

REDAZIONALI

EFFETTI DELLA PRONUNCIA DI INCOSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI, SPOILS SYSTEM E TUTELA DEL DIRIGENTE PUBBLICO

del Dott. Carlo Bellesini

La sentenza n. 355 del 9 gennaio 2013 esprime l'orientamento forse più recente della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione in materia di tutela risarcitoria assicurata al dirigente pubblico per i danni da questi subiti in conseguenza dell'illegittima ed anticipata cessazione dall'incarico da parte della P.A. (spoils system). A riguardo, se da un lato si intende condividere la pronuncia de qua nella parte in cui riafferma principi fondamentali in materia di responsabilità da illecito, colpevolezza ed efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale, dall'altro si ravvisano alcune criticità alla luce del principio di effettività della tutela del dirigente pubblico. Più specificatamente, si rileva la non totale idoneità dello strumento risarcitorio nel garantire una protezione effettiva all'interesse giuridico patrimoniale dedotto in giudizio dal lavoratore. Pertanto, ci si interroga sull'esistenza o meno nell'ordinamento giuridico italiano di strumenti di tutela giurisdizionale ulteriori rispetto al rimedio risarcitorio e sulla loro capacità di fornire al lavoratore una protezione piena.

The judgment no. 355, January 9, 2013 expresses the orientation perhaps the most recent of Section-The labor of the Supreme Court in respect of compensation claims secured to the public official for the damages sustained by them as a result of the unlawful and premature termination of the assignment by the PA (spoils system). In this regard, if one side is going to share the decision at issue in so far reaffirms fundamental principles of tort, guilt and retroactive rulings of unconstitutionality, on the other hand can be recognized some problems in the light of the principle of effectiveness of the protection of the public official. More specifically, it will not detect the total compensation suitability of the instrument in ensuring effective protection based on the legal capital raised in the judgment by the worker. Therefore, there are questions on whether or not the Italian legal system of forms of legal protection more than the remedy and compensation on their ability to provide full protection to the worker

Sommario: 1. Fatto. 2. La decisione della Corte in diritto (Estratto). 3. Analisi della sentenza in punto di tutela del dirigente pubblico. 3.1. Premessa. 3.2. (segue..) Lo spoils system e la tutela reale della riassegnazione dell'incarico. 3.3. (segue..) il rimedio della riassegnazione dell'incarico: ipotesi problematiche. 3.4. (segue..) Rimedi alternativi alla tutela risarcitoria e reale. La tutela indennitaria e la sua impraticabilità alla luce dell'attuale panorama normativo.

1. Fatto.

Nella controversia de qua, un incarico affidato ad un dirigente pubblico di seconda fascia cessava prima dello scadere del termine per effetto dell'art. 2 comma 161, del d.l. n.

262 del 2006, conv. in l. n. 286 del 2006¹

¹ L'art. 2 co. 161, del d.l. conv. in l. n. 286 del 2006, dispone che "In sede di prima applicazione dell' art. 19, co. 8, del d. lgs. 30.3.2001, n. 165, come modificato ed integrato dai coo. 159 e 160 del presente articolo, gli incarichi ivi previsti, conferiti prima del

(cd. *spoils system*). Conseguentemente, la P.A. recedeva dal contratto di lavoro a tempo determinato stipulato con il suddetto dirigente in forza del conferimento dell'incarico.

Con ricorso al Giudice del lavoro, il dirigente deduceva l'illegittimità dell'anticipata cessazione dell'incarico, sollevando questione di legittimità costituzionale della norma citata e chiedeva il risarcimento del danno pari alla differenza tra quanto avrebbe percepito in esecuzione del contratto a termine fino alla pattuita data di cessazione e la minor somma a lui spettante presso l'amministrazione di provenienza.

Il Giudice del lavoro respingeva il ricorso.

Avverso la suddetta sentenza, il dirigente proponeva appello rilevando l'intervenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 161 del 2008, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2 co. 161, del d.l. n. 262 del 2006, conv. in l. n. 286 del 2006.

Pertanto, la Corte d'Appello in riforma della pronuncia di primo grado accoglieva la domanda e condannava la PA. Per l'annullamento della suddetta sentenza la P.A. proponeva ricorso alla Corte di Cassazione deducendone l'illegittimità, tra l'altro, per violazione e falsa applicazione degli artt. 1218 c.c. e 2043 cc, rilevando l'inconfigurabilità nel caso di specie di un illecito imputabile all'Amministrazione.

2. La decisione della Corte in diritto (Estratto).

Con la sentenza in commento la Corte di Cassazione, sviluppando un orientamento ormai condiviso in seno alla stessa, accoglieva il ricorso, cassava e rinviava la pronuncia al giudice a quo sulla base di motivazione di cui di seguito si riporta per intero l'estratto di interesse: *"secondo la Giurisprudenza (...) l'efficacia retroattiva delle sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di una norma, se comporta che tali pronunzie abbiano effetto anche in ordine ai rapporti svoltisi precedentemente (eccettuati quelli definiti*

17.5.2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fatti salvi, per gli incarichi conferiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere".

con sentenza passata in giudicato e le situazioni comunque definitivamente esaurite) non vale a far ritenere illecito il comportamento realizzato, anteriormente alla sentenza di incostituzionalità, conformemente alla norma successivamente dichiarata illegittima, non potendo detto comportamento ritenersi caratterizzato da dolo o colpa. A tale indirizzo il Collegio intende dare continuità, trattandosi nella fattispecie di semplice pretesa risarcitoria da illecito contrattuale, in relazione alla quale non è certamente ravvisabile una ipotesi (pur sempre eccezionale) di responsabilità che prescindendo dalla colpa (elemento che accomuna la responsabilità contrattuale a quella aquiliana, seppure la prima abbia un particolare diverso regime probatorio - art. 1218 c.c., rispetto all'art. 2043 c.c.)(.....)(.....) Pertanto, atteso che, in generale, in caso di illegittima risoluzione anticipata del rapporto di lavoro a termine spetta al lavoratore il risarcimento del danno commisurato alle retribuzioni che lo stesso avrebbe maturato fino alla scadenza del termine (v. fra le altre Cass. 8-6-1995 n. 6439, Cass. 1-7-2004 n. 12092, Cass. 22-12-2008 n. 29936) e considerato che nella fattispecie l'illecito è imputabile ed il danno è risarcibile solo dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 81 del 2010, deve ritenersi che siano dovute soltanto le differenze retributive che sarebbero spettate da tale giorno fino alla scadenza del termine previsto in contratto".

3. Analisi della sentenza in punto di tutela del dirigente pubblico.

3.1. Premessa.

La suesposta pronuncia risulta condivisibile e in linea con un orientamento giurisprudenziale della Cassazione ormai consolidato² sia nella parte in cui ribadisce il ruolo di elemento fondamentale della fattispecie dell'illecito (tanto contrattuale quanto aquilano) come svolto dall'elemento psicologico

² Sul punto si vd. in generale, Cass. 26-7-1996 n. 6744, cfr. Cass. 3-2-1999 n. 941, Cass. 10-2-1999 n. 1138, Cass. 14-4-1999 n. 3702, Cass. 5-6-2000 n. 7487, Cass. 12-11-2002 n. 15879, Cass. 4-5-2004 n. 8432, Cass. 22-7-2004 n. 13731, Cass. 13-11-2007 n. 23565.

della colpevolezza³ sia nella parte in cui stigmatizza quali siano i limiti della retroattività delle pronunce della Corte costituzionale in materia di illecito⁴.

Tuttavia, lo scopo della presente nota consiste nel prendere le mosse dalla sentenza de qua per svolgere un'analisi delle tutele offerte dall'ordinamento giuridico al dirigente pubblico in caso di illegittima decadenza dell'incarico.

In particolare, si vuole partire dalla premessa per cui, alla luce dei principi enunciati dalla suesposta sentenza, restano palesemente esclusi dal ristoro le sofferenze ed i pregiudizi patiti dal lavoratore anteriormente alla declaratoria di incostituzionalità (e quantificate nelle differenze retributive spettanti ma non godute per l'anticipata cessazione dell'incarico).

Pertanto, ci si interroga su quali siano gli strumenti di tutela a disposizione del lavoratore nel caso in cui la strada del risarcimento del danno illecito non sia, come in questo caso, del tutto soddisfattiva e se essi siano suffi-

cienti ad assicurare una tutela effettiva.

3.2. (segue..) Lo *spoils system* e la tutela reale della riassegnazione dell'incarico.

Preliminarmente, risulta opportuno evidenziare come l'effettività della tutela giurisdizionale sia intesa comunemente da Dottrina e Giurisprudenza⁵, come la capacità del processo di conseguire risultati utili nella sfera sostanziale del soggetto che agisce in giudizio, garantendo piena soddisfazione alla situazione giuridica da questi vantata, laddove le sue ragioni siano fondate.

Nel caso di specie, sembra evidente come il dirigente pubblico soggetto al sistema delle spoglie vanti in giudizio primario interesse ad ottenere la reintegra nel rapporto giuridico patrimoniale cessato in forza dell'anticipata ed illegittima decadenza dall'incarico.

Più specificatamente, il lavoratore chiede tutela specifica del proprio diritto soggettivo a ricoprire e svolgere quell'incarico, sorto in forza del contratto a tempo determinato stipulato a seguito del provvedimento di conferimento⁶. Pertanto, rimedio soddisfattivo della suddetta pretesa giuridica azionata dal lavoratore sembrerebbe ravvisarsi nella tutela reale ripristinatoria alla riassegnazione dell'inca-

³ Più specificatamente, secondo la Corte di Cassazione, è proprio il difetto della "colpa" che - pur ricorrendone tutti gli altri requisiti essenziali - esclude la stessa configurabilità - in comportamenti "conformi" a disposizioni (o norme), solo successivamente, dichiarate incostituzionali - non solo della responsabilità (ex art. 1224 c.c.), per inadempimento di obbligazioni pecuniarie ma anche di qualsiasi illecito contrattuale od extracontrattuale (vedi, ex multis, S.U. 2767-72, cit., 1576-71, sez. lav. 2249-87), nonchè dell'inadempimento legittimante la risoluzione del contratto (vedi sez. 3, n. 4195-74).

⁴ In particolare, tale principio è stato costantemente ribadito dalla Corte e le stesse Sezioni Unite (si v. Cass., S.U. 30-7-1993 n. 8478) hanno anche chiarito che la c.d. retroattività delle pronunce di incostituzionalità "è limitata alla "antigiuridicità" delle disposizioni (o norme), che ne siano investite. Queste, infatti, non sono più applicabili - a far tempo dal giorno successivo alla pubblicazione delle pronunce della Corte (art. 136 Cost.) (non solo ai rapporti giuridici futuri, ma) neanche ai rapporti pregressi, che non siano ancora "esauriti". Le pronunce stesse, tuttavia, non consentono di configurare - retroattivamente, quanto fittiziamente - la "colpa" del soggetto che - prima della declaratoria di incostituzionalità - abbia "conformato" il proprio comportamento alle disposizioni (o norme), solo successivamente, investite da quella declaratoria. Esula, pertanto, la responsabilità - per tale comportamento - ove la "colpa" dell'agente, appunto, sia elemento essenziale dell'illecito, che ne risulti configurabile (sul punto vedi anche S.U. 2767-72).

⁵ Guardando all'ordinamento nostrano, l'effettività si traduce nelle garanzie desumibili dall'articolo 24 della Costituzione, secondo cui *tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi*. IN particolare, può essere utile richiamare la nozione "chiovendiana" di effettività della tutela. Scriveva, difatti, Chiovenda, che il principio di effettività costituisce la "vivida stella che irradia la sua luce sull'intero sistema", e che assicura "tutto quello e proprio quello" che il processo civile, mezzo di espressione della funzione giurisdizionale, è chiamato ad offrire per il perseguimento del bene della vita azionato. La garanzia fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti opera nel conseguire un prodotto di giustizia connotato dai caratteri dell'adeguatezza della tutela in relazione al bene della vita oggetto del giudizio, affinché se ne assicurino l'attuazione, si vd. G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1960.

⁶ Sul punto e per brevi cenni, si rileva come nel cd. sistema bifasico caratterizzante la dirigenza pubblica, disciplinato dal Capo II del Titolo II del D.lgs. n.165/2001, tra P.A. e dirigente si instaura da un lato il rapporto di servizio a tempo indeterminato, seguente all'ottenimento della qualifica dirigenziale per pubblico concorso, dall'altro il rapporto a tempo determinato sorto in forza del conferimento dell'incarico; si vd. in particolare M. LOVO, *La dirigenza pubblica*, 2010.

rico. (Nella sentenza de qua, la stessa Corte di Cassazione lascia intendere come tale forma di tutela sarebbe stata accordata al dirigente se solo ciò fosse stato chiesto dal ricorrente nella domanda).

E tale forma di tutela assicurerebbe il ristoro delle sofferenze e dei pregiudizi patiti dal lavoratore anteriormente alla declaratoria di incostituzionalità, prescindendo del tutto dai presupposti tipici del risarcimento del danno illecito ed, in particolare, dal rilievo della colpa.

Sul punto, si rileva come l'ordinamento giuridico conferisca al dirigente pubblico la possibilità di ricorrere al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro al fine di ottenere il riconferimento dell'incarico e conseguentemente la prosecuzione del rapporto giuridico lavorativo a questo sotteso.

Il d. lgs. n.165/2001, all'art. 63, co. 2, nel disciplinare la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie di pubblico impiego prevede infatti che "il giudice adotta, nei confronti delle PA, tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi e di condanna ritenuti necessari che siano richiesti dalla natura dei "diritti" tutelati". E tra questi diritti si annovera quello a riottenere l'incarico illegittimamente cessato.

Sul punto, le Sezioni unite civili della Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 3677 del 16.2.2009, hanno rilevato come "non vi è dubbio che nel caso di illegittima revoca dall'incarico, il dipendente vanta un diritto soggettivo⁷, di talché è consentito condannare la P.A. ad un *facere*", che si concretizza nella condanna alla riassegnazione dell'incarico per la durata residua⁸.

⁷ Più specificatamente, con la sentenza n. 3677 del 16 febbraio 2009, le Sezioni Unite hanno rilevato che "a fronte dell'inadempimento datoriale, i dirigenti ben potevano chiedere, in forza dell'art. 1453 c.c., la condanna dell'Amministrazione all'adempimento mediante riassegnazione dell'incarico, in quanto, una volta ritenuta illegittima la revoca, riacquista efficacia l'originario provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale. Infatti, a seguito di questo, la posizione del dirigente aveva ormai acquisito lo spessore del diritto soggettivo allo svolgimento, non più di un qualsiasi incarico dirigenziale, ma proprio di quello specifico che era stato attribuito".

⁸ Secondo la Corte di Cassazione, va pertanto negato «il parallelismo tra dirigenti pubblici e dirigenti priva-

Circa l'effettività e la pienezza della tutela giurisdizionale, la soluzione della riassegnazione dell'incarico si colloca nell'alveo pressoché unanimemente tracciato dalla dottrina⁹ che ha più volte rilevato come il legislatore abbia cercato di assicurare specificità nella tutela dei diritti, consentendo la soddisfazione dell'interesse già in sede di cognizione attraverso la costituzione, modificazione od estinzione dei rapporti giuridici ed escludendo che la devoluzione al giudice ordinario possa essere intesa quale riserva al dipendente pubblico della sola tutela risarcitoria¹⁰.

In altre parole, anche dal punto di vista delle misure giurisdizionali, trova dunque conferma la piena equiparazione tra amministrazioni pubbliche e datore di lavoro privato e la conformazione dei poteri sulla natura dei diritti tutelati consente al giudice del lavoro di adottare il provvedimento più funzionale alla

ti, giacché se è vero che a questi ultimi è negata la tutela ripristinatoria, è vero anche che per essi il rapporto è a tempo indeterminato, mentre l'incarico conferito al dirigente pubblico è esclusivamente temporaneo, di talché la pronuncia di ripristino ha in ogni caso effetti limitati, inevitabilmente circoscritti alla scadenza prefissata", si vd. ex multis SS UU. 3677/2009.

⁹ Cfr. APICELLA, (voce) *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Enc. dir.* [Agg. VI], Milano 2002, 641 ss.; BORGHESI, *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, Padova 2002, 43 ss.; SASSANI, *Il passaggio alla giurisdizione ordinaria del contenzioso sul pubblico impiego: poteri del giudice, esecuzione della sentenza, comportamento antisindacale, contratti collettivi in cassazione*, in *Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Padova 1999, 8; TRAVI, *La giurisdizione civile nelle controversie di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 316; VALLEBONA, *Provvedimenti del giudice ed esecuzione nelle controversie di lavoro pubblico*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, pag. 219 ss.

¹⁰ Secondo N. Durante, *Spoils system e dirigenza pubblica*, 2011, in www.giustizia-amministrativa.it, deve poi ritenersi irrilevante il carattere infungibile dell'obbligo di riassegnazione dell'incarico in quanto la relativa decisione non solo è potenzialmente idonea a produrre i suoi effetti tipici in conseguenza della (eventuale) esecuzione volontaria da parte della P.A., ma è altresì funzionale alla produzione di ulteriori conseguenze giuridiche (derivanti dall'inosservanza dell'ordine in essa contenuto) che il titolare del rapporto è autorizzato ad invocare in suo favore, prima fra tutte la possibile successiva domanda di risarcimento del danno, rispetto alla quale la condanna ad un *facere* infungibile assume valenza sostanziale di sentenza di accertamento.

tutela del diritto riconosciuto, ossia idoneo a realizzare in concreto l'interesse al bene della vita.

3.3. (segue..) il rimedio della riassegnazione dell'incarico: ipotesi problematiche.

Tuttavia, a parer di chi scrive, anche la tutela ripristinatoria della riassegnazione dell'incarico incontrerebbe dei limiti in punto di tutela del lavoratore senza risolvere le criticità sollevata dalla sentenza *de qua*.

In particolare, si prenda l'ipotesi di un dirigente che dopo aver subito un'illegittima revoca dall'incarico dirigenziale in forza di una norma successivamente dichiarata incostituzionale, chieda al giudice del lavoro la condanna della P.A. alla reintegra nell'incarico ma non la ottenga non avendo più i requisiti di età richiesti per svolgerlo.

Si tratta, più specificatamente, del caso in cui il ricorrente, all'esito del giudizio abbia raggiunto e superato i limiti dell'età pensionabile e lavorativa fissata dalla legge.

E ciò anche a prescindere dai casi di giudizi protratti oltre un termine ragionevole, qualora il dirigente ricorra in giudizio dopo aver subito un'illegittima revoca dall'incarico in età pensionabile e lavorativa ormai avanzata.

Rispetto a tale ipotesi, è evidente come il rimedio reintegratorio mediante riassegnazione dell'incarico non sia percorribile.

Vi è di più.

Il lavoratore godrà in via subordinata di una tutela risarcitoria monca, soggetta ai limiti appena visti nell'analisi della sentenza *de qua*, per mancanza dell'elemento della colpevolezza in capo alla Amministrazione stante l'efficacia retroattiva della pronuncia di incostituzionalità. Dalla lettura della pronuncia in esame e alla luce dei principi da questa enunciati –ripetesi– restano esclusi dal ristoro le sofferenze e i pregiudizi patiti dal lavoratore anteriormente alla declaratoria di incostituzionalità.

Di seguito e per brevi cenni, ci si interroga sul se l'ordinamento giuridico nazionale possa dunque fornire rimedi alternativi ed idonei a scongiurare la suddetta denegata ipotesi.

3.4. (segue..) Rimedi alternativi alla tutela risarcitoria e reale. La tutela indenni-

taria e la sua impraticabilità alla luce dell'attuale panorama normativo.

Una soluzione potrebbe essere fornita dal riconoscimento in capo al dirigente di forme di tutela indennitaria.

Si fa riferimento al principio enunciato dalla dottrina amministrativistica classica¹¹ secondo cui la P.A. risponde per i danni provocati ai privati nello svolgimento di attività lecite.

Recentemente, la suddetta tesi è stata ripresa da parte della dottrina¹², il fondamento di tale obbligo andrebbe ricercato nell'articolo 42 della Costituzione, che accorda al proprietario legittimamente espropriato il diritto ad essere indennizzato. Da ciò si giunge in particolare ad affermare il principio secondo cui *qualsiasi lesione arrecata attraverso un atto lecito alla proprietà o ad altro diritto patrimoniale, ivi compresi i diritti di credito, dà titolo ad una pretesa indennitaria*¹³. Ed è opportuno rilevare come le suesposte tesi sembrano aver trovato conferma in varie pronunce della Corte costituzionale che hanno riconosciuto la illegittimità costituzionale di norme che non prevedevano indennizzi per i danni subiti dai privati a seguito di attività lecite della pubblica amministrazione¹⁴.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, l'indennizzo potrebbe ben fornire una tutela al lavoratore vittima dello *spoils system*.

Sul punto, se è pur vero che nel periodo

¹¹ Si vd., in particolare, CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914 secondo cui "L'amministrazione nel perseguimento di interessi generali deve sacrificare interessi individuali. Qualora il sacrificio sia troppo gravoso, è necessario che sia ripartito tra tutta la collettività, attraverso l'indennizzo al soggetto leso"

¹² Sul punto, G. CORSO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Torino 2009, il quale riprende e sviluppa in chiave contemporanea gli studi di Salemi, *La così detta responsabilità per atti legittimi della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1912.

¹³ si vd. G. CORSO, *op. cit.*, pagg.103 e ss.

¹⁴ si vd. *ex multis* C. cost. n.179/1999, sulla legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della Legge Urbanistica, in materia di indennizzo al privato per i danni subiti a seguito di apposizione di vincoli espropriativi e di limitazioni alla proprietà individuale; C. cost. n. 118/1996 sulla legittimità costituzionale della legge 210/92, circa l'indennizzo ai soggetti danneggiati dalla somministrazione da parte del SSN del vaccino antipolio obbligatorio.

antecedente alla pronuncia di incostituzionalità, la Pubblica Amministrazione ha agito secondo una norma di legge ed alcuna responsabilità può a questa ascrivarsi, è tanto vero che per i danni comunque subiti dal lavoratore (a seguito dell'allor lecita decadenza dall'incarico) spetti al lavoratore un congruo indennizzo. Si potrebbe obiettare che il caso di specie non integrerebbe il paradigma dell'indennizzo da atto lecito stante l'efficacia retroattiva della pronuncia di incostituzionalità della norma circa la decadenza automatica dall'incarico, per cui essa perderebbe il requisito della giuridicità. Tuttavia, si rileva *ex adverso* quanto segue.

Come già evidenziato, l'obbligo generale di indennizzare il privato danneggiato da attività lecita della PA poggia esclusivamente sul presupposto della sussistenza di una norma cogente ed in vigore al momento della commissione del fatto dannoso: cioè a dire sulla liceità dell'atto dell'Amministrazione.

E nel caso de quo, il suddetto presupposto non viene meno a seguito della pronuncia di incostituzionalità.

In particolare, si evidenzia come con le sentenze di accoglimento, la Corte costituzionale dichiara che una o più disposizioni o norme oggetto della questione di costituzionalità siano in contrasto con la Costituzione. Più specificatamente, ai sensi dell'art. 136 Cost., la norma dichiarata incostituzionale «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», mentre l'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede che detta norma dal medesimo giorno «non possa avere applicazione»: di qui l'efficacia erga omnes della dichiarazione di incostituzionalità e l'obbligo gravante su tutti i giudici (compreso, ovviamente, il giudice a quo) di disapplicare la norma dichiarata incostituzionale.

Pertanto, appare evidente come le pronunce di incostituzionalità se comportano l'inefficacia *erga omnes* della norma censurata viceversa non ne escludono la passata esistenza nell'ordinamento giuridico.

Ed *a fortiori*, è opportuno rilevare come secondo orientamento consolidato di codesta

Corte¹⁵, l'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento trova un limite nei cosiddetti «*rapporti esauriti*», vale a dire in quei rapporti sorti in base alla norma successivamente dichiarata incostituzionale e che sono stati definitivamente risolti a livello giudiziario o che non sono comunque più azionabili.

I suddetti limiti non avrebbero ragion d'essere se argomentassimo nel senso che le pronunce di incostituzionalità eliminano *ex tunc* l'esistenza e l'efficacia della norma dichiarata illegittima.

Sembrerebbe pertanto plausibile l'applicazione del rimedio indennitario alle ipotesi di illegittimo *spoils system*.

Tuttavia l'uso del condizionale è d'obbligo.

Nel nostro ordinamento, infatti, a differenza di altri ordinamenti esteri¹⁶, vige la regola secondo cui è necessaria un'espressa previsione legislativa di indennizzo affinché da un'attività lecita della PA, produttiva di danno, possa sorgere un obbligo di riparazione¹⁷.

Ed allo stato l'Ordinamento giuridico italiano non prevede forme di indennizzo per i lavoratori illegittimamente decaduti dall'incarico.

In conclusione, non resta che auspicare un

¹⁵ Tale principio è stato più volte enunciato dalla stessa Corte, che ha affermato essere «*nella logica del giudizio costituzionale incidentale che – ferma restando la perdita di efficacia della norma dichiarata incostituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, e la sua inapplicabilità nel giudizio a quo e in tutti quelli ancora pendenti, anche in relazione a situazioni determinatesi antecedentemente – la retroattività delle pronunce d'incostituzionalità trovi un limite nei rapporti ormai esauriti, la cui definizione – nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza – spetta solo al legislatore di determinare*» (si vd ex multis sentenza n. 3 del 1996).

¹⁶ Per l'ordinamento francese, si veda in particolare LONG, *Le grands arrtes de la jurisprudence administrative*, Paris, 2002

¹⁷ si vd.no, a titolo esemplificativo, la Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (in Gazz. Uff., 6 marzo, n. 55), *Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati*; la legge Urbabistica n.1150 del 1942 e ss.mm. In particolare, si rileva come in tali casi l'Ordinamento abbia dettagliatamente disciplinato requisiti e modalità di quantificazione ed erogazione degli indennizzi per i danni subiti dal privato a seguito di attività lecita della P.A..



intervento *de jure condendo* del legislatore,
che preveda l'applicabilità di una tutela in-
dennitaria nei succitati casi in cui non risulti

percorribile la via della tutela ripristinatoria o
risarcitoria.

«.....GA.....»