

Civile Ord. Sez. L Num. 16312 Anno 2019

Presidente: TORRICE AMELIA

Relatore: DI PAOLANTONIO ANNALISA

Data pubblicazione: 18/06/2019

**ORDINANZA**

CC

sul ricorso 26104-2014 proposto da:

LAUDARI LUIGI, elettivamente domiciliato in  
ROMA, VIA OLINDO MALAGODI n. 5, presso lo  
studio dell'avvocato CLAUDIA CONSARINO, che  
lo rappresenta e difende;

**- ricorrente -**

**contro**

COMUNE DI BELCASTRO;

**- intimato -**

2019

1695

avverso la sentenza n. 1589/2013 della  
CORTE D'APPELLO di CATANZARO, depositata il  
23/12/2013 R.G.N. 1500/2010.

### **RILEVATO CHE**

1. la Corte d'Appello di Catanzaro ha respinto l'appello proposto da Luigi Laudari avverso la sentenza del Tribunale della stessa sede che aveva rigettato la domanda, volta ad ottenere la reintegrazione nelle mansioni di coordinatore dei vigili urbani del Comune di Belcastro e la condanna dell'ente municipale al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, derivati dalla dequalificazione subita;
2. la Corte territoriale ha premesso che con delibera del 28 marzo 2007 la direzione della Polizia Municipale, alla quale erano addetti solo due dipendenti, era stata attribuita *ad interim* al segretario comunale, al fine di garantire un «sereno e pacifico svolgimento delle delicate funzioni connesse alle precipue attività d'ufficio» e di assicurare il raccordo con l'esecutivo e con le altre articolazioni municipali;
3. il giudice d'appello ha escluso che il provvedimento perseguisse finalità sanzionatorie nei confronti del Laudari, perché l'amministrazione, nell'attribuire ad un organo esterno le funzioni di direzione, aveva posto a fondamento dell'atto esigenze organizzative e non la necessità di reagire alla violazione di comportamenti, tenuti dallo stesso Laudari, contrari alle direttive ed agli ordini di servizio ricevuti;
4. ha evidenziato, inoltre, che non poteva essere ravvisato un illegittimo demansionamento, perché la nomina del Laudari a coordinatore aveva la finalità di individuare un unico interlocutore nei rapporti fra gli uffici comunali e la Polizia Municipale e di garantire al tempo stesso che i due vigili svolgessero l'attività in modo coordinato, ma non implicava l'attribuzione della qualifica prevista dalla legge n. 65/1986, applicabile nei soli casi di formale istituzione del Corpo di Polizia Municipale, non avvenuta nella fattispecie, nella quale faceva difetto la condizione, richiesta dal legislatore, dell'assegnazione al servizio di almeno sette dipendenti;
5. ha aggiunto che l'appellante aveva posto a fondamento della domanda l'asserita illegittimità del provvedimento con il quale, a suo dire, sarebbe stato privato delle mansioni superiori, ma non aveva neppure allegato quali diverse attività comportasse il coordinamento e quali competenze gli fossero state sottratte a seguito della riorganizzazione del servizio;
6. per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso Luigi Laudari sulla base di otto motivi, ai quali il Comune di Belcastro non ha opposto difese, rimanendo intimato.

### **CONSIDERATO CHE**

1. con il primo motivo di ricorso, formulato ai sensi dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., il ricorrente denuncia «omesso esame di un fatto decisivo oggetto di discussione tra le parti

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

- omesso esame del provvedimento di revoca in data 28/3/2007 nel quale si contestava al ricorrente l'inottemperanza agli ordini di servizio n. 4269 del 9/11/2004 e n. 229 del 17/1/2007»;

1.1. il ricorrente sostiene, in sintesi, che la Corte d'Appello, nel ritenere che l'atto perseguisse solo una finalità organizzativa, ha omesso di esaminare il contenuto della delibera, decisivo ai fini di causa perché chiaro nell'individuare le ragioni della revoca nell'inottemperanza agli ordini di servizio impartiti, dalla quale sarebbe derivata la mancanza di effettivo coordinamento con l'esecutivo e con gli altri uffici municipali;

2. la seconda censura, formulata sempre ai sensi dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., ravvisa il vizio tipizzato dalla norma del codice di rito nell'omessa considerazione del contenuto della memoria difensiva depositata dal Comune di Belcastro per resistere alla domanda cautelare, memoria nella quale l'ente aveva giustificato il provvedimento di revoca facendo leva sui comportamenti tenuti dal Laudari, il quale, a detta dell'amministrazione, avrebbe disatteso le direttive e gli ordini di servizio, assumendo anche atteggiamenti irrispettosi ed irragionevoli nei confronti del Sindaco;

2.1. il ricorrente aggiunge che, sempre nella fase cautelare, la difesa del Comune aveva invocato l'applicazione dell'art. 109 T.U.E.L. che, appunto, prevede la possibilità di revocare gli incarichi dirigenziali in caso di inosservanza delle direttive impartite dagli organi politici, di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, di responsabilità grave o reiterata;

2.2. sostiene, infine, che la pretesa necessità di affidare per ragioni organizzative l'attività di direzione ad un soggetto terzo era stata smentita dalla stessa amministrazione che, con il successivo provvedimento n. 1056 del 22 marzo 2013, aveva affidato l'incarico all'altro vigile urbano;

3. la terza critica denuncia ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ. la violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della legge n. 65/1986 nonché degli artt. 36, comma 5 ter e 51, comma 3 bis, della legge n. 142/1990;

3.1. afferma il ricorrente che, anche nei casi in cui non sussistano i presupposti per la costituzione del Corpo di Polizia Municipale e per l'attribuzione delle qualifiche di comandante, coordinatore e vigile semplice, il Comune può sempre istituire i richiamati profili professionali, esercitando poteri organizzativi di natura discrezionale, che incontrano come unico limite il divieto di assegnare il dipendente a mansioni inferiori rispetto alla qualifica posseduta;

3.2. il Comune di Belcastro, nell'esercizio di detto potere, aveva previsto la figura apicale del coordinatore dei vigili urbani e l'aveva assegnata al ricorrente, il quale, pertanto, non poteva essere successivamente privato della funzione di coordinamento;

4. con il quarto motivo Luigi Laudari si duole dell'omesso esame della delibera n. 1056 del 22 marzo 2013, con la quale il Sindaco aveva affidato la medesima funzione al vigile urbano Antonio Riccelli e, richiamato nell'atto il regolamento del servizio di Polizia

Municipale, aveva giustificato il provvedimento facendo leva sul possesso di «attitudini e capacità professionali» da parte dell'incaricato;

4.1. si sostiene che in tal modo l'ente aveva finito per riconoscere che l'incarico esprimeva una professionalità maggiore rispetto a quella del semplice vigile urbano;

5. la quinta censura denuncia la violazione dell'art. 2697 cod. civ., perché il demansionamento subito dal Laudari era stato provato attraverso la produzione documentale, sufficiente a dimostrare l'avvenuta sottrazione delle mansioni di coordinatore, che comportavano necessariamente l'attribuzione della responsabilità del servizio e la superiorità gerarchica rispetto all'altro addetto;

5.1. il ricorrente aggiunge che in sede di contrattazione integrativa decentrata al coordinatore era stata riconosciuta un'indennità annua di € 1.200,00, evidentemente volta a compensare la maggiore professionalità richiesta per l'espletamento della funzione;

6. con il sesto motivo si denuncia «violazione e falsa applicazione dell'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori (mancato preventivo avviso dell'avvio del procedimento)» nonché omesso esame di un punto decisivo della controversia e si sostiene che il provvedimento, in quanto di natura sanzionatoria, non poteva essere adottato se non dopo avere assicurato al dipendente l'esercizio del diritto di difesa;

6.1. il ricorrente ribadisce che l'atto era stato motivato con il richiamo all'inottemperanza agli ordini di servizio e rileva che l'amministrazione avrebbe dovuto specificare i comportamenti tenuti in violazione dei richiamati ordini di servizio, non potendo demansionare il dipendente sulla base di una «pseudo motivazione»;

7. la settima critica addebita alla sentenza impugnata la violazione, sotto altro profilo, dell'art. 7 della legge n. 300/1970, perché l'inottemperanza all'ordine di servizio del 9.11.2004 non poteva essere contestata a distanza di circa tre anni;

7.1. quanto, poi, all'ordine di servizio del 17.1.2007 la Corte territoriale avrebbe dovuto considerare che lo stesso era stato emanato in un periodo in cui il dipendente era assente per ferie, sicché la mancata attuazione delle direttive non poteva in alcun modo essergli addebitata e non poteva giustificare la revoca delle funzioni;

8. infine con l'ottavo motivo il Laudari si duole, sempre ai sensi dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., dell'omesso esame della documentazione medica idonea a provare il danno biologico conseguito all'illegittimo demansionamento;

8.1. il ricorrente sostiene che la Corte territoriale avrebbe dovuto disporre consulenza medico legale ed ammettere la prova testimoniale articolata per dimostrare il danno esistenziale e quello all'immagine;

9. il primo motivo è inammissibile, perché la censura, ricondotta al vizio di cui all'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., addebita, nella sostanza, alla Corte territoriale di avere erroneamente interpretato il provvedimento di revoca delle funzioni di coordinatore dei

vigili urbani, escludendone il carattere sanzionatorio che, invece, emergeva dalle motivazioni indicate nell'atto deliberativo a giustificazione dello stesso;

9.1. la giurisprudenza di questa Corte è da tempo consolidata nell'affermare che l'interpretazione degli atti unilaterali può essere sindacata in sede di legittimità solo nel caso di violazione delle regole legali di ermeneutica contrattuale, applicabili ex art. 1324 cod. civ., perché l'accertamento della volontà dell'autore in relazione al contenuto del negozio si traduce in un'indagine di fatto;

9.2. è necessario, pertanto, che con il ricorso per cassazione la parte denunci la violazione dei canoni legali, mediante l'esplicito riferimento alle norme asseritamente violate ed ai principi in esse contenuti, e precisi in quale modo e con quali considerazioni il giudice del merito si sia dagli stessi discostato (cfr. fra le più recenti Cass. n. 27136/2017);

9.3. in relazione all'interpretazione dell'atto, inoltre, il vizio motivazionale, a seguito della riformulazione dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ. ad opera dell'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, assume rilievo solo qualora si traduca in una violazione dell'art. 132 cod. proc. civ., perché la norma riformulata consente di denunciare in sede di legittimità non l'insufficienza della motivazione, bensì l'omesso esame di un fatto decisivo ai fini di causa, da non confondersi con l'apprezzamento delle risultanze istruttorie, dal quale il fatto può essere desunto (Cass. S.U. n. 8053/2014);

9.4. la Corte territoriale ha esaminato l'atto deliberativo sul quale è incentrata la censura e ne ha affermato la finalità organizzativa e non sanzionatoria, sicché il ricorrente, per contrastare detto accertamento di fatto, non sindacabile nel merito in questa sede, avrebbe dovuto individuare la norma di legge violata dall'interprete, posto che l'eventuale mancato apprezzamento a fini interpretativi di una parte dell'atto, non è all'evidenza riconducibile al vizio di cui all'art. 360 n. 5 cod. proc. civ.;

10. parimenti inammissibile è il secondo motivo, innanzitutto perché formulato senza il necessario rispetto degli oneri di specificazione e di allegazione di cui agli artt. 366 n. 6 e 369 n. 4 cod. proc. civ., che impongono alla parte di trascrivere nel ricorso il contenuto essenziale dei documenti e degli atti processuali sui quali la censura si fonda e di fornire indicazioni finalizzate al pronto reperimento degli atti stessi (cfr. fra le tante Cass. n. 29093/2018, Cass. n. 5479/2018, Cass. n. 24062/2017, Cass. n. 26655/2016);

10.1. a detta assorbente ragione si deve aggiungere che non integra il vizio di cui all'art. 360 n. 5 cod. proc. civ. l'omesso esame della memoria difensiva depositata nel giudizio di merito dalla controparte, posto che l'atto processuale non costituisce un "fatto", nei termini precisati da Cass. S.U. n. 8053/2014;

11. l'inammissibilità delle prime due censure è assorbente rispetto alle ulteriori doglianze (sesto e settimo motivo) formulate sul presupposto della natura sanzionatoria dell'atto di revoca, esclusa dalla Corte territoriale con accertamento di fatto non validamente contrastato in questa sede;

12. è infondato il terzo motivo, con il quale il ricorrente si duole della violazione delle leggi nn. 65/1986 e 142/1990;

12.1. la Corte territoriale ha escluso che l'incarico di coordinamento implicasse lo svolgimento di mansioni superiori e l'attribuzione di un profilo professionale diverso da quello dell'agente di polizia municipale ed ha correttamente ritenuto che l'appellante non potesse invocare l'art. 7 della legge n. 65/1986, nella parte in cui prevede, al comma 3, che l'ordinamento del Corpo di polizia municipale «si articola di norma in: a) responsabile del Corpo (comandante); b) addetti al coordinamento e al controllo; c) operatori (vigili)»;

12.2. il Collegio intende dare continuità all'orientamento, già espresso da questa Corte, secondo cui l'art. 7 della legge n. 65 del 1986, che disciplina le condizioni per l'istituzione del corpo di polizia municipale, si applica esclusivamente alle realtà territoriali più estese, dovendosi escludere, quanto ai comuni di piccole dimensioni, non solo che la norma, ancorata al tassativo presupposto che il servizio sia svolto da almeno sette addetti, sia suscettibile di interpretazione estensiva, ma anche che possa farsi ricorso all'analogia (Cass. n. 16580/2010);

12.3. infatti, ove risulti inapplicabile per difetto del requisito numerico la norma speciale (alla quale rinvia l'art. 70, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001), la disciplina dell'organizzazione degli uffici degli enti locali va tratta dal d.lgs. n. 267/2000 che, nell'abrogare la legge n. 142/1990, erroneamente invocata dal ricorrente, ha attribuito alla potestà regolamentare degli enti territoriali l'ordinamento degli uffici e del personale, precisando, peraltro, che la potestà stessa, in ragione dell'affermata applicabilità del «d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni» nonché delle «altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni» ( art. 88), deve essere esercitata «tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale» ( art. 88, comma 2);

12.4. il richiamato rapporto fra le fonti è stato ribadito dal d.lgs. n. 165/2001 che ha previsto, all'art. 70, comma 3, che « il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali è disciplinato dai contratti collettivi previsti dal presente decreto nonché dal d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267»;

12.5. anche per il personale del comparto autonomie locali, pertanto, il legislatore ha affidato la materia degli inquadramenti allo speciale sistema di contrattazione collettiva del settore pubblico (Cass. S.U. n. 16038/2010), limitando il potere unilaterale del datore di lavoro pubblico, il quale «ha solo la possibilità di adattare i profili professionali, indicati a titolo esemplificativo nel contratto collettivo, alle sue esigenze organizzative, senza modificare la posizione giuridica ed economica stabilita dalle norme pattizie, in quanto il rapporto è regolato esclusivamente dai contratti collettivi e dalle leggi sul rapporto di lavoro privato», con la conseguenza che «è nullo l'atto in deroga anche *in melius* alle disposizioni del contratto collettivo, sia quale atto negoziale, per violazione di norma imperativa, sia quale atto amministrativo, perché viziato da difetto assoluto di

attribuzione ai sensi dell'art. 21 septies della legge 7 agosto 1990 n. 241, dovendosi escludere che la P.A. possa intervenire con atti autoritativi nelle materie demandate alla contrattazione collettiva» ( Cass. S.U. n. 21744/2009);

12.6. ne discende che il motivo è infondato nella parte in cui sostiene che, seppure in difetto dei presupposti richiesti dall'art. 7 della legge n. 65/1986, il Comune, nell'esercizio del suo potere regolamentare, poteva istituire una «figura apicale di coordinatore dei vigili urbani», atteso che il potere organizzativo trova limite, quanto all'organizzazione ed alla gestione del personale, nella classificazione operata dalle parti collettive, alla quale il ricorso non fa cenno, tanto che si ignora persino in quale area il Laudari fosse inquadrato e quale posizione economica lo stesso avesse acquisito;

12.5. si deve poi aggiungere che il ricorrente, pur dolendosi dell'omessa considerazione delle determinazioni assunte dall'ente nell'esercizio della sua potestà regolamentare, non indica con quale atto sarebbe stato istituito il profilo di coordinatore e solo indirettamente richiama, nel corpo della quarta censura, l'art. 13 del regolamento del servizio di Polizia Municipale, regolamento rispetto al quale non risultano assolti gli oneri di specificazione e di allegazione, perché il Laudari non ne riporta il contenuto né precisa se lo stesso sia stato o meno acquisito agli atti del giudizio;

13. le considerazioni esposte nei punti che precedono sono assorbenti e rendono superfluo l'esame del quarto e del quinto motivo, con i quali il ricorrente, senza confrontarsi in alcun modo con la disciplina dettata dalla contrattazione collettiva nazionale in tema di inquadramento, di posizioni organizzative e di trattamento accessorio, insiste nel sostenere che l'incarico di coordinamento implicasse necessariamente l'esercizio di mansioni superiori;

14. infine non sussiste l'omissione denunciata nell'ottavo motivo, perché la Corte territoriale, sia pure implicitamente, ha ritenuto assorbite tutte le questioni relative alla prova ed alla quantificazione del danno, il cui esame sarebbe stato superfluo, ai fini della pronuncia sulla domanda risarcitoria, una volta escluse la denunciata dequalificazione e l'illegittimità del provvedimento di revoca dell'incarico;

14.1. la tecnica decisoria utilizzata non merita censura perché «ove risulti accertato il difetto di uno qualsiasi degli elementi necessari perché ad un fatto consegua la responsabilità (patrimoniale) del soggetto che sia stato convenuto in giudizio per il risarcimento, l'indagine sugli ulteriori elementi della fattispecie costitutiva è superflua in quanto il diritto al risarcimento dei danni può costituire oggetto di accertamento giudiziario solo nella sua interezza (condotta, elemento psicologico, danno "ingiusto" e nesso causale) e non anche nei suoi singoli elementi frazionari »(Cass.n. 21154/2018 che richiama Cass. nn. 17214/2016, 6749/2012, 27151/2009, 9117/2003, 10039/2002);

15. non occorre provvedere sulle spese del giudizio di legittimità perché il Comune di Belcastro è rimasto intimato;

15.1. sussistono le condizioni di cui all'art. 13 c. 1 quater d.P.R. n. 115 del 2002.



**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del cit. art. 13, comma 1-bis.

Così deciso nella Adunanza camerale del 7 maggio 2019