Civile Ord. Sez. L Num. 16577 Anno 2026
Presidente: MAROTTA CATERINA
Relatore: ARMONE GIOVANNI MARIA
Data pubblicazione: 27/05/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 14734/2022 R.G. proposto da:

-OMISSIS-,

rappresentato e difeso dall'avvocato Carmine Medici;

-ricorrente-

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE

in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'avvocato Avvocatura generale dello Stato;

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 4173/2021 depositata il 26/11/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 21/05/2026 dal Consigliere Giovanni Maria Armone.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 4173/2021, pubblicata il 26 novembre 2021, la Corte d'appello di Roma ha respinto l'appello proposto da -OMISSIS- -OMISSIS- avverso la decisione di primo grado del Tribunale di Roma, così confermando il rigetto delle originarie domande proposte dal -OMISSIS- nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

Tali domande erano finalizzate all'accertamento della illegittimità dei contratti a tempo determinato conclusi *ex* art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e ripetutamente prorogati, conclusi dal -OMISSIS- con l'Agenzia del territorio, cui era poi succeduta l'Agenzia delle entrate, nonché alla conseguente condanna dell'Agenzia al risarcimento del danno; all'accertamento della illegittimità della clausola di durata dell'ultimo contratto a termine, perché inferiore al triennio; alla condanna dell'Agenzia al pagamento dell'indennità sostitutiva delle ferie non godute.

2. Avverso la sentenza di secondo grado, ricorre -OMISSIS- -OMISSIS- con ricorso affidato a tre motivi.

L'Agenzia delle entrate resiste con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e/o la falsa applicazione degli 19, commi 2 e 6, 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, 4 e 5 del d.lgs. n. 368 del 2001, in relazione alla abusiva reiterazione dei contratti a tempo determinato.

1.1. Il motivo è fondato.

1.2. Nella giurisprudenza di questa Corte deve dirsi ormai consolidata l'affermazione per cui 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 «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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

esclusione previste dalla clausola 2, par. 2 dell'Accordo Quadro» (Cass., Sez. L, Sentenze nn. 27189 e 27192 del 10/10/2025, dando continuità a quanto affermato da Cass., Sez. L, Sentenza n. 13066 del 26/04/2022).

Ne scaturisce 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, Sentenze nn. 27189 e 27192 del 10/10/2025; v. anche Sez. L, Sentenza n. 27634 del 16/10/2025).

1.3. Tali principi, incidentalmente ribaditi da Cass., Sez. L, Sentenze nn. 4812 e 4813 del 03/03/2026, inducono a ritenere non conforme a diritto la sentenza impugnata, la quale ha negato in radice che i reiterati contratti dirigenziali a termine del -OMISSIS- con l'Agenzia delle entrate possano dirsi illegittimi.

Diversamente da quanto affermato dalla Corte territoriale, anche la disciplina dei contratti a termine conclusi a seguito del conferimento di incarichi dirigenziali nel pubblico impiego privatizzato rientra astrattamente nel raggio applicativo dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, in particolare della clausola 5.

Ciò non equivale a escludere che l'utilizzo dei contratti a termine per gli incarichi dirigenziali conferiti nel singolo settore di volta in volta considerato possa rappresentare una caratteristica dell'impiego, sì da giustificare la loro conclusione e anche la loro reiterazione, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia che la sentenza impugnata richiama (v. anche Corte giust. Ue 3 giugno 2021, causa C 326/19, EB).

Quel che va escluso è che la natura dirigenziale dell'incarico costituisca come tale una ragione obiettiva nel senso voluto dalla clausola 5,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

occorrendo sempre verificare che la reiterazione degli incarichi, nel contesto della normativa che li disciplina e in relazione alle caratteristiche dell'ente dove l'attività viene svolta, risponda a effettive esigenze temporanee e non sia invece utilizzata per soddisfare esigenze permanenti e durevoli.

Tale indagine non risulta compiuta nella sentenza impugnata, la quale, pur richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che impone una valutazione caso per caso delle finalità del ricorso alla contrattazione a termine, ha poi ritenuto di poter rigettare la domanda del -OMISSIS- sulla base soltanto dello statuto speciale del rapporto di lavoro dirigenziale (peraltro privato, come sembra lasciar intendere il richiamo a Cass. n. 17010 del 2017), ossia delle caratteristiche astratte di tale rapporto, che si connoterebbe per la natura eminentemente fiduciaria dei compiti svolti, per il ruolo di preminenza gerarchica e per la speciale disciplina legale e contrattuale.

1.4. Non vale nemmeno in senso contrario affermare, come fa la sentenza impugnata, che il rapporto di lavoro del -OMISSIS-, come andato sviluppandosi nel tempo, «ha corrisposto innegabilmente a specifiche esigenze del lavoratore, quali quelle di garantire (grazie al termine di volta apposto) un periodo di stabilità al rapporto medesimo» (pag. 4). Si tratta infatti di una stabilità comunque relativa, non potendosi escludere che, grazie alla reiterazione degli incarichi a termine, il datore di lavoro, oltre ad assicurare tale stabilità, abbia di fatto utilizzato il dirigente per soddisfare proprie esigenze permanenti e durevoli, così realizzando quella strumentalizzazione del contratto a termine che la clausola 5 dell'accordo allegato alla direttiva n. 1999/70/CE si prefigge di combattere.

1.5. Preme sottolineare come l'odierna vicenda differisca da quella oggetto di altre pronunce di questa Corte, pur riguardanti anch'esse incarichi dirigenziali a termine presso l'Agenzia delle entrate (v. Cass.,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Sez. L n. 14814 del 10/07/2020, Sez. L, Ordinanza n. 2397 del 26/01/2023, Sez. L, Ordinanza n. 9856 del 10/04/2024, Ordinanza n. 12874 del 10/05/2024).

In tali occasioni, questa Corte ha effettivamente escluso che il ripetuto conferimento di un incarico dirigenziale a termine da parte dell'Agenzia delle Entrate potesse configurare un'abusiva reiterazione nel senso voluto dalla clausola 5, ma tale affermazione è stata fatta con riferimento a incarichi che l'Agenzia aveva conferito a funzionari di ruolo della stessa Agenzia, ai sensi dell'art. 24 del regolamento di organizzazione dell'ente e poi dell'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, conv. con modif. dalla l. n. 44 del 2012.

In simili casi, l'incarico si innesta su un rapporto di lavoro subordinato già esistente e, in quanto equiparabile all'ipotesi della reggenza o dell'esercizio di mansioni superiori, non determina la costituzione di un rapporto dirigenziale a termine assimilabile a quello con i soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali della P.A. *ex* art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001; il fatto che al termine dell'incarico, sia pur reiterato, il funzionario possa tornare a svolgere la propria attività in base al rapporto di servizio precedentemente instaurato con il datore di lavoro, determina l'insussistenza di quel rischio di precarizzazione che la direttiva n. 1999/70/Ce intende scongiurare e dunque l'inapplicabilità delle misure di protezione apprestate dall'ordinamento interno per dare effettività alle finalità perseguite dalla direttiva e dall'accordo quadro allegato.

Nel caso odierno, invece, il -OMISSIS- risulta essere stato destinatario di plurimi incarichi *ex* art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte dell'Agenzia del territorio (cui poi è succeduta l'Agenzia delle entrate), non in quanto funzionario di ruolo dell'Agenzia, ma in quanto soggetto esterno, che era in precedenza titolare di un rapporto d'impiego con altro datore di lavoro pubblico, dal quale si era però

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dimesso prima di assumere il primo incarico presso l'Agenzia del territorio.

Per tale ragione, i ripetuti incarichi a termine con l'Agenzia del territorio (dal 1° settembre 2002 al 31 dicembre 2015, in forza di diversi contratti, di durata variabile) rientrano in astratto nel raggio applicativo della clausola 5, essendovi il rischio che attraverso di essi sia stata realizzata una forma di precarizzazione del lavoro, sia pur dirigenziale.

1.6. Il primo motivo va dunque accolto, non essendosi la Corte territoriale attenuta ai principi di diritto sin qui espressi e restando necessario valutare in concreto se, per il tipo di incarico conferito e le modalità del conferimento, la reiterazione sia stata o meno legittima alla luce degli scopi della direttiva n. 1999/70/CE.

2. Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 19, commi 2, 6 e 12-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, in relazione alla durata minima dell'incarico dirigenziale.

Sostiene il -OMISSIS- che l'ultimo incarico dirigenziale - a lui conferito direttamente dall'Agenzia delle entrate (nel frattempo succeduta all'Agenzia del territorio) e svoltosi dal 1° settembre 2015 al 31 dicembre 2015 - ha avuto una durata inferiore a quella minima legale, fissata in tre anni dall'art. 19, comma 2, secondo il ricorrente applicabile anche agli incarichi attribuiti a soggetti esterni, ai sensi dell'art. 19, comma 6.

Ha chiesto dunque, previa dichiarazione di parziale nullità del contratto, di essere reintegrato nel posto di dirigente fino alla scadenza legale del contratto o, in subordine, di ottenere il risarcimento del danno conseguente alla illegittima anticipata cessazione dell'incarico. 2.1. Il motivo deve essere disatteso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2.2. Il ricorrente non si confronta adeguatamente con la motivazione della sentenza impugnata, la quale, pur avendo incidentalmente affermato che lo stesso art. 19, comma 6, prevede una durata minima triennale degli incarichi ivi disciplinati (pag. 5, secondo capoverso), ha fondato la propria decisione non già su una presunta derogabilità di tale termine, ma su una diversa qualificazione dell'ultimo contratto del -OMISSIS-. Secondo la Corte territoriale, infatti, un esame della delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia con cui l'incarico è stato rinnovato dimostrerebbe essersi trattato «piuttosto di proroga contrattuale (certo, consentita v. Cass. n. 478/2014, in motivazione) diretta proprio a consentire quel "completamento del programma annuale di attività in corso"» (pag. 5, secondo capoverso).

Rispetto a tale qualificazione (proroga del vecchio contratto e non nuovo contratto), il ricorrente non prende posizione, puntando esclusivamente sulla inderogabilità della durata minima a suo dire fissata dal combinato disposto dei commi 2, 6 e 12-bis dell'art. 19.

L'inconferenza della censura è di per sé sufficiente a disattendere il motivo.

2.3. In ogni caso, occorre osservare come, nella giurisprudenza di questa Corte, sia di recente maturato un orientamento in forza del quale il termine di durata minima triennale degli incarichi dirigenziali previsto dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha portata generale e non si applica agli incarichi conferiti a soggetti esterni (v. già 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, Sez. L, Sentenze nn. 4812 e 4813 del 03/03/2026).

Se infatti la predeterminazione della durata minima dell'incarico di cui al comma 2 è volta ad evitare il conferimento di incarichi troppo brevi e a consentire al dirigente di esercitare il mandato per un tempo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sufficiente a esprimere le sue capacità e a conseguire i risultati per i quali l'incarico gli è stato affidato, ciò non vale per gli incarichi conferiti a dipendenti della p.a. non appartenenti ai ruoli dirigenziali o a soggetti esterni all'amministrazione.

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, differentemente dall'art. 19, comma 2.

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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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, confermata da Cass., Sez. L, Sentenze nn. 4812 e 4813 del 03/03/2026).

A tali considerazioni Cass. nn. 4812 e 4813 del 2026 ne hanno aggiunta una ulteriore, che si salda con quanto osservato in relazione al primo motivo dell'odierno ricorso: tali pronunce hanno affermato che «la fissazione di una durata legale minima triennale per gli incarichi conferiti a soggetti esterni o comunque non appartenenti al ruolo dei dirigenti a tempo indeterminato, naturalmente destinati a soddisfare esigenze temporanee dell'amministrazione, sia da considerare incompatibile con lo spirito della disciplina eurounitaria» (§ 15 di Cass. n. 4812 del 2026 e § 27 di Cass. n. 4813 del 2026).

Anche dunque a voler ritenere che la sentenza impugnata abbia considerato applicabile la durata minima triennale dell'art. 19, comma 2 agli incarichi conferiti *ex* comma 6, sotto questo profilo il dispositivo sarebbe conforme a diritto e la sentenza non potrebbe essere cassata (art. 384, u. co., c.p.c.).

3. Con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 36 Cost. e dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, in relazione alla irrinunciabilità del diritto alle ferie.

3.1. Il motivo è fondato.

3.2. Secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, l'irrinunciabilità del diritto alle ferie ricavabile dagli artt. 36 Cost. e 7, par. 2, della direttiva 2003/88/CE implica che il potere del dirigente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

pubblico di organizzare autonomamente il godimento delle proprie ferie non comporta la perdita del diritto alla relativa indennità sostitutiva alla cessazione del rapporto, a meno che la parte datoriale non dimostri di avere, nell'esercizio dei propri doveri di vigilanza, informato e invitato formalmente il lavoratore alla fruizione del periodo di riposo, assicurando l'efficienza del servizio a cui il dirigente è preposto durante il godimento del congedo (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 9982 del 12/04/2024, Sez. L, Sentenza n. 18140 del 06/06/2022, Sez. L, Ordinanza n. 13613 del 02/07/2020).

La Corte di merito non si è attenuta a questi principi, avendo al contrario ritenuto, in adesione a un orientamento ormai superato, che il dirigente «non ha diritto alla indennità sostitutiva a meno che non provi che l'impedimento alla fruizione sia dipeso da necessità aziendali assolutamente eccezionali e obiettive» (pag. 6).

4. In conclusione, il primo e il terzo motivo meritano accoglimento e la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione ai motivi accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Roma in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo e il terzo motivo di ricorso, disatteso il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia alla Corte d'appello di Roma in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 maggio 2026.

La Presidente

(Caterina Marotta)

Corte di Cassazione - copia non ufficiale