunale aveva omesso di pronunciare sulla domanda relativa all'aggiornamento della retribuzione in base agli aumenti previsti dalla contrattazione collettiva di comparto intervenuti successivamente alla stipula del contratto dedotto in giudizio e sulla domanda relativa al TFR e imputa al giudice di primo grado di non avere attribuito le voci di danno diverse da quelle patrimoniali.

Esame dei motivi

E' utile precisare che è estranea al *thema decidendum* (cfr. punto n. 7 di questa sentenza) la questione della risoluzione anticipata del contratto di conferimento dell'incarico dirigenziale, questione risolta dal giudice di primo grado in applicazione dei principi affermati nella sentenza n. 233 del 2006 della Corte Costituzionale.

23. Il primo motivo è inammissibile nella parte cui imputa alla Corte territoriale la non corretta ("riduttiva") ricostruzione della delibera Giunta n. 277 dell'8.4.2003.

24. In primo luogo, perché il contenuto della delibera non è riprodotto nel ricorso in tutte le parti salienti e rilevanti; infatti risultano trascritti a pgg.7 e 13 solo alcuni brani della predetta delibera, insufficienti di per sé a ricostruirne la portata, delibera che non risulta allegata al ricorso e di cui non è specificata la sede di produzione processuale (Cass. SSUU 8077/2012; Cass. 5696/2018, 24883/2017, 13713/2015, 19157/2012, 6937/2010).

25. In secondo luogo, perché il ricorrente, pur avendo addebitato alla corte territoriale l'erronea lettura ("riduttiva") della delibera n. 277 dell'8.4.2003, non ha indicato quali sono i canoni di ermeneutica negoziale che la Corte del merito ha violato o dai quali si è discostata nella ricostruzione del suo contenuto (Cass. 2007/2019, 182/2019, 27948/2018, 23049/2018, 27137/2017, 8586/2015, 9245/2007, 18375/2006).

26. Il primo motivo è fondato nella parte in cui il ricorrente addebita alla Corte territoriale di avere applicato, in ordine all'obbligo di motivazione, disposizioni di legge non in vigore al tempo di adozione della delibera n. 277 dell'8 aprile 2003 e della stipulazione dei contratti del 23 aprile 2003 e del 15 ottobre 2004.

27. La delibera e i contratti innanzi richiamati ~~innanzi~~ sono disciplinati *ratione temporis* dall'art. 10 commi 4 e 4 bis della L.R. ~~del~~ 7 agosto 2002 n. 31, nel testo sostituito dall' art. 4 della L. R. ~~del~~ 10 ottobre 2002 n. 39, che dispone che *Il Presidente della Giunta regionale può conferire incarichi in funzione dirigenziale di settore e/o in funzione dirigenziale generale, previa delibera di Giunta proposta dall'Assessore al personale, entro il limite complessivo del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti della Regione. 4.bis Tutti i predetti incarichi possono essere conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, così come modificato dalla Legge 15 luglio 2002, n. 145*".

28. L'art. 19 c. 6 d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo sostituito dall' articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 15 luglio 2002, n. 145, vigente *ratione temporis* al tempo di adozione della delibera n. 277 dell'8 aprile 2003 e della stipulazione dei contratti di lavoro stipulati tra la Regione e ~~l'ente~~ il 23 aprile 2003 e il 15 ottobre 2004, era del seguente tenore: *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'art. 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, 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.

29. E' innegabile che i principi di imparzialità e di buon andamento della Amministrazione postulano che le scelte di quest'ultima, anche quando agisce come datore di lavoro privato, siano trasparenti e che pertanto di esse sia dato conto attraverso l'ostensione delle ragioni che hanno ispirato il suo agire negoziale. Ed è altrettanto innegabile che la esplicitazione delle ragioni del ricorso a professionalità "esterne" per l'affidamento di incarichi dirigenziali è finalizzata all'esigenza eminentemente pubblicistica di consentire la verifica del rispetto delle condizioni per l'attribuzione degli incarichi dirigenti ai soggetti esterni.

30. Nondimeno, dalla mancanza della motivazione non deriva la nullità degli atti con i quali la Pubblica Amministrazione si avvale, ricorrendone i presupposti, della facoltà di affidare incarichi dirigenziali a soggetti estranei, a meno che tale mancanza non sia sanzionata in modo esplicito da norme di legge.

31. I principi di imparzialità e buon andamento della Amministrazione (art. 97 Cost.) e il canone generale di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod.civ.), pur volendo attribuire ai medesimi carattere imperativo, in considerazione dell'interesse

generale alla correttezza e legalità dell' Amministrazione, se violati possono essere fonte di responsabilità per inadempimento, ovvero disciplinare o contabile, ove ne ricorrano i presupposti, ma in assenza di precetti specifici, la loro violazione non comporta di per sé sola la nullità degli atti adottati che non siano conformi ai richiamati principi.

32. La nullità dei contratti trova, infatti, la sua disciplina nell'art. 1418 cod.civ. (cui fa rinvio per gli atti unilaterali l'art. 1324 cod.civ. seppur con la clausola di salvezza della compatibilità), applicabile ai rapporti di lavoro cd. privatizzati presso le pubbliche amministrazioni, che dispone che *il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative, salvo che la legge disponga diversamente. Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall' art. 1325 cod.civ., l'illiceità della causa, l'illiceità dei motivi nel caso indicato dall'art. 1345 cod.civ. e la mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'art. 1346. Il contratto è altresì nullo negli altri casi stabiliti dalla legge.*

33. Pertanto, deve trovare conferma la tradizionale impostazione secondo la quale, ove non altrimenti stabilito dalla legge, unicamente la violazione di norme inderogabili concernenti la validità del contratto è suscettibile di determinare la nullità del contratto e non già la violazione di norme, anch'esse imperative, riguardanti il comportamento dei contraenti (Cass. Sez. Un. 26724 del 2007).

34. Ebbene, né nell'art. 10 commi 4 e 4 bis della L.R. Calabria 7 agosto 2002 n. 31, né nell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, nei testi applicabili *ratione temporis* (cfr. p. n. 27 e n. 28 di questa ordinanza) si rinvencono elementi letterali e logico-sistematici che consentano di affermare che l'assenza di esplicitazione delle ragioni del conferimento dell'incarico dirigenziale a soggetti esterni determina la nullità di quest'ultimo.

35. L'obbligo di "motivazione", diversamente da quanto affermato dalla Corte territoriale, che ha erroneamente fatto riferimento al testo dell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie dedotta in giudizio, risulta infatti introdotto soltanto a far tempo dalla data di entrata in vigore (15 novembre 2009) delle modifiche apportate all'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 dall'art. 40 c. 1 lett. e) del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, che ha previsto, per quanto qui rileva che *....Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione...*

36. Va al riguardo precisato che al tempo di adozione della delibera e dei contratti innanzi richiamati le disposizioni concernenti la dirigenza di cui al capo 2° del titolo 2° del d. lgs. n. 165 del 2001 si applicavano direttamente solo alle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, mentre le Regioni e le Amministrazioni non statali, nell'esercizio della rispettiva potestà normativa (per quanto attiene ai Comuni, della potestà statutaria e regolamentare) erano tenute ad adeguare *ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità* (art. 27 d.lgs. n. 165 del 2001). L'applicazione diretta delle disposizioni contenute nel richiamato art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 alle Amministrazioni indicate nell'art. 1 c. 2 dello stesso decreto è stata prevista solo dall'art. 40 c. 1 lett. f) del richiamato d.lgs. n. 150 del 2009.

37. In conclusione, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, la mancata motivazione esplicita delle ragioni della scelta adottata con la delibera n. 277 dell'8 aprile 2003 della Pubblica Amministrazione non comporta, ai sensi dell' art. 1418 cod. civ., la nullità della delibera stessa e dei successivi contratti di lavoro stipulati il 23 aprile 2003 ed il 15 ottobre 2014 per contrarietà a norma imperativa. Ciò per la semplice ragione che non è rinvenibile nessuna norma che sanzioni con la nullità la violazione del dovere di motivare le ragioni dell'affidamento dell'incarico dirigenziale a soggetti "estranei" all' Amministrazione. Dovere, per quanto detto, nemmeno esplicitato in nessuna delle disposizioni di legge vigenti al tempo di adozione della delibera e della sottoscrizione dei contratti innanzi richiamati.

38. Il primo motivo è fondato anche nella parte in cui il ricorrente sostiene che nessuna disposizione di legge vigente al tempo di stipulazione dei contratti dedotti in giudizio aveva condizionato l'attribuzione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla mancanza nei ruoli dell'Amministrazione delle professionalità richieste all'incaricando nè aveva richiesto il possesso di titoli di specializzazione post-universitaria.

39. L'art. 10 commi 4 e 4 bis della L. R. 7 agosto 2002 n. 31 come modificato dalla L.R. 10 ottobre 2002 n. 39, applicabile *ratione temporis* (cfr. p. n. 27 di questa sentenza) aveva condizionato l'attribuzione degli incarichi dirigenziali ai soggetti esterni all'Amministrazione al solo rispetto della percentuale del 10 per cento della dotazione organica dei Dirigenti della Regione e non aveva affatto previsto che siffatta tipologia di incarichi fosse attribuibile solo nei casi della inesistenza di professionalità interne all'Amministrazione idonee a ricoprire l'incarico dirigenziale.

40. La norma regionale è sul punto pressochè sovrapponibile alla disposizione contenuta nell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, nel testo vigente *ratione temporis* (cfr. p. n. 28 di questa sentenza), consentiva il conferimento degli incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli organici della Pubblica Amministrazione purchè non fosse violato il limite percentuale del 10 per cento e dell'8 per cento della dotazione organica dei dirigenti, rispettivamente di prima e di seconda fascia ma non faceva alcun riferimento alla inesistenza di professionalità interne idonee a ricoprire l'incarico dirigenziale.

41. Soltanto con l'entrata in vigore (il 15 novembre 2009) dell'art. 40 c. 1 lett. e) del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha modificato l'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quest'ultima disposizione compare l'espresso riferimento non solo alla necessità che il conferimento dell'incarico ad un soggetto esterno sia supportato da provvedimento specificamente motivato ma anche al fatto che la *particolare e comprovata qualificazione professionale*, richiesta in modo più stringente quanto alle esperienze pregresse non dirigenziali, non sia rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione". Come già osservato (cfr. p. n. 36 di questa sentenza), l'art. 40 c. 1 lett. f) del d.lgs. n. 150 del 2009 ha anche previsto l'applicabilità diretta delle disposizioni contenute nell'art. 19 commi 6 e 6 bis *alle amministrazioni di cui all'art. 1 c. 2.* 

42. In conclusione né l'art. 10 commi 4 e 4 bis della legge regionale n. 31 del 2002 né l'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo applicabile *ratione temporis*, avevano condizionato l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti "esterni" alla mancanza di professionalità adeguate all'interno della Amministrazione.

43. Quanto ai requisiti "soggettivi", l'articolo 10 della L.R. n. 31 del 2002 aveva fatto esplicito richiamo a quelli previsti nell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, che nel testo applicabile *ratione temporis* (cfr. p. n. 28 di questa sentenza), aveva disposto che gli incarichi ai soggetti esterni fossero conferiti a *persone di particolare e comprovata qualificazione professionale*", questa ravvisandola in una serie di elementi tra loro indicati in modo alternativo, quali il pregresso svolgimento di *attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali*, l'avvenuto conseguimento di *una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*, questa a sua volta desumibile *dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche, ovvero da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso*

amministrazioni statali, 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.

44. La congiunzione disgiuntiva o attesta in modo chiaro ed inequivoco che *la particolare e comprovata qualificazione professionale* consegue non solo alla particolare esperienza maturata nell'esercizio di funzioni dirigenziali ma anche alla *particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*, la quale può essere, a sua volta, desunta *dalla formazione universitaria e post universitaria* e anche *da pubblicazioni scientifiche* o, ancora, dal fatto che i soggetti estranei provengano da alcuni settori della Pubblica Amministrazione particolarmente qualificanti per l'Ordinamento giuridico italiano (*settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato*).

45. D'altra parte, la previsione della possibilità di integrazione del trattamento economico attraverso il riconoscimento di *una indennità commisurata*, tra l'altro, *alla specifica qualificazione professionale* attesta che quest'ultima è riconosciuta in relazione alla molteplicità e alternatività dei criteri indicati dall' art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, affinché il requisito della *particolare e comprovata qualificazione professionale* possa essere ritenuto sussistente in capo all'incaricando. 

46. Soltanto successivamente alla adozione della delibera 277 dell'8 aprile 2003 2003 ed alla stipulazione dei contratti in data 23 aprile 2003 e in data 15 ottobre 2004 la disciplina regionale, ad opera dell' art. 16 della L.R. Calabria 17 agosto 2005 n. 13 dell'art. 10 commi 4 e 4 bis della l. r. n. 31 del 2002, come modificati dalla già richiamata l. r. n. 39 del 2002, ha individuato in modo "autonomo", seppur conformandosi all'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, i requisiti professionali necessari per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla Amministrazione.

47. Il testo dell'art. 10 c. 4 bis nella più recente versione, non applicabile *ratione temporis*, dispone, infatti, che...*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 post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni pubbliche, in posizioni funzionali e in possesso dei requisiti previsti 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.

48. Ebbene, la Corte territoriale, pur affermando correttamente (Cass. Sez. Un. 26724 del 2007; Cass. 14809 del 2020, Cass. n. 3662 del 2019, Cass. n.34577 del 2019, Cass. n. 3826 del 2016, Cass. n. 19626 del 2015, Cass. n. 8328 del 2010, n. 25761 del 2008) che in caso di nullità del contratto non sussiste il diritto alla prosecuzione del rapporto, ha disatteso il principio affermato nel p n. 42 di questa sentenza perché perché ha ritenuto che l'inesistenza di professionalità interne, proprie dell'incarico da conferire, costituiva presupposto indefettibile, la cui mancanza comportava la nullità dei contratti, per l'affidamento dell'incarico all'Aloi e tanto nonostante l'inesistenza di una norma di legge che prevedesse la sussistenza di tale presupposto.

49. Inoltre, la Corte territoriale ha disatteso il principio affermato nei pp. dal n.43 al n. 46 di questa sentenza perché ha desunto la nullità dei contratti dedotti in giudizio dalla inesistenza del titolo di specializzazione post universitario, omettendo di confrontarsi con la disposizione contenuta nell'art. 19 c. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo vigente *ratione temporis*, che, come già osservato individua in modo specifico e in via alternativa gli elementi dai quali desumere la sussistenza della *particolare e comprovata qualificazione professionale*.

50. Il primo motivo va, pertanto, accolto nei termini innanzi precisati e vanno affermati i seguenti principi di diritto:

51. La nullità dei contratti trova la sua disciplina nell'art. 1418 cod.civ. (cui fa rinvio per gli atti unilaterali l'art. 1324 cod.civ. seppur con la clausola di salvezza della compatibilità), applicabile ai rapporti di lavoro cd. privatizzato presso le pubbliche amministrazioni. Ai sensi dell'art. 1418 c. 1 cod.civ., ove non altrimenti stabilito dalla legge, unicamente la violazione di norme inderogabili concernenti la validità del contratto è suscettibile di determinare la nullità del contratto.

52. L'art. 10 commi 4 e 4 bis della L.R. ~~2002~~ 7 agosto 2002 n. 31 e l'art. 19 c. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, nei testi applicabili *ratione temporis* al tempo di adozione della delibera della Giunta Regionale n. 277 dell'8.4.2003 e dei contratti di lavoro stipulati il 23.4.2003 ed il 15.10.2004, non prevedevano alcun obbligo di motivare i provvedimenti di attribuzione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni.

53. Ai sensi dell'art. 10 c. 4 bis della L.R. ~~2002~~ 7 agosto 2002 n. 31 nel testo sostituito dall'art. 4 della L.R. ~~2002~~ 10 ottobre 2002 n. 39, l'attribuzione degli

incarichi dirigenziali ai soggetti "esterni" all'Amministrazione non è condizionata alla inesistenza di professionalità interne a quest'ultima idonee a ricoprire l'incarico dirigenziale.

54. Ai sensi dell'articolo 10 della L.R. ~~Calabria~~ 7 agosto 2002 n. 31, nel testo sostituito dall'art. 4 della L.R. Calabria 10 ottobre 2002 n. 39, i requisiti soggettivi richiesti per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione sono quelli indicati, in modo specifico ma in via alternativa, dall'art. 19 c. 6 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, nel testo previgente alle modifiche introdotte dall'art. 40 c. 1 lett. e) del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.

55. Il secondo motivo è inammissibile perché le censure sono rivolte alla decisione di primo grado.

56. In conclusione, va accolto il primo motivo del ricorso, nei termini innanzi precisati, e va dichiarata l'inammissibilità del secondo motivo.

57. La sentenza impugnata, in ordine al motivo accolto, va cassata e la causa va rimessa alla Corte di Appello di Catanzaro in diversa composizione, che dovrà fare applicazione dei principi di diritto di cui ai punti da 51 a 54 di questa sentenza e provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il primo motivo di ricorso nei sensi di cui in motivazione e dichiara inammissibile il secondo motivo.

Cassa la sentenza impugnata in ordine al motivo accolto e rinvia alla Corte di Appello di Catanzaro, in diversa composizione, anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'11 novembre 2020

Il Cons. Estensore

A. Torrice



Il Presidente

G. Tria

Handwritten signature of G. Tria in black ink.