



appresenta e difende unitamente all'avvocato AMOS  
ANDREONI, giusta delega in atti;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1748/2014 della CORTE D'APPELLO  
di ROMA, depositata il 28/06/2014 R.G.N. 6488/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 12/04/2016 dal Consigliere Dott. ANNALISA  
DI PAOLANTONIO;


udito l'Avvocato SPINA MARIA LUISA;

udito l'Avvocato LUCIANI MASSIMO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. MARIO FRESA che ha concluso per  
l'inammissibilità in via principale e adozione di  
principio di diritto ex art. 363 c.p.c.



**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**



**1 -** La Corte di Appello di Roma ha respinto l'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la sentenza del Tribunale di Roma che, in accoglimento delle domande avanzate da Raffaele Lombardo, aveva dichiarato l'illegittimità del provvedimento di collocamento a riposo, disposto nei confronti del ricorrente con decorrenza dal 1° aprile 2010, e condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri a reintegrare in servizio il dirigente sino al compimento del 65° anno di età ed a corrispondere allo stesso le retribuzioni maturate dalla data del recesso sino a quella della effettiva reintegra.

**2 -** La Corte territoriale ha premesso che la risoluzione anticipata e unilaterale del rapporto dirigenziale era stata disposta dalla appellante ai sensi dell'art. 17 comma 35 novies della legge n. 102 del 2009 ( che aveva modificato il comma 11 dell'art. 72 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133 ) ed era stata motivata *per relationem*, richiamando la circolare del 18.11.2008, ed in particolare la necessità di preservare il <necessario equilibrio tra le dotazioni organiche e consistenza del personale in servizio, evitando di creare situazioni soprannumerarie non consentite dalla attuale normativa">.

**3 -** Il giudice di appello ha ritenuto condivisibile la dichiarata illegittimità del recesso perché:

a) la motivazione del provvedimento, necessaria anche alla luce di quanto disposto dall'art. 16 comma 11 del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, era del tutto carente, sostanziandosi in una formula di stile generica e nel mero richiamo ai criteri generali dettati dalla stessa Presidenza del Consiglio;

b) la appellante non poteva fondare la asserita legittimità del provvedimento sul richiamato art. 16, qualificato norma di interpretazione autentica, giacché alla data del 1° aprile 2010 mancava un preventivo piano organico di rideterminazione dei fabbisogni del personale, adottato solo in epoca successiva alla risoluzione del rapporto, ossia nell'agosto del 2010;

c) la Presidenza del Consiglio non aveva dimostrato la effettiva sussistenza delle ragioni poste a fondamento dell'atto, poiché nel giudizio di primo grado era stato accertato che la pianta organica dei dirigenti di prima fascia, rideterminata in epoca successiva al recesso, era stata aumentata da 85 a 91 unità ed inoltre non sussisteva alcuna situazione soprannumeraria perché, al contrario, alla data del deposito del ricorso erano in servizio solo 61 dirigenti.



1- Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base di un unico motivo. Raffaele Lombardo ha resistito con tempestivo controricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

### MOTIVI DELLA DECISIONE

1 - Il ricorso denuncia, con un unico motivo, "violazione falsa applicazione degli artt. 72, comma 11° (vigente *ratione temporis*) e 74 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in L. 133/2008, del comma 35 novies dell'art. 17 della legge n. 102 del 2009, dell'art. 16, comma 11, del decreto legge n. 98 del 2011 nonché dell'art. 30, 1° comma, L. 183/2010". Premette la ricorrente che:

- a) con circolare n. 10 del 20 ottobre 2008 erano stati indicati i criteri generali sulla cui base occorreva poi procedere ai collocamenti a riposo;
- b) detti criteri erano stati ribaditi nella successiva circolare del 18.11.2008 con la quale era stato previsto che i collocamenti a riposo sarebbero stati disposti per "preservare il necessario equilibrio tra dotazioni organiche e consistenza del personale in servizio...";
- c) il decreto del 29.10.2009, pubblicato sulla G.U. del 30.12.2009 n. 302, aveva operato una ricognizione della pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aumentata in modo frammentario a seguito del trasferimento di personale da altri Ministeri;
- d) il successivo decreto del 5 agosto 2010 aveva rideterminato la dotazione dirigenziale, con soppressione di 7 posti di dirigente di prima fascia e 48 posti di dirigenti di seconda fascia.

In diritto evidenzia che correttamente la Corte territoriale aveva riconosciuto natura di norma di interpretazione autentica all'art. 16, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, con il quale era stato previsto che la facoltà riconosciuta alle pubbliche amministrazioni dall'art. 72, comma 11, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 potesse essere esercitata senza ulteriore motivazione nei casi in cui i criteri applicativi fossero stati preventivamente determinati con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.

Aveva, però, errato nel ritenere che le circolari del 20.10.2008 e del 18.11.2008 non integrassero il presupposto necessario per escludere l'obbligo di ulteriore motivazione e nell'affermare che la rideterminazione dei fabbisogni di personale dovesse precedere la risoluzione del rapporto. Precisa che in ambito pubblico non

è possibile procedere al ridimensionamento degli organici dirigenziali se non in caso di vacanza degli stessi, sicché necessariamente l'atto adottato con il d.m. 28.8.2010 doveva essere successivo alla risoluzione dei rapporti. Infine sostiene che non è consentito al giudice ordinario sindacare l'esercizio dei poteri datoriali quanto al merito delle valutazioni tecniche, organizzative e produttive.

2 - Il ricorso è inammissibile.

Osserva Innanzitutto il Collegio che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, 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 (Cass. 26.3.2010 n. 7394 e negli stessi termini Cass. 10.7.2015 n. 14468).

La ricorrente, pur denunciando la errata interpretazione delle norme indicate nella rubrica del motivo, in realtà non muove censure alla ricostruzione del quadro normativo che si legge nella sentenza impugnata, tanto che assume a presupposto proprio la affermata natura interpretativa dell'art. 16, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, del quale invoca la applicazione, perché, a suo dire, le circolari sopra citate avrebbero integrato l'atto generale di organizzazione interna, in presenza del quale la Pubblica Amministrazione era esonerata dal motivare il provvedimento di risoluzione.

Sostanzialmente, quindi, la ricorrente individua il vizio della sentenza impugnata nella errata valutazione ed interpretazione delle circolari adottate il 20.10.2008 ed il 18.11.2008, vizio, questo, che esula dalla violazione di legge denunciata.

E' consolidato nella giurisprudenza di questa Corte il principio secondo cui le circolari non contengono norme di diritto e sono riconducibili alla categoria degli atti unilaterali negoziali o amministrativi, sicché la loro interpretazione costituisce un apprezzamento di fatto, istituzionalmente riservato al giudice del merito, sindacabile in sede di legittimità solo per violazione delle regole di ermeneutica contrattuale o per vizio di motivazione ( Cass. 26.7.2002 n. 1114; Cass. 10.3.2004 n. 4942; Cass. 10.4.2006 n. 8296).



Nel caso di specie, inoltre, secondo lo stesso assunto della ricorrente, le circolari avrebbero integrato il presupposto di fatto in presenza del quale la amministrazione era esonerata dall'obbligo di motivare ulteriormente il provvedimento di risoluzione del rapporto, per cui risulta evidente che la valutazione espressa dalla Corte territoriale poteva essere censurata in questa sede solo ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c., con i limiti conseguenti alla riformulazione dettata dall'art. 54 del d.l. 22.6.2012 n. 83.

2.1 - Nella memoria depositata ex art. 378 c.p.c. e nel corso della discussione orale l'Avvocatura ha sostenuto che la Corte di Appello avrebbe errato nel ritenere necessaria la motivazione, poiché l'art. 72, nel testo applicabile *ratione temporis*, avrebbe richiesto solo la ricorrenza del requisito soggettivo, senza imporre ulteriori oneri a carico della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di deduzioni inammissibili perché la memoria ex art. 378 c.p.c. è destinata esclusivamente ad illustrare ed a chiarire i motivi della impugnazione, ovvero alla confutazione delle tesi avversarie, e con la stessa non possono essere dedotte nuove censure né sollevate questioni nuove, che non siano rilevabili d'ufficio, e neppure può essere specificato, integrato o ampliato il contenuto dei motivi originari di ricorso (Sez. U. n. 11097 del 15/05/2006; Cass. n. 28855 del 29/12/2005; Cass. n. 14570 del 30/07/2004).

Nel caso di specie, pertanto, le censure apprezzabili sono solo quelle sviluppate nel ricorso con il quale, come si è detto, si è addebitata alla sentenza impugnata, non la errata interpretazione delle norme di diritto richiamate nella rubrica del motivo, bensì la non corretta valutazione delle circolari del 10 ottobre e del 18 novembre 2008.

2.2 - La giurisprudenza di questa Corte è, inoltre, consolidata nell'affermare che "il ricorso per cassazione non introduce un terzo grado di giudizio tramite il quale far valere la mera ingiustizia della sentenza impugnata, caratterizzandosi, invece, come un rimedio impugnatorio, a critica vincolata ed a cognizione determinata dall'ambito della denuncia attraverso il vizio o i vizi dedotti. Ne consegue che, qualora la decisione impugnata si fondi su di una pluralità di ragioni, tra loro distinte ed autonome, ciascuna delle quali logicamente e giuridicamente sufficiente a sorreggerla, è inammissibile il ricorso che non formuli specifiche doglianze avverso una di tali *rationes decidendi*" (Cass. S.U. 29.3.2013 n. 7931). La Corte territoriale, oltre a ritenere generica la motivazione dell'atto di risoluzione del rapporto ed inapplicabile l'art. 16 del d.l. 98/2011, per difetto del previo atto generale di organizzazione interna, ha affermato che il



provvedimento era stato adottato "senza che risultassero comprovate le ragioni poste a suo fondamento" in quanto la dotazione organica dei dirigenti di prima fascia era stata aumentata da 85 a 91 unità ed inoltre al momento del deposito del ricorso risultavano coperti solo 61 posti.

Il motivo non censura in alcun modo la decisione nella parte in cui ha ritenuto, sostanzialmente, che fosse onere della amministrazione dimostrare la effettiva sussistenza delle ragioni poste a fondamento del recesso e che detto onere non fosse stato adempiuto.

Sul contenuto dell'onere probatorio nulla deduce la ricorrente, la quale si limita a richiamare l'art. 30 della legge 183/2010, formulando una censura non pertinente, atteso che il controllo sulla effettività della ragione posta a fondamento del recesso è ben altra cosa rispetto al sindacato sul merito della scelta operata, sindacato che la Corte territoriale non ha effettuato, avendo invece solo rilevato che non era stata offerta la prova della necessità di preservare l'equilibrio fra dotazione organica e consistenza del personale in servizio.

3 - Il ricorso va, pertanto, dichiarato inammissibile.

Le spese del giudizio di legittimità devono essere poste a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella misura indicata in dispositivo.

Non ricorrono le condizioni richieste dall'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115/02, nel testo risultante dalla L. 24.12.12 n. 228, per le ragioni indicate da Cass. S.U. 8.5.2014 n. 9938.

**P.Q.M.**

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, liquidate in € 100,00 per esborsi ed € 5.000,00 per competenze professionali, oltre rimborso spese generali del 15% ed accessori di legge.

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 12 aprile 2016

Il Consigliere estensore

*Alessandra Di Paola*



Il Presidente

*Moro*

*Gianni Rulli*

