
Corte di Cassazione, IV - Lavoro civile, sentenza 3 marzo 2026, n. 4812

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Presidente -
Dott. CINQUE Guglielmo - Consigliere -
Dott. FEDELE Ileana - Consigliere -
Dott. GARRI Guglielmo - Consigliere -
Dott. ARMONE Giovanni Maria - rel. Consigliere -
R.G.N. 15714/2022

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 15714/2022 R.G. proposto da:
Comune di Brindisi, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Galassi;
-ricorrente-
contro
N.T., rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Donativi
unitamente agli avvocati Francesco Silvestre e Francesco Trane;
-controricorrente-
avverso la sentenza della Corte d'Appello di Lecce n.
405/2022 depositata il 13/04/2022.
Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 17/02/2026 dal Consigliere Giovanni Maria Armone;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Carmelo Celentano, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Lecce, con sentenza n. 405/2022, pubblicata il 13 aprile 2022, in riforma della decisione di primo grado del Tribunale di Brindisi, ha accolto l'originario ricorso proposto da N.T. nei confronti del Comune di Brindisi, volto a far accertare che l'incarico dirigenziale triennale di Comandante dei Vigili urbani, a lui conferito con decorrenza dal 1 gennaio 2017 e interrotto anticipatamente, doveva essere svolto sino al 31 dicembre 2019.

2. Ha rilevato la Corte territoriale che l'incarico dirigenziale, conferito al N. con provvedimento sindacale del 30 dicembre 2016 e contratto individuale sottoscritto il 12 gennaio 2017, era stato dapprima sospeso e poi nuovamente a lui assegnato il 14 giugno 2017 dal commissario prefettizio, subentrato al sindaco a seguito dello scioglimento del consiglio comunale, ma con scadenza sino al 31 dicembre 2017.

3. Secondo la Corte d'appello, anche tale nuovo conferimento, al pari di quello sindacale, era stato assegnato in base agli esiti della selezione pubblica concorsuale disposta dal Comune di Brindisi del 2013. Ciò consentiva di conservare all'incarico la durata legale minima di tre anni, con la decorrenza originaria, tener ferma la scadenza del 31 dicembre 2019 e dichiarare illegittimo il recesso anticipato operato dal Comune di Brindisi, con conseguente condanna di quest'ultimo al risarcimento del danno in favore del N., parametrato alle differenze retributive tra quanto spettante e quanto percepito nei periodi di mancato espletamento dell'incarico.

4. Per la cassazione della sentenza di secondo grado, ricorre il Comune di Brindisi con ricorso affidato a due motivi.

5. N.T. resiste con controricorso, illustrato con memoria.

6. Il Pubblico ministero ha depositato memoria con cui chiede il rigetto del ricorso.

7. Alla pubblica udienza del 17 febbraio 2026, le parti hanno discusso oralmente la causa, riportandosi alle rispettive conclusioni.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e la falsa applicazione dell'art. 2697 c.c., sostenendo che la Corte d'appello avrebbe erroneamente posto a carico del Comune di Brindisi l'onere di provare l'esistenza di una procedura selettiva diversa da quella del 2013, utilizzata nel 2016 per conferire al N. l'incarico di comandante della Polizia municipale, trascurando il principio di non contestazione. Inoltre, la sentenza impugnata avrebbe violato il combinato disposto degli artt. 421 e 437 c.p.c.,

in materia di esercizio del potere istruttorio d'ufficio da parte del giudice di merito.

2. Il motivo è inammissibile.

3. La tesi di parte ricorrente è che la procedura indetta nel 2013 sulla cui base il N. ha visto prima conferito dal Sindaco e poi confermato dal Commissario straordinario l'incarico di comandante dei vigili urbani del Comune di Brindisi - non fosse una procedura selettiva di tipo comparativo, ma fiduciario. Per tale ragione, essa non avrebbe potuto essere posta alla base del conferimento dell'incarico - che, ai sensi dell'art. 110, comma 1, TUEL, può essere conferito solo all'esito di una procedura selettiva pubblica avente i requisiti dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165 del 2001 - e ciò avrebbe determinato l'invalidità del contratto del N.. La circostanza della natura fiduciaria e non selettiva della procedura del 2013, addotta dal Comune sin dalla memoria di costituzione nel giudizio di primo grado, non sarebbe mai stata contestata dal ricorrente in sede di replica alle eccezioni del resistente e dovrebbe considerarsi provata. Inoltre, la sentenza d'appello avrebbe erroneamente posto a carico del Comune l'onere di smentire tale circostanza e di provare che l'incarico era stato assegnato al N. sulla base di una diversa procedura di selezione, con ciò violando l'art. 2697 c.c.

4. La prospettiva appena sintetizzata non può essere condivisa.

5. Anzitutto, va rammentato che il principio di non contestazione opera sui fatti costitutivi, modificativi o estintivi del diritto azionato e non può applicarsi alla loro qualificazione giuridica (si vedano tra le tante Cass, Sez. 2, Ordinanza n. 8967 del 04/04/2024, Sez. 3, Ordinanza n. 2844 del 30/01/2024). È pertanto irrilevante che il N. non abbia contestato l'affermazione fatta dal Comune di Brindisi all'atto della costituzione in primo grado, secondo cui la procedura selettiva del 2013 aveva carattere fiduciario e non comparativo, trattandosi appunto di un problema di qualificazione giuridica, su cui certo il N. avrebbe potuto argomentare, ma che spettava al giudice risolvere.

6. Quanto alla violazione del precetto di cui all'art. 2697 c.c., è noto come essa possa essere dedotta solo nell'ipotesi in cui il giudice abbia attribuito l'onere della prova ad una parte diversa da quella che ne era gravata in applicazione di detta norma e abbia così deciso il giudizio sulla base della regola residuale ivi contenuta, non quando si affermi che il giudice ha ritenuto erroneamente che la parte onerata avesse assolto tale onere: in tal caso, infatti, si è di fronte a una censura concernente l'erroneo apprezzamento sull'esito della prova, sindacabile in sede di legittimità solo nei ristretti limiti di cui all'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c. (v. ad esempio Cass., Sez. L, Ordinanza n. 31434 del 06/12/2024, Sez. L, Sentenza n. 17313 del 19/08/2020, Sez. 3, Sentenza n. 13395 del 29/05/2018).

7. Nella specie, la Corte territoriale ha ritenuto provato il fatto che la procedura del 2013 avesse natura selettiva sulla base della documentazione prodotta in giudizio, in particolare: il decreto sindacale n. 111839 del 30 dicembre 2016, con cui la Sindaca conferì l'incarico al N., dichiarando di avvalersi della selezione

pubblica del 2013, il decreto del Commissario prefettizio del 2017, recante analogo richiamo, l'attestazione di un dirigente del Comune di Brindisi.

8. Emerge dunque con chiarezza che la sentenza impugnata non ha addossato al Comune un onere probatorio spettante invece al ricorrente, ma ha ritenuto che quest'ultimo lo avesse assolto e che il Comune non avesse invece fornito la prova del fatto estintivo.

9. Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e la falsa applicazione dell'art. 19, commi 6 e 6-bis, del D.Lgs. n. 165 del 2001, per avere la sentenza impugnata ritenuto che la durata legale minima degli incarichi dirigenziali sia triennale.

10. Il motivo è infondato, anche se la motivazione della sentenza impugnata va sul punto emendata.

11. Per giungere a tale conclusione, occorre ripercorrere la vicenda concernente il N., quale ricavabile dalla sentenza impugnata e dagli atti di parte, sotto questo aspetto convergenti.

12. Con delibera del 28 dicembre 2016, il Comune di Brindisi ha conferito al N. l'incarico di Comandante della Polizia municipale, di durata triennale. Sulla base di tale delibera, il 12 gennaio 2017 le parti hanno sottoscritto il contratto di lavoro avente per oggetto l'incarico suddetto, stabilendo che esso avrebbe avuto durata sino al 31 dicembre 2019, data in cui si sarebbe risolto di diritto.

13. In data 29-30 maggio 2017, a causa dell'anticipato scioglimento del consiglio comunale, il Segretario generale del Comune ha sospeso, tra gli altri, l'incarico del N.; il Commissario prefettizio, successivamente nominato, glielo ha conferito nuovamente il 14 giugno 2017, ma con scadenza al 31 dicembre 2017.

14. Dopo la cessazione dell'incarico, con ricorso del 5 gennaio 2018 il N. ha proposto ricorso al Tribunale di Brindisi, chiedendo dichiararsi nulli o illegittimi gli atti con cui il Comune di Brindisi aveva revocato gli incarichi dirigenziali a lui conferiti e chiedendo di volerne dichiarare la durata triennale, con conseguente reintegrazione nell'incarico e ripristino del rapporto di lavoro.

15. In sintesi, il N. riteneva illegittima sia la revoca del primo incarico, sia l'atto con cui, il 14 giugno 2017, il Commissario gli aveva nuovamente conferito l'incarico, riducendone tuttavia unilateralmente la durata rispetto al termine legale minimo.

16. Tale premessa è utile alla delimitazione del thema decidendum e a meglio comprendere l'iter motivazionale della sentenza impugnata.

17. La Corte d'appello di Lecce ha affermato - a pag. 8 della sentenza impugnata - che i contratti attributivi di incarichi dirigenziali, ex art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, «hanno durata legale minima di tre anni e massima di cinque, termine quest'ultimo che è previsto anche dall'articolo 110 comma 3 del D.Lgs. n. 267/2000 laddove prescrive che l'incarico non può eccedere la durata del mandato del sindaco, stabilita in cinque anni dall'articolo 51 del medesimo D.Lgs.».

18. Tale affermazione trova in effetti riscontro in un orientamento di questa Corte, che, nel considerare applicabile ai contratti conclusi dagli enti locali ex art. 110 TUEL la disciplina dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165 del 2001, ha ritenuto che tale ultima disposizione imponesse una durata minima triennale a tutti gli incarichi dirigenziali, inclusi quelli conferiti a soggetti esterni (Cass., Sez. L, Ordinanza 17/03/2023, n. 7858 e n. 7875, Sez. L, Ordinanza 20/06/2022, n. 19780, Sez. L, Sentenza 13/01/2014, n. 478).

19. Tale orientamento è meritevole di revisione, sviluppando le più recenti elaborazioni di questa Corte a proposito dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165 del 2001 (Cass., Sez. L, Sentenza n. 31399 del 06/12/2024, Sez. L, Ordinanza n. 13641 del 21/05/2025; Cass., Sez. L, Sentenza n. 27189 del 10/10/2025).

20. L'art. 19 disciplina il conferimento degli incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione e trova applicazione anche ai dirigenti degli enti locali, in forza del comma 6-ter della stessa disposizione.

21. Il comma 2 dell'art. 19 disciplina in generale le modalità di conferimento degli incarichi e, quanto alla durata, stabilisce espressamente che essa "non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni"; la predeterminazione della durata minima dell'incarico è volta ad evitare il conferimento di incarichi troppo brevi e a consentire al dirigente di esercitare il mandato per un tempo sufficiente a esprimere le sue capacità e a conseguire i risultati per i quali l'incarico gli è stato affidato.

22. Tale previsione, dettata per gli incarichi assegnati agli appartenenti ai ruoli dirigenziali della pubblica amministrazione, non ha tuttavia portata generale e non può pertanto applicarsi anche agli incarichi conferiti, ai sensi del comma 6, a dipendenti della p.a. non appartenenti ai ruoli dirigenziali o a soggetti esterni all'amministrazione.

23. Come osservato dalla citata Cass. n. 31399 del 2024, vi osta anzitutto l'argomento letterale, dal momento che l'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165 del 2001, non prevede un termine minimo per i rapporti ai quali si riferisce, diversamente dall'art. 19, comma 2.

24. Oltre a ciò, «assumono rilievo considerazioni di carattere logico sistematico. Infatti, l'art. 19, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001, concerne la situazione dei dirigenti di ruolo della P.A. Al contrario, il successivo comma 6 si riferisce a dei dirigenti non di ruolo. Ciò spiega perché sia fissato un termine minimo di durata degli incarichi dall'art. 19, comma 2, in quanto vengono in rilievo dipendenti assunti in seguito a pubblico concorso e destinati stabilmente a operare all'interno della P.A. Al contrario, l'art. 19, comma 6, si riferisce a soggetti che sono esterni alla P.A. e che, spirato il contratto, non è detto continueranno ad essere dirigenti. Essi spesso si occupano di attività più specifiche e hanno degli obiettivi tarati sulle particolari competenze che hanno condotto alla loro assunzione. Non a caso, in base all'art. 19, comma 2, con i provvedimenti indicati da quest'ultima disposizione sono "individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti

dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati"; diversamente, l'art. 19, comma 6, non contiene analoga previsione, anche perché non vi sono analoghe esigenze correlate a un termine minimo. Il riferimento specifico a "l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire", nonché, "alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo", è coerente con la previsione di durata dell'incarico che va parametrata ai citati obiettivi e che non può essere inferiore a tre anni. D'altronde, se si accogliesse il ricorso, si verificherebbe la singolare situazione per la quale i contratti indicati ai commi 3 e 4 dell'art. 19 de quo avrebbero una durata fissa predeterminata per legge, vale a dire di tre anni, non potendo il rapporto né cessare prima del decorso di questo termine né superarlo» (Cass. n. 31399 del 2024).

25. A tali condivisibili rilievi può aggiungersene uno ulteriore.

26. Questa Corte ha di recente ribadito che il lavoro dirigenziale pubblico a termine, quale si esprime nell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001, si configura come forma eccezionale rispetto al rapporto a tempo indeterminato, il che «ha peraltro il naturale effetto di far rientrare appieno la fattispecie nel contesto della disciplina vincolistica eurounitaria finalizzata ad evitare la reiterazione abusiva dei rapporti a termine, onde contrastare la precarizzazione. Ciò anche perché è oramai del tutto pacifico che il rapporto dirigenziale pubblico, di natura subordinata secondo il diritto nazionale, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE, non potendo ricondursi a nessuna delle ipotesi di esclusione previste dalla clausola 2, par. 2 dell'Accordo Quadro» (Cass., Sez. L, Sentenza n. 27189 del 10/10/2025, dando continuità a quanto affermato da Cass., Sez. L, Sentenza n. 13066 del 26/04/2022).

27. Tale inquadramento non solo conduce ad affermare che la facoltà di rinnovo dei contratti ex art. 19, comma 6, non può essere più esercitata, una volta superati i limiti triennali e quinquennali di durata massima stabiliti dalla norma, neanche attraverso l'attribuzione di un incarico diverso, se quest'ultimo afferisca comunque alla normale attività dell'ente (Cass., Sez. L, Sentenza n. 27189 del 10/10/2025), ma porta altresì a considerare incompatibile con lo spirito della disciplina eurounitaria la fissazione di una durata legale minima triennale per incarichi come quelli in esame, conferiti a soggetti esterni o comunque non appartenenti al ruolo dei dirigenti a tempo indeterminato, naturalmente destinati a soddisfare esigenze temporanee dell'amministrazione.

28. Le considerazioni sin qui svolte sull'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001 si attagliano poi perfettamente anche agli incarichi conferiti dagli enti locali ai sensi dell'art. 110 TUEL, su cui pure la sopra citata Cass. n. 31399 del 2024 non aveva ritenuto di dover espressamente intervenire.

29. Nel momento in cui stabilisce che lo statuto dell'ente può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o

degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato, l'art. 110 TUEL sottintende che tale tipologia di contratti è funzionale al soddisfacimento di esigenze temporanee ed eccezionali dell'amministrazione locale, come tali incompatibili con una durata legale minima.

30. Sotto questo aspetto, la motivazione della sentenza impugnata non può dunque dirsi conforme a diritto.

31. Nondimeno, l'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001 - seppure non contenga una norma di durata legale minima del contratto che sia idonea ex artt. 1339 e 1419 c.c. a determinare la sostituzione automatica della clausola contrattuale che in ipotesi contenga un termine più breve di durata - non vieta all'amministrazione di concludere contratti che, entro i limiti massimi comunque stabiliti dall'art. 19, comma 6 e dall'art. 110 TUEL, fissino espressamente un termine di durata triennale; ove però lo faccia, le è impedito di recedere anticipatamente dal contratto rispetto al termine pattiziamente fissato.

32. Riportate al caso oggi all'esame, tali considerazioni finiscono con il privare di pregio la doglianza formulata dal Comune di Brindisi.

33. L'incarico conferito al N. il 30 dicembre 2016, di durata triennale dal 1 gennaio 2017, rispettava la durata massima (cinque anni) prevista dalla legge e non poteva dunque essere interrotto anticipatamente in ragione della cessazione del mandato elettivo del Sindaco (a sua volta derivante dallo scioglimento anticipato del consiglio comunale). Né a esso si sovrappone legittimamente quello conferito dal Commissario straordinario il 14 giugno 2017, dato che anche quest'ultimo prevedeva una cessazione al 31 dicembre 2017, prima cioè della scadenza fissata nell'originario contratto.

34. Sotto quest'ultimo aspetto, la sentenza è immune da censure, perché ha fatto corretta applicazione delle norme sulla revoca degli incarichi dirigenziali non apicali, come interpretate da questa Corte, alla luce anche della giurisprudenza della Corte costituzionale.

35. Benché infatti l'art. 110 del D.Lgs. n. 267 del 2000 stabilisca che i contratti a tempo determinato diretti alla copertura di posti dirigenziali non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica, ciò non implica che gli stessi cessino automaticamente con il venir meno, per qualsiasi causa, del vertice politico dell'ente. Tale limite riguarda infatti l'astratta durata del mandato elettivo e dunque la durata dell'incarico al momento del suo conferimento, mentre la cessazione anticipata resta disciplinata dalle regole generali, in particolare, per gli enti locali, dall'art. 109 TU enti locali, secondo cui essi «sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di

lavoro» (Cass., Sez. L, Sentenza n. 9728 del 18/04/2017, Sez. L, Sentenza n. 11015 del 05/05/2017).

36. Ne consegue che ogni interruzione anticipata dell'incarico, fuori dei casi appena elencati, determina una applicazione illegittima del cd. spoils system, contraria ai principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost. (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 20280 del 20/07/2025, Sez. L, Ordinanza n. 35235 del 30/11/2022, Sez. L, Sentenza n. 11015 del 05/05/2017, nonché a contrario con riferimento alla legittima interruzione di incarichi apicali o di diretta collaborazione Sez. L, Ordinanza n. 22518 del 08/08/2024, Sez. L, Ordinanza n. 22325 del 07/08/2024).

37. Il ricorso va in conclusione rigettato, previa correzione della motivazione della sentenza impugnata nel senso sopra indicato ex art. 384, comma 4, c.p.c.

38. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, liquidandole in Euro 5.000 per compensi professionali ed Euro 200 per esborsi, oltre al rimborso delle spese generali del 15% e agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 17 febbraio 2026.

Depositato in Cancelleria il 3 marzo 2026
