

I *fondamenti* del licenziamento del dirigente pubblico: nell'attesa di *Godot* ...*

Antonello Zoppoli

| | |
|---|-----|
| 1. Una questione emblematica. | 99 |
| 2. Il dibattito giurisprudenziale: la tesi a favore della libera recedibilità e della tutela obbligatoria. | 99 |
| 3. (Segue) La tesi contro il recesso libero e a favore della tutela reale <i>ex art. 18</i> dello Statuto dei lavoratori. | 101 |
| 4. Il vizio d'origine della riforma: l'assenza di un'espressa disciplina del licenziamento del dirigente pubblico. | 102 |
| 5. L'inconciliabilità tra recesso <i>ad nutum</i> e recesso per responsabilità dirigenziale. | 105 |
| 6. (Segue) Tutela reale di diritto comune (legale) vs. tutela obbligatoria (contrattuale). | 107 |
| 7. I consistenti dubbi sulla legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva nel quadro originario della riforma. | 109 |
| 8. Il successivo fondamentale rinvio alla contrattazione collettiva per la regolamentazione del licenziamento per responsabilità dirigenziale | 110 |
| 9. ... e per la regolamentazione del licenziamento disciplinare: senza attendere, inerti, <i>Godot</i> ? | 113 |
| Bibliografia | 115 |

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 66/2008

1. Una questione emblematica.

Sin da quando, agli inizi degli anni '90, la riforma del lavoro pubblico prese avvio, nessuno ha mai messo in dubbio il ruolo assolutamente centrale attribuito alla dirigenza (v., da ultimo, Ales 2007, *passim*; Merloni, Pioggia, Segatori 2007; Talamo 2007; Cerbo 2007, sp. pp. 220 e ss.; Boscati 2006; Merloni 2006; Sgroi 2006, pp. 111 e ss.). Tuttavia, v'è da dire che, ad esso, non ha fatto riscontro, da parte del legislatore, chiarezza adeguata in merito ad alcune scelte di fondo nella disciplina del relativo rapporto di lavoro.

Al riguardo il regime del licenziamento individuale costituisce una vicenda assai emblematica, per almeno due ragioni. In primo luogo perché - è anche superfluo ricordarlo - esso è, in generale, un crocevia, teorico e pratico, della regolamentazione di qualsiasi rapporto di lavoro, sì da risultarne vera e propria chiave di volta. In secondo luogo perché, proprio nella "storia" del licenziamento del dirigente, si specchiano, nitide, le questioni (anzitutto istituzionali), le ambiguità e i compromessi che, nell'insieme, hanno accompagnato, e tuttora accompagnano, la riforma della dirigenza pubblica nel corso di questi anni.

Inevitabilmente, i nodi, da qualche tempo, sono giunti al pettine. Nelle pagine che seguono ci si limiterà all'analisi di alcuni fondamentali problemi della disciplina del licenziamento, di cui, in particolare, dà conto la giurisprudenza, che, sull'argomento, comincia ad essere significativa, come tale rilevante per l'analisi giuridica, anche sistematica. È tempo, quindi, di ritornare sul tema, alla luce pure di alcune novità normative, riprendendo riflessioni anni addietro già svolte.

Come si intuisce da queste prime considerazioni, possono essere diverse le angolazioni da cui guardare al licenziamento del dirigente. Si pensi, ad esempio, alla "valutazione" della prestazione di lavoro dirigenziale, un profilo di grande attualità e sicuramente centrale, che ne racchiude molti altri. Non a caso, subito dopo la cd. seconda privatizzazione, se ne sottolineò il carattere decisivo per l'esito generale della riforma, non solo della dirigenza (cfr., per tutti, Corpaci-Orsi Battaglini 1999, p. 1098; Zoppoli A. 2000, sp. p. 350), e che, al momento, se da un lato richiede di certo non meno impegno e attenzione, dall'altro desta più di una perplessità (cfr., di recente e per tutti, Della Rocca 2007; Gagliarducci 2007; Talamo 2007; Merloni 2006, p. 173). Ma, proprio per la sua ampiezza e complessità, questo profilo condurrebbe troppo lontano.

Conviene, allora, concentrarsi su altri due aspetti più circoscritti: la motivazione del recesso e le conseguenze della sua carenza o assenza. Aspetti, anch'essi, estremamente attuali e che, del regime del licenziamento, rappresentano, in un certo senso, i "fondamenti": sì da esprimere quella che, oggi, può ritenersi "la" questione del licenziamento del dirigente pubblico. Allo stesso tempo costituiscono ottime "finestre" per guardare al fondo dei risvolti istituzionali-organizzativi sottesi al problema.

2. Il dibattito giurisprudenziale: la tesi a favore della libera recedibilità e della tutela obbligatoria.

Cominciamo, dunque, dall'analisi del dibattito giurisprudenziale. Un dibattito non particolarmente ricco (ma c'è da tener presente che l'esperienza sul licenziamento del dirigente, come del resto sul licenziamento dei pubblici dipendenti in generale, si sa, è parsimoniosa); che tuttavia, eloquentemente, comincia a registrare un certo numero di pronunce interessanti, tra le quali, in particolare, una recente decisione della Suprema Corte.

Due, in sintesi, possono considerarsi le posizioni della giurisprudenza. Poiché offrono un utile panorama sui possibili percorsi interpretativi, è opportuno illustrarle nel dettaglio, sia pure soffermandosi soltanto sugli aspetti qui rilevanti, e per la loro valenza generale, prescindendo da quanto attiene invece alle specifiche e concrete controversie.

Una prima tesi è bene espressa nella sentenza della Corte di Appello di Napoli del 31 dicembre 2004³²³, che tocca un po' tutti i nodi problematici della questione.

La Corte di Appello di Napoli ritiene che, così come per la dirigenza privata, anche per la dirigenza pubblica, in materia di licenziamento, il "principio generale è quello della recedibilità *ad nutum*", secondo quanto previsto nel codice civile³²⁴. L'assunto che conduce a questa affermazione è la completa "privatizzazione" realizzata dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in attuazione della delega di cui all'art. 11, c. 4, lett. a, della L. 15 marzo 1997, n. 59. La Corte subito aggiunge che il principio è "temperato, tuttavia, dall'espresso rinvio anche alla contrattazione collettiva di settore che già nella prima tornata aveva introdotto il concetto di recesso 'giustificato'". Avremmo, quindi, "una struttura causale del licenziamento del dirigente che si realizza nell'obbligo contrattualmente previsto di contestuale motivazione da parte dell'amministrazione e di previo esperimento di una procedura di contestazione e di audizione". Sicché, l'art. 21 (ultimo periodo, all'epoca, del c. 2, oggi, del c. 1) configurerebbe un'ipotesi legale di licenziamento per giusta causa che si "affianca a quelle previste dal contratto collettivo".

Inevitabilmente il collegio giudicante deve, però, fare i conti con l'esclusione della libera recedibilità perentoriamente affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza 25 luglio 1996, n. 313³²⁵. A tal fine, dopo aver ripreso ampi passaggi - ed anche talune ambiguità - di questa sentenza, il collegio ritiene che i "requisiti di predeterminazione e procedimentalizzazione", richiesti dalla Consulta, siano soddisfatti "mediante il richiamo alla contrattazione collettiva" (contenuto sempre nel citato art. 21) e non impongano l'applicazione delle leggi 15 luglio 1966, n. 604 e 11 maggio 1990, n. 108. Né - precisa il Collegio - in senso diverso depone l'art. 52 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che si limiterebbe ad escludere la rilevanza del requisito numerico ai fini dell'applicazione dello Statuto dei lavoratori alle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, la tutela apprestata per il dirigente "è quella garantita dallo stesso contratto collettivo - *id est* la corresponsione di un indennizzo - salvi i casi di nullità o giuridica inesistenza del recesso che ricadono nella disciplina generale del contratto".

Infine - sottolinea la Corte di Appello - l'esigenza di garanzia del dirigente, ovvero la separazione tra funzione tecnica e funzione politica, troverebbe "attuazione, proprio in virtù della completa assimilazione tra dirigente pubblico e dirigente privato, nella tutela forte per il caso di licenziamento discriminatorio come prevista dall'art. 3 della L. 108/1990. La maggiore funzionalizzazione

³²³ A quanto consta, inedita.

³²⁴ Da notare che il caso sottoposto all'attenzione della Corte ricadeva, *ratione temporis*, sotto la vecchia formulazione dell'art. 21 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (quella cioè precedente all'attuale introdotta dalla L. 15 luglio 2002, n. 145), che, al c. 2, ultimo periodo, espressamente prevedeva, nei "casi di maggiore gravità" della responsabilità dirigenziale, la possibilità, per l'amministrazione, di recedere dal rapporto di lavoro "secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi". La Corte non manca di sottolineare, *ad adiuvandum*, l'espresso riferimento al codice civile, ora, invece, soppresso.

³²⁵ Di recente ribadita nella sentenza 19 febbraio 2007, n. 103, in *RGL*, 2007, II, 165.

della attività amministrativa e la tipizzazione della discriminazione (continua la Corte) rendono, inoltre, sicuramente più agevole, per il dirigente pubblico, il ricorso alla tutela predetta³²⁶.

3. (Segue) La tesi contro il recesso libero e a favore della tutela reale ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Veniamo ora alla seconda tesi, analizzando tra le varie pronunce, per intuibili ragioni, la sentenza della Cassazione dell'1 febbraio 2007, n. 2233, di cui si diceva³²⁷.

Dopo aver illustrato le peculiarità del rapporto di lavoro del dirigente pubblico, distinguendone tre fasi (assunzione, gestione, estinzione), la Suprema Corte giunge ad affermare che la "disciplina della dirigenza privata non è perciò sovrapponibile a quella della dirigenza pubblica". E la diversità sarebbe confermata, in particolare, dalla giurisprudenza costituzionale, ossia dalla già citata sentenza n. 313 del 1996. In questo quadro – ad avviso della Cassazione – la "norma cruciale risulta essere dunque l'art. 21" del D. Lgs. n. 165/2001. Dall'esame dei requisiti sostanziali e procedurali ivi previsti, la Corte desume che la "disciplina del recesso dal rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici non è dunque quella dell'art. 2118 cod. civ., propria dei dirigenti privati, ma segue i canoni del rapporto di lavoro dei dipendenti privati con qualifica impiegatizia, in coerenza con la tradizionale stabilità del rapporto di pubblico impiego". E - aggiunge - anche "la disciplina contrattuale del procedimento sanzionatorio, cui il contratto collettivo è facultato dal rinvio dell'art. 21, è articolata sul modello dell'art. 7 Legge 20 maggio 1970, n. 300, nel rispetto del principio costituzionale del contraddittorio (Corte cost. n. 313/1996), proprio del recesso causale".

A questo punto la Suprema Corte si interroga sulle conseguenze che scaturiscono dal licenziamento illegittimo.

Al riguardo, muove dall'art. 51 del D. Lgs. n. 165/01, segnatamente dal suo secondo comma, concernente l'applicazione dello Statuto dei lavoratori "alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti", comma, come si ricorderà, considerato ininfluente, sul punto, dalla Corte di Appello di Napoli. Ed anche la Suprema Corte rinviene nella disposizione in parola una deroga soltanto per i limiti dimensionali delle organizzazioni interessate e non anche per le esclusioni categoriali. Ma (vale la pena riportare ancora testualmente il passaggio), "poiché il rapporto fondamentale stabile dei dipendenti pubblici con attitudine dirigenziale è assimilato dall'art. 21 D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 a quello della categoria impiegatizia, e poiché l'art. 10 L. 15 luglio 1966, n. 604 si riferisce ai dirigenti privati, ... ritiene che l'estensione operata dall'art. 51, c. 2, si applica anche al rapporto fondamentale di lavoro dei dirigenti pubblici".

Infine, la Cassazione conclude affermando che alla luce di "questa interpretazione si deve interpretare il contratto collettivo, cui l'art. 21, nuovo testo, rinvia per la disciplina della casistica e degli effetti del recesso illegittimo". Di conseguenza, per un verso, riprende le norme contrattuali

³²⁶ Affermano la libera recedibilità anche Trib. Piacenza 17 febbraio 2004, in *lavoropubblico.formez.it* e Trib. Roma 5 giugno 2000, in *GI*, 2000, 49. Applicano la tutela risarcitoria prevista dal contratto collettivo, senza porsi il problema della sussistenza del libero recesso, Trib. Firenze 15 gennaio 2004, in *LPA*, 2004, 194; Trib. Firenze 6 dicembre 2002, in *D&L*, 2003, 759.

³²⁷ In *ADL*, 2007, 686; la Corte cassa con rinvio la sentenza della Corte di Appello di Torino del 26 aprile 2005.

che prevedono la tutela reale o comunque la continuità del rapporto³²⁸, per altro verso scrive che il contratto collettivo della dirigenza pubblica applicabile al ricorrente “non predispone una tutela risarcitoria per il recesso privo di giusta causa o giustificato motivo, a differenza dei contratti collettivi dei dirigenti industriali”³²⁹.

4. Il vizio d'origine della riforma: l'assenza di un'espressa disciplina del licenziamento del dirigente pubblico.

Il dibattito sinteticamente illustrato suscita, anzitutto, un'immediata osservazione, che, sebbene evidente, spiega ancor più chiaramente la scelta dell'argomento di questa pagina.

La divergenza delle tesi illustrate non solo risulta netta, ma, ciò che più preoccupa, riguarda, come si diceva nei cenni introduttivi, i “fondamenti” della disciplina del licenziamento del dirigente. Considerandone (giova ripeterlo) la rilevanza, teorica e pratica, risulta agevole comprendere un certo, diciamo così, disagio da parte di chi guarda, con la dovuta attenzione, al processo di riforma delle pubbliche amministrazioni, in atto ormai da quindici anni.

In proposito, non è il caso di aggiungere troppe parole. Basti sottolineare che, nonostante le varie modifiche subite dal D.Lgs. 29/1993, prima, e dal D.Lgs.165/2001, poi, del licenziamento del dirigente non vi è un'espressa regolamentazione. A parte le norme di carattere generale sulla “privatizzazione” dell'impiego pubblico, quindi anzitutto l'art. 2, vi è solo la disposizione già richiamata di cui all'art. 21, assai importante peraltro sul piano sistematico (come sostiene la Cassazione e come in seguito ancora meglio si vedrà) proprio perché manca una regolamentazione della materia.

Il legislatore quindi, nonostante qualche successiva pur importante novità introdotta, ha mantenuto ferma, nel tempo, questa laconica impostazione.

In verità, sorge spontaneo chiedersi come ciò sia possibile, considerando la più volte sottolineata rilevanza del licenziamento nell'equilibrio di un rapporto di lavoro. Domanda che trova ragione d'essere soprattutto nella radicale divergenza (per non dire nella confusione) di posizioni registrata nel dibattito giurisprudenziale descritto su un punto assolutamente centrale, come la libera recedibilità.

Per cercare di dare una risposta convincente al problema, cogliendone tutte le implicazioni giuridico-istituzionali e politico-sindacali, è opportuno ampliare il campo di osservazione e ripercorrere, in una prospettiva sintetica ma diacronica, le tappe fondamentali della riforma. D'altro canto, se il licenziamento è un profilo cruciale, la risposta alla sua insoddisfacente regolamentazione non può che trovarsi su di un piano più generale.

Cominciamo dalle origini della riforma. Nel '92, il legislatore, allorché vi mise mano, avvertiva fortemente la necessità di limitare la sfera di azione del soggetto politico. Secondo un sentire

³²⁸ Le norme sul licenziamento discriminatorio, sul licenziamento del periodo di sospensione ex art. 2110 c.c., sull'annullamento delle procedure di accertamento della responsabilità dirigenziale.

³²⁹ Il contratto applicabile al caso in questione era quello dell'Area I; per la precisione, per quanto concerne le norme sul licenziamento, il c.c.n.l. dei Ministeri del 9 gennaio 1997 (sul punto si tornerà).

Si sono pronunciate contro la libera recedibilità e a favore dell'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori anche Trib. Napoli 7 gennaio 2003, in *DLM*, 2003, 505; Trib. Napoli 27 settembre 2006, in *LPA*, 1211; Trib. Piacenza 30 ottobre 2003 e Trib. Roma 6 dicembre 2001, entrambe in *lavoropubblico.foromez.it*.

diffuso, l'eccessivo potere esercitato (di diritto e di fatto) dalla "politica" costituiva una delle cause principali del cattivo funzionamento delle nostre pubbliche amministrazioni. Non si trattava, certo, di una novità (Cassese 2007, pp. 12 e ss.; D'Alberti 1990, *passim*; Colapietro 1990, p. 120). Senza risalire troppo indietro nel tempo, si può rammentare come la stessa preoccupazione avesse ispirato molte delle norme contenute nel D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Ma le tante ragioni che, dopo anni, hanno condotto a compiere il grande salto dell' "unificazione" normativa inducevano stavolta il legislatore, coerentemente, ad adottare soluzioni più radicali anche per quanto riguarda la dirigenza. Le buone intenzioni, tuttavia, purtroppo, come si sa, non sono garanzia di successo.

In effetti, non sembra azzardato ritenere che proprio l'eccessiva preoccupazione di delimitare lo spazio del soggetto politico abbia preso la mano al legislatore. Nel senso che, animato da questa preoccupazione, la sua attenzione si è tutta, da subito, concentrata sul versante *funzionale* - ossia sulla separazione tra attività di indirizzo, rimessa alla politica, e attività di gestione, attribuita alla dirigenza - al quale, sin dall'inizio, è stata dedicata più di una norma³³⁰. Così facendo, però, il legislatore ha perso di vista proprio quanto l'esperienza del settore privato mostra piuttosto chiaramente, sul piano tanto organizzativo quanto giuridico.

Sul piano organizzativo, la figura del manager, pure tanto "evocata" in ogni fase della riforma, rimanda a relazioni di certo non facilmente riducibili ad una rigida logica di separazione di poteri tra i soggetti che, a vario titolo, sono collocati ai vertici delle organizzazioni: in proposito, può esser qui sufficiente, benché approssimativo (v., per tutti, Tosi 1974, p. 121), ricordare la forte componente fiduciaria del lavoro manageriale.

Allo stesso modo, il piano giuridico esprime, piuttosto chiaramente, come la ripartizione dei poteri costituisca, sì, un profilo importante di tali relazioni, ma quanto meno altrettanto importante risulti la complessiva regolamentazione delle stesse; e, segnatamente, di istituti fondamentali nell'equilibrio delle posizioni e degli interessi delle parti, come appunto è, con ogni evidenza, il licenziamento.

In sintesi, il legislatore non aveva ben chiaro quale fosse il rapporto tra i soggetti posti ai vertici di moderne organizzazioni, nella dimensione non solo funzionale ma anche *strutturale* (sul punto v., *amplius*, Zoppoli A. 2000, pp. 224 e ss): ovvero, per quanto riguarda non soltanto l'attribuzione dei poteri, ma, più in generale, anche l'interesse e la posizione all'interno delle strutture produttive³³¹.

La prova evidente di quanto appena detto sta in una scelta fondamentale compiuta dal legislatore nel '92-'93, e cioè nell'esclusione della "dirigenza generale" dalla "contrattualizzazione". Esclusione concernente un numero ridotto di dirigenti, ma dall'alto significato, non solo simbolico. Infatti essa voleva dire, sostanzialmente: da un lato, mantener ferma, per la dirigenza generale, il tradizionale statuto "pubblicistico", di ispirazione fortemente garantista, che colloca i due soggetti del rapporto di lavoro su poli antitetici e in cui il dirigente costituisce una sorta di "contrappeso" della "politica", di cui deve limitare la discrezionalità (Rusciano 1978; p. 223; Carlassare 1974, p. 7; Giannini 1970, pp. 297-303); dall'altro, ricondurre tutta la restante dirigenza (vale la

³³⁰ V., ora, gli artt. 4, 14, 16 e 17 del D. Lgs. n. 165/2001.

³³¹ La distinzione funzionale-strutturale è ripresa dalla recente, già citata sentenza della Corte cost. n. 103/ 2007.

pena ricordarlo, dirigenza “di vertice” di tutte le amministrazioni senza dirigenza generale) al regime “privatistico”, permeato invece da una logica “di mercato”, con i due contraenti collocati su posizioni “contigue”, se si vuole, “fiduciarie”.

Dunque, questa contraddittoria impostazione, frutto di una scarsa attenzione al profilo strutturale del rapporto di lavoro dirigenziale, spiega, con ogni probabilità, il perché, già nella versione originaria del decreto n. 29/93, non si ritrova alcuna espressa regolamentazione del licenziamento. La sola previsione in materia è contenuta, non a caso, nell’art. 20, c. 9, relativa alla cd. responsabilità dirigenziale (oggi regolata invece dal già ricordato art. 21 del D. Lgs. n.165/2001), che la riforma non introduce *ex novo*, essendo essa già prevista dall’art. 19 del citato D.P.R. n. 748/1972, bensì adatta semplicemente al nuovo contesto, inevitabilmente *in modo ambiguo*. Infatti, nell’art. 20, c. 9, trovavamo, affiancati, istituti “pubblicistici” (espressamente richiamati: “collocamento a disposizione” e “collocamento a riposo”) e istituti privatistici (tramite il rinvio alle norme del codice civile: libero recesso e recesso per giusta causa)³³².

Questo è il quadro normativo che le parti sociali hanno dinanzi quando si siedono al tavolo della prima tornata contrattuale post-privatizzazione a metà circa degli anni ‘90. Ed è assai probabile che esse abbiano avvertito contrapposte ed ibride sollecitazioni: per un verso, l’indicazione di fondo del legislatore, la “privatizzazione”, che induceva a guardare alle regole ed, ancor prima, alle logiche dell’impresa privata; per altro verso, le contraddittorie previsioni dell’art. 20, c. 9.

Sedotti evidentemente dal vento della “privatizzazione”, ormai forte, hanno ritenuto opportuno spingersi il più avanti possibile. Sicché, hanno ripreso la disciplina del licenziamento contenuta nei contratti collettivi dei dirigenti “privati”, segnatamente del settore industriale, la cui regolamentazione è, come noto, paradigmatica. Si è previsto, in breve, un obbligo di motivazione del licenziamento (la sua “giustificatezza”) e una tutela di tipo meramente risarcitorio, nell’ambito di una specifica procedura arbitrale³³³.

Il passaggio assai importante, in verità spesso trascurato dal dibattito, è che la scelta della contrattazione presuppone la libera recedibilità: come si è scritto, ha “quale premessa un licenziamento ‘acausale’ ” (Tosi 2001, p. 71). Non è un caso, infatti, che per la dirigenza privata nessuno ha mai lontanamente pensato di contestare la legittimità della tutela risarcitoria introdotta dai contratti collettivi per la semplice ragione - v’è da credere - che, secondo una tradizionale logica

³³² Come noto, la responsabilità di risultato fu originariamente introdotta dall’art. 19 del D.P.R. n. 748/1972 al fine di fornire le amministrazioni di uno strumento flessibile, che potesse, cioè, dar seguito ad una responsabilità non legata “ alla generica osservanza dei doveri d’ufficio o al meticoloso rispetto di regole formali, ma piuttosto al fatto che i ‘risultati complessivi dell’azione di ufficio siano più o meno corrispondenti, quantitativamente e qualitativamente, alle ragionevoli attese’ ” (Rusciano 1998, 390, che riprende Cons. Stato, sez. II, 24 maggio 1983, n. 330, in *FA*, 1983, I, 95, dove - esprimendo un’opinione diffusa - nella responsabilità in parola, definita “manageriale”, si rinviene un “trasparente paragone alla responsabilità propria degli amministratori e dirigenti delle grandi aziende private”).

³³³ Il primo contratto stipulato dopo la “privatizzazione” è stato quello delle Regioni-Autonomie locali del 10 aprile 1996, che ha fatto quindi da apripista e tuttora può considerarsi paradigmatico (in particolare v. gli artt. 27 e 30, successivamente modificati per profili qui irrilevanti; per i contratti delle altre Aree cfr. Carinci F.-Mainardi 2005, segnatamente i relativi contributi sulla “estinzione del rapporto”). Merita di essere sottolineata la incongruente sovrapposizione tra la procedura arbitrale di cui si è detto nel testo e quella conciliativa contemplata, ora, dall’art. 65 del D.Lgs. n. 165/2001, cui la contrattazione inopportuna ha fatto rinvio già nel menzionato c.c.n.l. Regioni-Autonomie locali, per l’esattezza nell’ultimo comma dell’art. 30, nella versione introdotta con il contratto del 16 dicembre 1996: al riguardo, con riferimento all’attuale c.c.n.l. dell’Area I, cfr. Mainardi 2005, p. 280.

ben nota al diritto del lavoro, essa è “più favorevole” per il prestatore di lavoro, giacché la regola legale per la categoria dirigenziale è, appunto e pacificamente, la libera recedibilità.

5. L'inconciliabilità tra recesso *ad nutum* e recesso per responsabilità dirigenziale.

La soluzione seguita dalla contrattazione collettiva nella prima tornata contrattuale post-riforma appare ardua. E richiede una valutazione articolata; anzi, più che mai una “storicizzazione”, in relazione al mutamento, nel tempo, del quadro normativo: solo così ne sarà possibile una visione completa, anche, se non soprattutto, in prospettiva futura. Lo sguardo sarà quindi rivolto anzitutto al passato, ma, per riferirlo da subito al presente, occorre solo cambiare i numeri dei dati normativi richiamati³³⁴.

Il punto di partenza che conviene adottare (perché consente di far chiarezza, come vedremo, sui vari aspetti della vicenda) è ben espresso da questa domanda: per la dirigenza pubblica si può riproporre il ragionamento fatto dalle parti sociali nel “privato”? Vale a dire: anche per il dirigente pubblico la regola di fondo è la libera recedibilità, presupposto dell'intervento della contrattazione collettiva nella disciplina del licenziamento del dirigente d'impresa?

In realtà, quanto sin qui detto mostra chiaramente che, se è indiscutibile l'assenza di una *espressa* disciplina del licenziamento che “limiti” la generale “privatizzazione” della dirigenza pubblica, altrettanto indiscutibile è che l'art. 20, c. 9, qualcosa in tal senso la prescriveva, giacché richiedeva, per la responsabilità dirigenziale, una motivazione per il recesso (facendo riferimento al “caso di responsabilità particolarmente grave o reiterate”).

Ritornando al nostro eloquente contenzioso giurisprudenziale, si rammenterà che la Corte di Appello di Napoli ritiene tranquillamente, e per la verità anche piuttosto sbrigativamente, conciliabili recesso *ad nutum* e art. 20, c. 9 (in relazione al caso esaminato art. 21, c. 2, D. Lgs. n. 165/2001); mentre la Cassazione, anch'essa senza dilungarsi troppo sul tema, è di avviso esattamente opposto.

A chi scrive è, da sempre (Zoppoli A. 1993), apparsa insostenibile la coesistenza tra la libera recedibilità e la motivazione richiesta per il recesso derivante da responsabilità dirigenziale. Una prima ragione risulta piuttosto evidente: un recesso che prescinde da qualsiasi motivazione, come il *libero* recesso, non può coesistere con un recesso che chiede una precisa motivazione, come quello per responsabilità dirigenziale. Come dire, sembrerebbe di conciliare gli opposti! Ed è tutt'altro che inutile sottolineare - riprendendo le osservazioni prima svolte sul ruolo assolutamente centrale del licenziamento in ogni rapporto di lavoro - che, con l'obbligo di motivazione nel recesso per responsabilità dirigenziale, il legislatore ha messo *un preciso punto di equilibrio, rilevante sul piano anzitutto istituzionale, nella relazione tra politica e amministrazione*.

Insomma, è forte l'idea di essere dinanzi ad uno di quei casi in cui il cono di luce offerto dalla norma sia soddisfacente, sì da escludere dubbi interpretativi.

A ragionarci sino in fondo, tuttavia, qualcosa, all' “illuminazione”, potrebbe esser sfuggito. Il dubbio lo insinua una diversa configurazione teleologica dei due recessi. Si potrebbe sostenere, cioè,

³³⁴ In particolare, la norma sulla responsabilità dirigenziale, che è quella centrale, originariamente era l'art. 20 del D. Lgs. n. 29/1993, adesso è l'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (d'ora in avanti, per comodità d'esposizione, si indicheranno, per lo più, i soli numeri degli articoli).

che la responsabilità dirigenziale sia stata posta a tutela della sola amministrazione: nel senso che, in presenza dei relativi presupposti, l'amministrazione sia *obbligata* a recedere (Zoppoli L. 2003, p. 529). Per converso, secondo questa interpretazione, là dove quei presupposti non sussistono, l'amministrazione è *libera* di recedere secondo le proprie valutazioni, entro i limiti di carattere generale comunque previsti dal legislatore (divieto di licenziamento discriminatorio, requisito formale).

V'è da pensare, evidentemente, che le parti sociali abbiano ragionato in questo modo, sgombrando il campo da ogni ostacolo legale e ritenendo di potere procedere alla stregua del settore privato³³⁵. Ed è importante sottolineare sin da ora come, in questa ottica, i due tipi di recesso siano *necessariamente* da tenere ben distinti: da un lato, il recesso di origine contrattuale collettiva (per così dire, di tipo privatistico), incentrato sulla nozione di "giustificatezza" e con una tutela di carattere obbligatorio; dall'altro, il recesso "legale" per responsabilità dirigenziale, per il quale la contrattazione prevede, con una soluzione eloquente per quanto qui interessa, che "l'annullamento delle ... procedure di accertamento della responsabilità" del dirigente "fa venir meno il recesso", ossia, preclude l'effetto estintivo dell'atto, con una tutela di natura reale³³⁶.

Tuttavia, come si accennava, la tesi seguita dalla contrattazione, se ha dalla sua parte il nobile intento di assecondare la direzione più generale della riforma, cercando di superarne le ambiguità di fondo, resiste soltanto all'interpretazione meramente logica.

Già sul piano letterale vacilla, in quanto la formulazione adoperata dal legislatore nell'art. 20, c. 9, ha carattere permissivo³³⁷. Sul piano sistematico, poi, incontra ostacoli invero insormontabili. Tra i "limiti stabiliti" dallo stesso decreto 29 alla disciplina privatistica (art. 2, c. 2), risulta infatti arduo non includervi quelli scaturenti dal recesso per responsabilità dirigenziale, che (se solo in base ad un acrobatico salto logico si può ritenere comportino l'applicazione della disciplina generale del lavoro subordinato³³⁸) inevitabilmente circoscrivono le regole privatistiche sul licenziamento del dirigente applicabili al settore pubblico: segnatamente, escludendo il libero recesso per un verso, e, per altro verso, restringendo il rinvio al codice civile, contenuto nell'art. 20 c. 9, al solo preavviso e alla conseguente rilevanza della giusta causa. Risulta arduo non includervi questi "limiti" soprattutto combinando quanto prima detto con la prospettiva sistematico-assiologica: dinanzi alla quale una disciplina così decisamente inusuale, come quella che affiancherebbe il libero recesso al licenziamento per responsabilità dirigenziale, rivela, infine, la sua decisiva debolezza, marcata dalla storia e dalle *guide lines* della riforma. Andando al nocciolo della questione, come ribadito anche in questa sede, la separazione tra "politica" e "amministrazione" ha costituito il *leit motiv* dell'intera riforma della dirigenza, quale sbocco di un percorso storico piuttosto

³³⁵ Sostanzialmente in tal senso cfr. Salmini (all'epoca "esperto" presso l'Aran) 1998, p. 43.

³³⁶ V., ad esempio, l'art. 41 c. 5, c.c.n.l. 21 aprile 2006, Area I; l'art. 35 c. 4, c.c.n.l. 5 dicembre 1996, Area III; l'art. 36 c. 4, c.c.n.l. 5 dicembre 1996, Area IV; l'art. 41 c. 5, c.c.n.l. 13 aprile 2006, Area VIII. Per l'Area II, l'art. 11, c. 2, del c.c.n.l. del 22 febbraio 2006, (con soluzione dubbia dal punto di vista tecnico, ma che non incide su quanto detto nel testo) configura l'annullamento delle procedure in parola come "condizione risolutiva del recesso".

³³⁷ L'art. 20, c. 9, si riferiva al collocamento a riposo, ma ciò appare irrilevante; infatti, l'attuale art. 21 recita: "In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione ... può recedere dal rapporto ..." (mio il corsivo).

³³⁸ È il salto che compie la Cassazione, a mio avviso; lo sottolineano anche Garilli 2007, 317; Lanotte 2007, p. 165; sostanzialmente nello stesso senso Boscato 2007, p. 728.

preciso e in ragione dell'attuazione dei valori-principi di cui all'art. 97 della Costituzione. Ora, per quanto il legislatore, nel '93, possa esser stato "fuorviato" dall'eccessiva attenzione al profilo funzionale, ossia alla separazione di poteri e competenze, trascurando la più complessiva regolamentazione del rapporto, non può negarsi che la libera recedibilità, comportando una netta contiguità – o, se si preferisce, un *rapporto* strettamente fiduciario – tra soggetto politico e dirigenza, risulta decisamente in rotta di collisione con tale "separazione": quanto meno avrebbe richiesto una qualche indicazione normativa. Tutto ciò a voler tacere la necessità che una così profonda mutazione della *ratio* della responsabilità dirigenziale³³⁹ avrebbe meritato, anch'essa, una qualche attenzione in più da parte del legislatore.

Comunque, se, malgrado quanto osservato, dovessero ancora sussistere dubbi, l'ulteriore sviluppo della riforma chiuderebbe definitivamente il discorso.

Quando, infatti, nell'attuazione della nuova delega di cui all'art. 11, c. 4, della legge n. 59 del '97, il legislatore, con la cd. seconda privatizzazione, ha sciolto le ambiguità della coesistenza di una dirigenza generale, ancora di natura "pubblicistica", e di una restante dirigenza, "privatizzata", si è, non a caso, al contempo avveduto che, oltre alla disciplina dei poteri, vi era da risolvere il nodo di fondo del profilo strutturale della relazione "politica-amministrazione". E, a tal fine, non ha affatto messo mano alla disciplina del licenziamento, bensì si è concentrato su quella degli incarichi, producendo una soluzione (combinazione tra contratto a tempo indeterminato ed incarico a termine) assai sofisticata ed originale - benché non esente da critiche -, frutto proprio del tentativo di contemperare, ad un tempo, istanze di "garanzia" e di "flessibilità"³⁴⁰. Ebbene, ritenere che la singolare disciplina degli incarichi introdotta dal decreto n. 80 del '98 si affianchi alla libera recedibilità - massima ed anzi, di per sé, sin troppo spinta espressione di "flessibilità" – risulterebbe davvero privo di qualsiasi spiegazione³⁴¹.

6. (Segue) Tutela reale di diritto comune (legale) vs. tutela obbligatoria (contrattuale).

Per comprendere ancora meglio il senso di questa opinione, la riflessione va allargata al profilo delle conseguenze scaturenti dal licenziamento illegittimo.

È il caso di cominciare dal piano legale, riprendendo l'assai interessante pronuncia della Cassazione prima illustrata.

In proposito, il ragionamento della Suprema Corte, a differenza della conclusione raggiunta sulla libera recedibilità (pienamente in sintonia con quanto sin qui sostenuto), convince poco; sebbene non sia poi granché distante, nell'approdo, dal percorso che appare più solido.

³³⁹ Al riguardo cfr. la nota 10.

³⁴⁰ In proposito cfr., per tutti, Carinci F. 2005, L; Id. 1998, XXVI; Pastori-Sgroi 2000, 369; D'Alessio 1998, 98 e ss.; Merloni 1997, 340.

³⁴¹ Tra gli altri, in dottrina, affermano (più o meno chiaramente) la sussistenza della libera recedibilità nel rapporto di lavoro del dirigente pubblico, oltre al già citato Zoppoli L. 2003, Mainardi 2005, 271, e Nicosia 2000; la escludono, invece, Garilli 2007, 315; Boscati 2007, 723; Lanotte 2007, p. 155; Id., 2003, 290; Sgroi 2007, 530; Alvaro 2006, 138; Tosi 2001, 70; Angiello 2001, 170; Sordi 2001, 300; Tullini 2000, 613.

La Corte, si ricorderà, sostiene che “il rapporto fondamentale stabile dei dipendenti pubblici con attitudine dirigenziale è assimilato dall’art. 21 D. Lgs. 30 marzo 2001 a quello della categoria impiegatizia”. Donde, da un lato, mette fuori causa l’art. 10 della L. n. 604 del ’66, riferendolo ai soli dirigenti privati, dall’altro afferma l’applicazione dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori ai dirigenti pubblici³⁴². È questo il passaggio che appare debole.

Se dall’art. 21 può dedursi, a ragion veduta, un “limite” alla disciplina privatistica del licenziamento del dirigente, del tutto infondato (come accennato) risulta evincerne un’equiparazione con il lavoro impiegatizio o con una generale disciplina del lavoro subordinato: semplicemente perché né l’art. 21, né altre norme consentono di arrivare a tanto. Un conto è l’inevitabile inconciliabilità tra art. 21 e libero recesso, altro è l’applicazione di discipline che hanno un preciso ed esplicito campo di applicazione per nulla chiamato in gioco, come l’art. 18 dello Statuto dei lavoratori³⁴³.

Tuttavia, se l’art. 18 dello Statuto va messo da canto, la tutela che discende dal quadro legale appare pur sempre di carattere reale, ma del genere cd. “di diritto comune”.

Infatti, nel silenzio dell’art. 21 sul profilo “sanzionatorio”, dovrà farsi ricorso ai principi generali, e, di conseguenza, ritenere il licenziamento privo dei presupposti, dallo stesso articolo richiesti, nullo per contrarietà ad una indicazione normativa che (per le più volte segnalate dimensioni istituzionali attinenti al rapporto tra “politica” e “amministrazione”) ha tutta l’aria di essere inderogabile; o, al più (in altra ma non incompatibile ottica), si dovrà ritenere, sempre per l’assenza di quei presupposti, il licenziamento pregiudicato nella sua esistenza, quindi comunque privo di effetti estintivi³⁴⁴. Una tutela pertanto reale perché preclusiva dell’estinzione del rapporto, benché da ricondurre al diritto comune, non trovando applicazione il particolare regime di cui all’art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

In definitiva, l’esistenza di una tutela di tipo reale cambia radicalmente lo sfondo legale su cui opera la contrattazione collettiva rispetto al settore privato: dove abbiamo il libero recesso, cioè dove non vi è alcuna tutela³⁴⁵.

³⁴² Superfluo risulta, quindi, il riferimento che la Cassazione fa all’art. 51 del D. Lgs. 165/2001.

³⁴³ In questo errore incorre, a parer mio, anche Trib. Napoli 7 gennaio 2003, *cit.*, 505.

³⁴⁴ Come si ricorderà la sentenza della Corte di Appello di Napoli del dicembre 2004, in uno dei passi già citati nel paragrafo 2, afferma che “i casi di nullità o giuridica inesistenza del recesso ricadono nella disciplina generale del contratto”. Dunque, se si condivide la soluzione indicata nel testo, non c’è evidentemente spazio per sostenere che, nel silenzio del legislatore, occorre, sì, far ricorso a principi o regole di carattere generale, ma a quelli propri della disciplina del licenziamento. Peraltro, qualora si optasse invece per tale opinione (dando priorità al raffronto tra normative che hanno comunque ambiti di applicazione esplicitamente indicati), senza entrare nel merito di una complessa *querelle*, ci si può limitare a rammentare la recente sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 10 gennaio 2006, n. 141 (in *MGL*, 2006, 499 con nota di Boghetich 2006, cui si rinvia per cenni in merito al dibattito sull’argomento), che, in tema di onere probatorio - e quindi, si badi, dovendo necessariamente privilegiare l’una o l’altra - considera la tutela reale la “regola” e la tutela obbligatoria l’“eccezione”. Seguendo le Sezioni Unite, quindi, ritrovrebbe forza, lungo una strada ben diversa da quella sinora percorsa dalla giurisprudenza, la tesi dell’applicazione dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori al licenziamento del dirigente. Ai fini del nostro discorso nulla però muterebbe.

³⁴⁵ Salvo ovviamente la tutela di carattere formale (art. 2, c. 4, l. n. 604/1966) o quella contro il licenziamento discriminatorio (art. 3, l. 11 maggio 1990, n. 108), che si collocano su altri e specifici piani, comunque irrilevanti ai fini del nostro discorso.

7. I consistenti dubbi sulla legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva nel quadro originario della riforma.

A questo punto dovrebbe essere chiaro perché si diceva che la scelta della contrattazione collettiva appare arida.

La conclusione cui si è giunti rende evidente che la tutela obbligatoria introdotta dalla contrattazione collettiva per il recesso ingiustificato del dirigente pubblico è decisamente "peggiorativa"³⁴⁶. Ciò significa che, assumendo la tradizionale logica del *favor* del lavoro subordinato, questa tutela, a differenza di quella introdotta nel "privato", è illegittima.

A ben riflettere, però, siffatta prospettiva può risultare riduttiva: ed averne consapevolezza è importante soprattutto in relazione agli sviluppi del quadro normativo.

Andando per ordine, il classico criterio del *favor*, peraltro già in generale non più solido come un tempo, nel nostro caso sembra, a ben vedere, inadeguato. Beninteso, non si intende tirare in ballo l'annosa questione della natura, pubblicistica o privatistica, di alcuni aspetti del rapporto di lavoro dirigenziale³⁴⁷. Per certi versi, il problema è più semplice, e si pone in termini certamente non sconosciuti al settore privato.

V'è, in breve, da porsi un'altra domanda, e stavolta, come suol dirsi, "a monte": la contrattazione collettiva è legittimata ad intervenire nella disciplina del licenziamento del dirigente pubblico, a prescindere dal tipo di tutela che introduce?

Come si ricorderà, anche nel "privato", secondo una diffusa opinione, sorretta dalla giurisprudenza costituzionale, là dove nel quadro legislativo emergono interessi generali - in base ad "apprezzamenti politici discrezionali"³⁴⁸ -, risultano giustificate, ovvero non in contrasto con l'art. 39 c. 1 Cost., limitazioni all'autonomia collettiva *bidirezionali*, che escludono cioè pure deroghe migliorative alla norma legale³⁴⁹.

Ebbene, nella materia che ci occupa, l'interesse generale appare evidente in ragione della natura pubblica del datore di lavoro: in altri termini, sono le finalità di cui all'art. 97 Cost. a venire in rilievo. Senza con questo - è il caso di precisarlo - alcun bisogno di scomodare la cd. funzionalizzazione del potere del datore di lavoro pubblico, perché qui l'interesse generale non è intrinseco al potere organizzativo, bensì rimane ad esso esterno, operando sul piano della scelta circa la fonte giuridica e della tecnica normativa utilizzate. D'altro canto - giova ripeterlo - la dinamica non è affatto estranea al lavoro privato.

³⁴⁶ Soltanto per il primo periodo di applicazione i contratti prevedevano la tutela reintegratoria.

³⁴⁷ In particolare si fa riferimento, come si sarà intuito, alla disciplina degli incarichi. Al riguardo è tuttora fondamentale la (discutibile) sentenza della Cassazione 20 marzo 2004, n. 5659 (in *DLM* con nota di Corpaci 2004 e Ales 2004), che, come si ricorderà, afferma la natura privatistica dell'atto di conferimento dell'incarico; da ultimo, nello stesso senso, Cass. 12 febbraio 2007, n. 3003 in *RIDL*, 2007, II, 634, con nota di Galardi 2007.

³⁴⁸ Così Corte cost. 23 giugno 1988, n. 697, in *MGL*, 1988, 445.

³⁴⁹ Cfr. Corte cost. 28 luglio 2000, n. 393, in *MGL*, 2000, 955, e 23 aprile 1998, n. 143, in *LG*, 1998, 783; sottolineano inoltre l'inesistenza di un "conflitto tra attività sindacale e attività legislativa" finché non trova attuazione l'art. 39, seconda parte, Cost., tra le altre, Corte cost. 23 giugno 1988, n. 697, *cit.*; 30 luglio 1980, nn. 141 e 142, in *Gcost.*, 1980, rispettivamente, 1164 e 1196; Corte cost. 9 luglio 1963, n. 120, in *DL*, 1963, II, 279. Più in generale, sulla giurisprudenza della Corte cost. in materia, cfr. Ricci M. 1999, p. 277 e ss.; in dottrina, per tutti, Mengoni 1985, 296; De Luca Tamajo 1979.

E allora - andando al sodo - se il legislatore, nel disciplinare i profili più rilevanti del rapporto di lavoro dirigenziale, interviene su delicati nodi di carattere istituzionale (come ha fatto, sia pur in modo circoscritto, con il recesso per responsabilità dirigenziale), definendo l'equilibrio tra "politica" e "amministrazione", i dubbi sulla legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva, che altera tale equilibrio, diventano consistenti, a prescindere dalla direzione in cui lo alteri. L'argomentazione sistematica trova riscontro e sostegno nei dati letterali contenuti nell'art. 2, c. 2 (nella salvezza delle "diverse disposizioni") e 27 (nel riferimento ai "principi" della disciplina della dirigenza) del D.Lgs. n. 165/2001³⁵⁰. A meno che, naturalmente, non sia lo stesso legislatore a chiamare in causa la fonte negoziale: ipotesi oggi, come subito vedremo, divenuta realtà, ma improponibile all'epoca in cui le parti sociali misero mano ai primi contratti collettivi post-riforma.

Si potrebbe forse obiettare che il solo dato testuale che sorregge i suddetti dubbi sia il comma 12-*bis* dell'art. 19, sempre del D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dalla L. n. 145/2002, in cui si prevede espressamente la "non derogabilità", da parte della contrattazione, delle norme legali; per l'esattezza, delle "disposizioni" in materia di "incarichi" contenute nel medesimo art. 19. Da questa previsione si potrebbero dedurre, quindi, precise delimitazioni all'inderogabilità della disciplina legale: vuoi temporali (escludendo il periodo precedente alla L. 145), vuoi oggettive (circoscrivendola alle disposizioni sugli incarichi). Ma sarebbe la classica argomentazione che prova troppo: non solo né tanto perché vorrebbe dire eliminare in radice ogni altra possibile restrizione alla contrattazione, quanto perché, in relazione al recesso, ci si imbatte nel "rinvio" al contratto collettivo di cui all'art. 21, introdotto già dal decreto n. 80/98, e rafforzato poi dalla stessa L. 145/2002, rinvio che (è opportuno ribadirlo, non copre un vuoto normativo e) in sostanza sarebbe, evidentemente, privo di significato se si attribuisse rilievo decisivo ed esclusivo al suddetto art. 19, c. 12-*bis*.

A ben pensarci, tra incarichi e responsabilità dirigenziale vi è una strettissima relazione, trattandosi di due profili del rapporto di lavoro del dirigente decisamente fondamentali sul piano (che abbiamo definito) *strutturale* e tra loro esplicitamente ed inscindibilmente collegati, giacché gli esiti patologici dei primi si traducono nella seconda, come si legge sempre nell'art. 21. E questo, con ogni probabilità, spiega e valorizza appieno le espresse (sia pur di diverso tenore) indicazioni legislative contenute nelle due norme in riferimento al ruolo della contrattazione collettiva.

8. Il successivo fondamentale rinvio alla contrattazione collettiva per la regolamentazione del licenziamento per responsabilità dirigenziale

Proprio il rinvio alla contrattazione collettiva, oggi, ha conquistato la scena. Ma procediamo ancora con ordine.

Dunque, sembrerebbe che non vi sia possibilità d'uscita: l'analisi conduce, per più di una ragione, a considerare in ogni caso illegittima la disciplina del licenziamento introdotta dalla contrattazione collettiva a metà circa degli anni '90, e rimasta immutata nei decenni successivi. Tuttavia, a riprova della preannunciata complessità della questione, la riflessione non può affatto ritenersi

³⁵⁰ Diverso, e al di là dei confini di queste riflessioni, è ovviamente il discorso dell'autonomia normativa di alcune pubbliche amministrazioni in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione (L. 18 ottobre 2001, n. 3).

conclusa.

Ritorniamo così alla novità introdotta nell'art. 21 dal decreto n. 80/98, in virtù della quale, nel caso di responsabilità dirigenziale, l'amministrazione "può ... recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo"³⁵¹: le classiche poche parole che hanno tutta l'aria di poter cambiare tanto.

Il legislatore, nel '98, apre le "porte" alla contrattazione collettiva nella regolamentazione del recesso per responsabilità dirigenziale. V'è più di un motivo per pensare che non si tratti di un ingresso in punta di piedi: il rinvio, per come è formulato, al di fuori dei limiti sostanziali e procedurali indicati nell'art. 21, sembra proprio riconoscere ampio "spazio" alla fonte negoziale. Sicché, per quanto qui interessa, nel totale silenzio del legislatore sul punto, non dovrebbero esservi ostacoli a riconoscere alla contrattazione la legittima competenza a definire *anche le conseguenze del licenziamento illegittimo* (Zoppoli A. 1999, p. 1183; nello stesso senso Tosi 2001, p. 72 e, da ultimo, Boscati 2007, p. 726)³⁵².

Questo è da ritenersi un importante risultato dell'analisi: dopo il decreto 80 del '98, la contrattazione collettiva è legittimata ad intervenire, con ampio raggio d'azione, nella disciplina del recesso per responsabilità dirigenziale, nell'ambito del contesto, procedurale e sostanziale, tracciato dal legislatore nell'art. 21.

Anzi, è quanto meno opportuno che la contrattazione dia seguito a questo rinvio allo scopo di portare, finalmente, nella disciplina del licenziamento del dirigente pubblico almeno più chiarezza e qualche certezza.

Anche a tal riguardo torna utile il piano di osservazione scelto per queste riflessioni. Le pronunce giurisprudenziali riportate sono una dimostrazione lampante di questa esigenza.

La Corte di Appello di Napoli giustappone libero recesso e rinvio alla contrattazione collettiva di cui all'art. 21, facendo confluire l'uno e l'altro nel "sistema complessivamente delineato", che, (sembrerebbe di capire) alla luce della concreta disciplina apprestata dalla contrattazione collettiva, assume "struttura causale", intendendo per tale la necessità di una "giustificazione". In questa affermazione, oltre all'ormai evidente e non marginale "equivoco" sulla sussistenza della libera recedibilità, vi è confusione su un altro aspetto basilare.

La Corte trascura del tutto quanto emerso molto chiaramente nelle pagine precedenti: la disciplina introdotta dalla contrattazione collettiva ha un'impostazione *radicalmente diversa* da quella dell'art. 21; non a caso è incentrata sulla nozione di "giustificatezza", ben distante dai presupposti causali della responsabilità dirigenziale. Il problema è che alla Corte sfugge completamente che la disciplina negoziale non si combina affatto con l'art. 21, con nessuno dei suoi profili, bensì ne *presuppone la netta e precisa distinzione logica*: come più volte detto, da un lato la libera recedibilità (che aprirebbe le porte alla contrattazione collettiva), dall'altro il recesso per responsabilità dirigenziale (cui l'amministrazione sarebbe obbligata in presenza dei relativi presupposti).

³⁵¹ Il corsivo è ovviamente mio.

³⁵² È quanto afferma anche Cass. n. 2233/2007, *cit.*, nonché Tribunale Piacenza 1 marzo 2007, in *ADL*, 2007, 702.

A chiarire le idee sullo specifico punto in esame non aiuta granché neppure la sentenza della Cassazione. La Suprema Corte esclude, sì, la libera recedibilità, ma, oltre a commettere lo stesso errore della Corte di Appello (ric conducendo tranquillamente e genericamente l'attuale regolamentazione della contrattazione collettiva al rinvio di cui all'art. 21, c. 2), nega che nel contratto collettivo sia prevista una tutela risarcitoria (sic!)³⁵³.

Stando al dibattito giurisprudenziale, la situazione sembra proprio assomigliare ad una sorta di "rompicapo". Se l'ultima affermazione della Cassazione è davvero difficile da comprendere, la ricostruzione seguita dalla Corte di Appello - e non smentita neanche dalla Suprema Corte -, nel ricondurre senza alcun presupposto l'intervento della contrattazione collettiva al rinvio legale di cui all'art. 21 del D. Lgs. 165/2001, stravolge del tutto il contenuto dei contratti collettivi. Si ricorderà, peraltro, che al caso sottoposto alla Corte di Appello trovava applicazione la formulazione dell'art. 21 priva del rinvio alla contrattazione collettiva in materia di responsabilità disciplinare: profilo che, come si dirà tra breve, potrebbe assumere invece rilievo ai fini del raccordo tra legge e contratto collettivo.

In verità il rapporto tra "legge" e "contratto collettivo" non risulta sufficientemente approfondito neppure in dottrina, dove peraltro non è infrequente la sovrapposizione dei due piani³⁵⁴.

Difficile celare, allora, non stupore, ma una certa delusione nel prendere atto che i contratti collettivi, nell'ultimo decennio - nonostante la confusione normativa, per un verso, e, per altro verso, il ruolo importante ora espressamente riconosciuto dal legislatore - abbiano prodotto soltanto una futura e generica previsione di ritornare sulla disciplina del licenziamento³⁵⁵; impegno interessante essenzialmente perché lascia intuire la consapevolezza della necessità di un nuovo intervento.

Certo, riaprire il negoziato su una questione tanto delicata e dai tanti risvolti come quella del licenziamento non è facile. Ma questa osservazione, che già di per sé spiega ma non giustifica,

³⁵³Come già ricordato in precedenza, il contratto collettivo cui la Cassazione fa riferimento è quello del comparto Ministeri del 9 gennaio 1997, che, all'art. 30, prevede una tutela risarcitoria per il caso di licenziamento non giustificato. Verrebbe da pensare che la Corte, menzionando il "recesso privo di giusta causa e giustificato motivo", non intenda far riferimento alla disciplina contrattuale incentrata sulla nozione di "giustificatazza"; ma il raffronto con i "contratti collettivi dei dirigenti industriali", che - come la stessa Corte osserva - tale nozione considerano, esclude un'ipotesi del genere.

³⁵⁴Cfr. ad esempio Boscato (2007, 726), che, argomentando da una presunta differenza tra dirigenza pubblica e dirigenza privata in relazione al potere disciplinare (al riguardo v. tra l'altro la nota 36), riconduce la nozione contrattuale di "giustificatazza" (per quanto prima detto, chiaramente mutuata dall'esperienza privatistica) a quella di giustificato motivo soggettivo di cui all'art. 3 della L. 604/1966 (sulla pacifica differenza tra le due nozioni v., tra le tante, Cass. 20 dicembre 2006, n. 27197, in *RFI*, 2006, voce Lavoro (rapporto), n. 1412; Cass. 15 aprile 2005, n. 7838, in *MGL*, 2005, 839; Cass. 13 gennaio 2005, n. 483, in *NGL*, 2005, 545; Cass. 17 gennaio 2005, n. 775, in *LG*, 2005, 949; Cass. 19 agosto 2004, n. 16263, in *RFI* 2004, voce Lavoro (rapporto), n. 1586; in dottrina, da ultimo, Lunardon - Santini 2007, 274); o che, al recesso per responsabilità di risultato viziato sul piano sostanziale, ritiene applicabile la tutela risarcitoria prevista dai contratti collettivi per il licenziamento "ingiustificato" (p. 735; nello stesso senso Lanotte 2007, 163). Riconosce posizione preminente alla contrattazione collettiva e legittimità della relativa tutela risarcitoria, distinguendo però i due tipi di recesso e negando la libera recedibilità, Garilli 2007, 315 e ss. Alla stessa conclusione giunge Mainardi (2005, 271), partendo dalla diversa premessa della sussistenza della libera recedibilità. In giurisprudenza, è particolarmente interessante, per i vari profili qui trattati, pure la sentenza del Tribunale di Piacenza dell'1 marzo 2007, *cit.*, che, nel giudicare sul licenziamento di un dirigente sanitario, dopo aver anch'essa interpretato in senso ampio (comprensivo, cioè, degli "effetti" del recesso illegittimo) il rinvio di cui all'art. 21 e ripreso il passo della sentenza della Cassazione prima sottolineato - dove la Suprema Corte rileva erroneamente l'assenza di una tutela risarcitoria nel contratto collettivo del comparto Ministeri (concernente il caso ad essa sottoposto) -, applica la tutela risarcitoria rinvenuta nel Ccnl della Sanità per il licenziamento ingiustificato.

³⁵⁵Cfr. art. 41 c. 8, c.c.n.l. 21 aprile 2006, Area I; dichiarazione congiunta n. 5, c.c.n.l. 1 agosto 2006, Area VI.

perde vieppiù senso dinanzi alle conclusioni cui le pagine precedenti conducono: cioè, prima, dinanzi ai fortissimi dubbi sulla legittimità della disciplina dei contratti collettivi concernente il recesso “ingiustificato” e, in particolare, della relativa tutela obbligatoria; poi, dinanzi allo stato di “confusione” presente nel dibattito.

9. ... e per la regolamentazione del licenziamento disciplinare: senza attendere, inerti, *Godot*?

Insomma, se questa è la situazione, non v'è certo da essere troppo soddisfatti.

L'attesa di un nuovo intervento normativo, contrattuale o (anzitutto) legislativo (che potrebbe far più generale chiarezza), ha inevitabilmente un prezzo. E allora, ripensando alle pagine beckettiane, attratti e intimoriti dall'attesa di *Godot*, potrebbe essere il caso di non restare inerti; beninteso, senza l'intenzione di supplire, quanto, piuttosto, stimolati, tecnicamente, anzitutto dall'art. 1367 c.c.

Come detto nel paragrafo precedente, non sembra dubbio che il rinvio contenuto nell'art. 21 c. 2, attribuisca alla contrattazione collettiva un ruolo davvero prioritario nella disciplina del licenziamento per responsabilità dirigenziale, che può spingersi finanche a prevederne il tipo di tutela.

Allargando l'analisi, v'è da tener presente che, come si sa, la contrattazione collettiva ha tradizionalmente prerogative importanti pure nella regolamentazione del potere disciplinare del datore di lavoro, cui va pacificamente ricondotto il licenziamento per motivi soggettivi. E il D. Lgs. n. 165 del 2001 si pone, ovviamente, nel solco della tradizione: non soltanto nella norma di carattere generale (art. 55 c. 3)³⁵⁶, ma, ancor prima, nello stesso art. 21, che - come novellato dalla L. n. 145/2002 -, nell'ambito della responsabilità di risultato fa salva l'“eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo”³⁵⁷.

Il tema ci porta direttamente a un altro interessante e non semplice problema di carattere generale del rapporto di lavoro dirigenziale, e cioè alla sua compatibilità con il potere disciplinare del datore di lavoro³⁵⁸. Limitandosi, anche in questo caso, agli aspetti più rilevanti, sul punto vanno fatte, anzitutto, tre osservazioni. In primo luogo, la modifica apportata all'art. 21 rafforza l'opinione secondo la quale la responsabilità dirigenziale è specifica e aggiuntiva rispetto a quelle proprie del lavoratore pubblico³⁵⁹. In secondo luogo, anche per il dirigente esiste, secondo i principi

³⁵⁶ Che attribuisce ai contratti collettivi la definizione “delle infrazioni e delle relative sanzioni”.

³⁵⁷ Mio il corsivo.

³⁵⁸ Di recente, le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza 30 marzo 2007, n. 7880 (in *LPA*, 2007, 541) hanno rivisto il loro precedente orientamento, pronunciandosi, in riferimento alla dirigenza privata, a favore della applicazione dell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori. Merita di essere sottolineato che le Sezioni Unite motivano la nuova posizione in ragione della tutela del fondamentale diritto di difesa, inerente alla “persona” del lavoratore: come tale meritevole di protezione a prescindere dalle caratteristiche del rapporto di lavoro, e, per il dirigente, vieppiù da considerare per il profilo decisamente centrale della sua singolare posizione nel mercato del lavoro, che la Corte, assai opportunamente, sottolinea più volte, si da farne un tratto distintivo della decisione.

³⁵⁹ In tal senso, v., per tutti, Boscati 2007, 719; Lanotte 2007, 160; Mainardi 2002, 1079; Tosi 2001, 73; Rusciano 1998, 390; Dell'Olio 1995, 14; Torchia 1995, 948; *contra* Tullini 2000, 610. In giurisprudenza, sostengono, da ultimo, la tesi qui accolta Cass. 20 febbraio 2007, n. 3929, e Corte di Appello di Firenze, 31 gennaio 2006, entrambe in *UnicoLavoro*. Tesi che non risulta indebolita dal riferimento alla “imputabilità” dell'inosservanza delle direttive e (semberebbe) del mancato raggiungimento degli obiettivi, introdotto nell'art. 21 dalla L. n. 145/2002, riferimento che è evidentemente da intendersi in senso *astratto* o, se si preferisce, di *verosimiglianza*: ciò che è da valutare, in altre parole, non è il “come” il dirigente abbia operato (ossia il comportamento soggettivo), ma, più semplicemente

generali del contratto, una responsabilità per inadempimento contrattuale, da cui può scaturire un licenziamento per motivi soggettivi, ossia ontologicamente disciplinare³⁶⁰. In terzo luogo, è indiscutibile la legittimità dell'intervento della contrattazione collettiva anche nella regolamentazione di questo tipo di licenziamento.

Sin qui, non dovrebbero esservi dubbi. Il discorso potrebbe complicarsi andando oltre; ma, si spera, non troppo. Comunque, come si diceva, aspettando *Godot* ...

Il punto che va approfondito riguarda la terza osservazione appena fatta, e, precisamente, lo "spazio" riconosciuto alla contrattazione collettiva per la disciplina del licenziamento "disciplinare" del dirigente pubblico.

Sulla differenza, tra "pubblico" e "privato", del quadro normativo in materia di recesso dell'amministrazione non credo vi sia da aggiungere altro. Per converso, sulla base di queste differenze, si può arrivare ad ampliare il ruolo della contrattazione collettiva anche nella regolamentazione del licenziamento disciplinare. In particolare, nella normativa sul licenziamento del dirigente pubblico abbiamo visto che assume deciso rilievo, da un lato, l'inderogabilità bilaterale della norma di legge, dall'altro, il rinvio alla contrattazione collettiva: da questo punto di vista il rinvio in materia di responsabilità dirigenziale contenuto nell'art. 21 è centrale ed eloquente. E, a ben vedere, anche il rinvio ulteriore e specifico (rispetto a quello generale di cui all'art. 55, c. 3) previsto per la responsabilità disciplinare dallo stesso art. 21 potrebbe assumere una precisa valenza: nel senso che potrebbe risultare semplicemente conforme alla lettera di tale articolo, nonché coerente sul piano sistematico, sostenere un'identica competenza per la contrattazione collettiva nella regolamentazione del licenziamento tanto disciplinare quanto da responsabilità di risultato, sì da includervi, pure per il primo, la possibilità di contemplare (non solo infrazioni e sanzioni, ma anche) il tipo di tutela. Una diversa conclusione risulterebbe, infatti, irrazionale, e fondata soltanto sulla diversità dei presupposti dei due recessi, ai quali, però, non sembra esservi motivo per collegare differenze di regime.

Dunque, il percorso proposto giungerebbe a questa conclusione: il legislatore ha attribuito alla contrattazione collettiva *un ruolo indiscutibilmente centrale nella disciplina di qualsiasi tipo di licenziamento del dirigente*. Ciò vuol dire evidentemente molto, eppure non è ancora sufficiente per mettere ordine nei contratti collettivi che abbiamo dinanzi: occorre un ulteriore passo, con ogni probabilità, il più faticoso.

Il fatto è che la contrattazione collettiva, come ampiamente rilevato in precedenza, ha assunto un ruolo centrale di propria iniziativa e da tempo, ben prima che il legislatore lo riconoscesse: quindi, senza tener conto delle indicazioni normative. Anzi, secondo la (non condivisibile) tesi della necessaria distinzione tra libero recesso e recesso per responsabilità dirigenziale, sulla base di un presunto sostanziale "vuoto" normativo, che, invece, risulta "inesistente".

e ancor prima, il "se" vi fossero i presupposti per operare (le condizioni oggettive), come, ad esempio, l'"autonomia" della struttura diretta o l'adeguatezza delle effettive risorse a disposizione.

³⁶⁰ Prescindendo (sulla scorta anche dell'approccio seguito da ultimo dalla già richiamata pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione n. 7880/2007) dal chiedersi se, per il dirigente, il potere disciplinare sia davvero da intendere in senso proprio: caratterizzato, cioè, da un ventaglio di sanzioni, funzionale all'esercizio del multiforme potere gestionale-organizzativo dell'imprenditore.

Ora, ricondurre quanto realizzato dalle parti sociali alle indicazioni del legislatore potrebbe non essere operazione facile. Per intendersi: il licenziamento incentrato sulla nozione di “giustificatazza” è mutuato dall’esperienza del “privato” e, di sicuro, non nasce nell’ambito della responsabilità disciplinare³⁶¹. Così pure, la già richiamata norma che configura l’annullamento della procedura di accertamento della responsabilità dirigenziale come “condizione risolutiva” del relativo recesso appare riduttiva considerando le caratteristiche dell’ampio rinvio contenuto nell’art. 21 del D. Lgs. 165.

Vero è che si potrebbe osservare, in merito al primo punto, che il licenziamento introdotto dai contratti collettivi è stato configurato, dagli stessi contratti, come un “addebito”³⁶², sì da poter essere ricondotto in ogni caso ad un piano soggettivo. E, in relazione al secondo punto, che non sarebbe da escludere l’interpretazione in senso estensivo del riferimento della menzionata norma contrattuale all’annullamento delle “procedure di accertamento” della responsabilità dirigenziale, includendovi, ad esempio, anche i relativi presupposti sostanziali.

Comunque, è inutile dilungarsi. Le differenze tra l’attuale contesto normativo e quello in cui si è mossa la contrattazione collettiva sembrano sensibili. Lo sforzo di razionalizzazione teorico-sistematico qui proposta conduce alla necessità di un nuovo intervento normativo. Per procedere ad un’immediata razionalizzazione, ossia per mettere un certo “ordine” nell’attuale quadro normativo (legale e contrattuale collettivo), occorre uno sforzo probabilmente maggiore.

Non volendo incrociare le braccia e rimettere tutto all’enigmatica attesa di *Godot*, di più non pare possibile prospettare.

Bibliografia

ALES E. (2004), *L’incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in *DLM*, p. 337

ALES E. (2007), *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Torino: Utet.

ALVARO F. (2006), *La dirigenza statale. Inquadramento e responsabilità*, Roma: Società Editrice Universo.

ANGIELLO L. (2001), *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano: Giuffrè.

³⁶¹ Se vi fosse bisogno, basterebbe ricordare: nel “privato”, l’orientamento che nega l’esistenza del potere disciplinare del rapporto di lavoro del dirigente, per più di un decennio sostenuto anche dalle Sezioni Unite della Cassazione (sent. 29 maggio 1995, n. 6041, in *GC*, I, 1749, con nota di Pera 1995), privo di qualsiasi tipo di riflesso - anche nel solo dibattito - sulla disciplina contrattuale collettiva del licenziamento (d’altronde, sulla differenza tra la nozione contrattuale di “giustificatazza” e la nozione di giustificato motivo soggettivo di cui all’art. 3 della L. n. 604/1966 v. la precedente nota 32); nel “pubblico”, l’assenza di regolamentazione del potere disciplinare da parte dei contratti collettivi, che non ha ovviamente impedito di introdurre la normativa del licenziamento in parola (eloquente, al riguardo, è quanto affermato dalla più volte ricordata sentenza della Corte di Appello di Napoli del dicembre 2004, che considera la “proceduralizzazione” introdotta dal contratto collettivo un trattamento di miglior favore per il dirigente proprio in ragione dell’inesistenza del potere disciplinare).

³⁶² Cfr., da ultimo, per l’Area I, l’art. 41, c. 3, c.c.n.l. 21 aprile 2006; per l’Area II, l’art. 27, c. 3, c.c.n.l. Regioni-Autonomie locali 10 aprile 1996; per l’Area III, art. 35, c. 3, c.c.n.l. 5 dicembre 1996; per l’Area IV, l’art. 36, c. 3, c.c.n.l. 5 dicembre 1996; per l’Area V, l’art. 30, c. 3, c.c.n.l. 11 aprile 2006; per l’Area VI, l’art. 41, c. 3, c.c.n.l. 1 agosto 2006; per l’Area VII, l’art. 28, c. 3, c.c.n.l. del 3 dicembre 1996; per l’Area VIII, l’art. 41, c. 3, c.c.n.l. 13 aprile 2006.

- BOGHETICH E. (2006), *Onere della prova dei requisiti dimensionali dell'azienda: "esigenze di giustizia" inducono le Sezioni Unite della Cassazione ad avallare l'orientamento esegetico minoritario*, in *MGL*, p. 499.
- BOSCATI A. (2006), *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Milano: Giuffrè.
- BOSCATI A. (2007), *Disciplina speciale del rapporto di lavoro del dirigente pubblico e tutela applicabile nel caso di illegittimo recesso dell'amministrazione*, in *LPA*, p. 703.
- CARINCI F. (1998), *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in CARINCI F.-D'ORTA C. (diretto da) (1998), *Il lavoro alle dipendenze*, cit., p. XVII.
- CARINCI F.-D'ORTA C. (diretto da) (1998), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Milano: Giuffrè.
- CARINCI F.-MAINARDI (2005), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano: Giuffrè.
- CARLASSARE L. (1974), *Amministrazione e potere politico*, Padova: Cedam.
- CASSESE S. (2007), *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- CERBO P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova: Cedam.
- COLAPIETRO C. (1990), *Dirigenti pubblici*, in *DDpubb*, V, Torino: Utet.
- CORPACI A. (2004), *Su natura e regime giuridico degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali nel settore pubblico*, in *DLM*, p. 374.
- CORPACI A.-ORSI BATTAGLINI A. (1999), *Art. 4, I*, in CORPACI A.-RUSCIANO M.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni)*, in *NLCC*, p. 1096.
- D'ALBERTI M. (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna: il Mulino.
- D'ALESSIO G., *La "privatizzazione" dei dirigenti generali*, in CARINCI F.-D'ORTA C. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze*, cit., p. 73.
- DELL'OLIO M. (1995), *Amministrazioni pubbliche e diritto privato del lavoro: linee e problemi della riforma, senso della ricerca*, in *QDLRI*, 16, p. 14.
- DELLA ROCCA G. (2007), *Le politiche di valutazione di confronto tra Regno Unito ed Italia*, in *Aran newsletter*, p.16.
- DE LUCA TAMAJO R. (1979), *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Napoli: Jovene.
- GAGLIARDUCCI F. (2007), *L'apparenza della (ri)forma del sistema dei controlli interni*, in MERLONI F., PIOGGIA A., SEGATORI R. (a cura di) (2007), *L'amministrazione sta cambiando*, cit., p. 171.
- GALARDI R. (2007), *A che punto siamo con la privatizzazione della dirigenza pubblica?*, in *RIDL*, II, 634.

- GARILLI A. (2007), *La privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, in RGL, p. 301.
- GIANNINI M.S. (1970), *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano: Giuffrè.
- LANOTTE M. (2003), *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino: Giappichelli, 2003.
- LANOTTE M. (2007), *Interpretazioni (e innovazioni) giurisprudenziali sul licenziamento del dirigente pubblico*, in DLM, p.151.
- LUNARDON F. – SANTINI F. (2007), in CARINCI F. (diretto da), *I licenziamenti individuali. Giusta causa e giustificato motivo di licenziamento*, in MISCIONE M. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario*, III, *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, Torino: Utet, p. 231.
- MAINARDI S. (2002), *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in LPA, p. 1079.
- MAINARDI S. (2005), *Dirigenza Area I. L'estinzione del rapporto*, in CARINCI F.-MAINARDI S. (2005), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 268.
- MENGONI L. (1985), *Legge e autonomia collettiva*, in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna: il Mulino.
- MERLONI F. (1997), *Amministrazione "neutrale" e amministrazione imparziale*, in DP, 2, p. 340.
- MERLONI F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna: il Mulino.
- MERLONI F., PIOGGIA A., SEGATORI R. (a cura di) (2007), *L'amministrazione sta cambiando. Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano: Giuffrè.
- NICOSIA G. (2000), *La dirigenza sanitaria tra regime generale e regime speciale (nota a Tribunale di Rieti, ordinanza 14 luglio 1999)*, in LPA, p. 122.
- PASTORI G.-SGROI M. (2001), *Dirigenti pubblici*, in ED, Agg., V, Giuffrè: Milano.
- PERA G. (1995), *Non esiste il licenziamento disciplinare del dirigente*, in GC, I, p. 1749.
- RICCI M. (1999), *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari: Cacucci.
- RUSCIANO M. (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna: il Mulino.
- RUSCIANO M. (1998), *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in RTDPC, p. 390.
- SALMINI D., *I primi contratti della dirigenza pubblica. Scelte contrattuali e nodi problematici*, in CARINCI F.-D'ORTA C. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze*, cit., p. 33.
- SGROI M. (2006), *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino: Giappichelli.
- SGROI M. (2007), *Dirigenti pubblici e tutela reale ex art. 18 Stat. lav. in caso di licenziamento illegittimo*, in LPA, 2007, p. 525.
- SORDI P. (2001), *Il licenziamento del dipendente pubblico: il quadro legale*, in LPA, p. 300.

- TALAMO V. (2007), *Per una dirigenza pubblica riformata*, in DELL'ARINGA C. - DELLA ROCCA G. (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?* Soveria Mannelli: Rubbettino, p. 119.
- TORCHIA L. (1995), *La responsabilità dirigenziale*, in *GDA*, 853.
- TOSI P. (1974), *Il dirigente d'azienda. Tipologia e disciplina del rapporto di lavoro*, Milano: F. Angeli.
- TOSI P. (2001), *Dirigenze pubbliche e private*, in *ADL*, p. 59.
- TULLINI P. (2000), *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, in *ADL*, p. 610.
- ZOPPOLI A. (1993), *La dirigenza nel pubblico impiego "privatizzato"*, in RUSCIANO-ZOPPOLI L. (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino: Giappichelli, p. 61.
- ZOPPOLI A. (1999), *Art. 21*, in CORPACI A.-RUSCIANO M.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., p. 1176.
- ZOPPOLI A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli: ESI.
- ZOPPOLI L. (2003), *La reintegrazione del dirigente pubblico tra "capriccio degli organi politici" e "giurisprudenza creativa"*, in *DLM*, p. 505.