

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI * FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
COLLANA DI *DIRITTO DEI LAVORI* diretta da Gaetano VENETO

Nicola Macerollo - Marilena Cortese

Cessazione del rapporto di lavoro del dirigente pubblico

prefazione di
Gaetano Veneto



BARI - CACUCCI EDITORE - 2008

<i>Prefazione</i>	pag.	9
<i>Introduzione</i>	pag.	15

CAPITOLO ①

Il pubblico dirigente tra gestione e politica

1. Evoluzione legislativa nel pubblico impiego	pag.	17
2. La riforma della dirigenza pubblica	pag.	21
3. Accesso alla qualifica di dirigente tra politica e amministrazione	pag.	24

CAPITOLO ②

Responsabilità del dirigente pubblico

1. Responsabilità dirigenziale contestazione e provvedimento	pag.	29
2. Procedimento di accertamento tra legge e contrattazione collettiva	pag.	34
3. Il Comitato dei Garanti	pag.	38

CAPITOLO ③

Provvedimenti disciplinari

1. Il procedimento disciplinare	pag. 41
2. Sospensione cautelare obbligatoria e sospensione cautelare facoltativa	pag. 45
3. Il licenziamento disciplinare del dirigente pubblico	pag. 49

CAPITOLO ④

Revoca dell'incarico dirigenziale

1. La revoca dell'incarico	pag. 55
2. Lo spoil system introdotto dalla Legge 145/2002	pag. 59
3. Le ulteriori ipotesi di revoca	pag. 61
4. L'art. 6 della L. 145 del 2002: il cd. "semestre bianco"	pag. 67
5. Le modifiche introdotte dal Decreto collegato alla finanziaria 2007	pag. 69

CAPITOLO ⑤

Cessazione del rapporto di lavoro

1. Cause di estinzione del rapporto di lavoro	pag. 73
2. Dimissioni	pag. 78
3. Il preavviso	pag. 80
4. Il licenziamento	pag. 82
5. Procedure di conciliazione ed arbitrato	pag. 88
6. Nullità del licenziamento	pag. 91
<i>Bibliografia generale</i>	pag. 95
<i>Legislazione</i>	pag. 97
<i>Giurisprudenza citata</i>	pag. 101
<i>Contrattazione collettiva citata</i>	pag. 105
<i>Contratto collettivo dirigenza (estratto)</i>	pag. 107

Prefazione

CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO*

Nel Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla quale gli era stato commissionato, nel 1993 attraverso il Dipartimento della funzione pubblica, Massimo Saverio Giannini scriveva che i rapporti tra "politica" ed amministrazione pubblica, o, più esattamente, tra direzione politica e gestione amministrativa della cosa pubblica, sono complessi e difficilmente predefiniti, e soprattutto, predefinibili.

Pur dovendo necessariamente convivere, politica e pubblica amministrazione si trattava, a parere di Giannini, di individuare un "principio" come basato sul riconoscimento che: "in via generale, agli organi di direzione politica (ministri, organismi di vertice di enti pubblici, funzionari, titolari elettivi di amministrazioni locali) sia attribuita la determinazione degli obiettivi, dei programmi, delle direttive in materia di organizzazione e funzionamento degli apparati, e che ai dirigenti spetti la gestione amministrativa, tecnica, finanziaria".

Parole chiare ma, malgrado l'apparente possibilità di distinguere le due aree, nella pratica quotidiana gli ostacoli che già allora Giannini, nello stesso Rapporto individuava si ritenevano e si rilevavano significativi. Egli scriveva che "il principio entra in contraddizione con le norme contenute nell'art. 95 della Costituzione, laddove si prevede che i ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri". Ancora nel Rapporto si leggeva che "nei titolari degli organi di direzione politica e nei loro collaboratori personali si registra la persistenza di una attitudine al micro government cioè ad una continua interferenza nell'attività di minuta gestione degli apparati burocratici".

Ancora nelle pagine del Rapporto si può poi ritrovare e leggere una felice, geniale previsione di cosa sarebbe avvenuto a seguito della promulgazione proprio nel 1993 del Decreto n. 29, quello dal quale sostanzialmente prende le mosse la grande "riforma Bassanini". "La bipartizione (così come scelta nella lettera e nello spirito del Decreto 29/93) fra i dirigenti generali, regolati dalla legge, e i dirigenti, sottoposti alla contrattazione, non giova all'unità di corpo della dirigenza pubblica ..." e infine, ancora con geniale lettura ed insieme addolorata premonizione: "la distinzione (tra dirigenti generali e, per essi, alta dirigenza "politica" e dirigenza medio bassa, quella che dovrebbe essere sottratta al condizionamento ed alla gestione "politica") ... è stata dalle leggi tracciata in modo rozzo, assimilando tutte le amministrazioni pubbliche ...". E infine: "la formazione culturale dei dirigenti è ferma al vecchio modulo" mentre la dirigenza, quale che sia il suo

* La presente Introduzione è parte di una più ampia Relazione presentata al Convegno tenutosi a Bari il 24/6/2008 (Università degli Studi Aldo Moro) su "La responsabilità sociale della Pubblica Amministrazione: etica ed efficienza".

livello, esige "la conoscenza delle esperienze aziendali private, soprattutto dei grandi gruppi imprenditoriali". Ieri come oggi, a proposito di Alte Scuole di Formazione, sempre più cenerentole quanto necessarie, invece, specialmente nel più ampio Mercato Unico Europeo delle Comunità di Stati e popoli. Il Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni licenziato alle stampe nel 1993 da M.S. Giannini si chiudeva poi, in una sintesi di politica del diritto e di un messaggio di necessaria buona amministrazione pubblica, con queste parole: "la distinzione tra indirizzo politico e gestionale richiede che, da un lato, il sistema politico esprima le scelte relative ai bisogni della collettività e assegni le relative risorse, e che, dall'altro, le pubbliche amministrazioni si assumano la responsabilità di conseguire i risultati impiegando le risorse assegnate".

Si è ritenuto di aprire la presentazione di questo volume, che si colloca degnamente, per finalità didattiche e, soprattutto, informative non solo per gli studenti ma per tutti gli operatori nel campo della Pubblica amministrazione con questo ampio stralcio del Rapporto Giannini possono ricavarsi in anticipo tutti i messaggi che oggi vengono lanciati, ogni volta che si parla di riforma della dirigenza pubblica, insieme ai problemi che quotidianamente si pongono e che, proprio dalle riforme Bassanini ad oggi, cioè in questi ultimi 15 anni si ripropongono quotidianamente in attesa di essere risolti dai Governi avvicendatisi nelle passate legislature.

Dai temi della autonomia della dirigenza pubblica, e pertanto della sua doverosa "imparzialità", a quelli del necessario coordinamento dell'alta dirigenza con la gestione politica della cosa pubblica, così come giustamente individuata dall'art. 95 della Costituzione, dai principi della bipartizione tra dirigenti senza stabilità del rapporto e di nomina "fiduciaria", con conseguente revoca, a quelli della tutela del dirigente pubblico in generale, limitando il recesso datoriale ai casi di "giustificatazza", ecco i temi che da tre lustri attendono approfondimenti e risposte.

All'ultimo tema è dedicato il breve, ordinato quanto puntuale excursus sulla dirigenza pubblica e sulla cessazione del rapporto di lavoro dei dirigenti di Macerollo - Cortese.

Per sintetizzare, lasciando al lettore il gusto di seguire il filo conduttore dei vari capitoli del lavoro, può dirsi che lo stesso sostanzialmente segue due filoni. Il primo si sviluppa nei primi due capitoli dedicati alla individuazione del pubblico dirigente, in particolare dell'alto dirigente, esaminando la tematica affrescata splendidamente nel Rapporto Giannini e concernente il pubblico dirigente fra gestione e politica (capitolo primo), seguito da un secondo capitolo nel quale si analizza la responsabilità del dirigente, o meglio l'evoluzione del concetto di responsabilità del dirigente pubblico e il procedimento di accertamento della o delle sue responsabilità attraverso l'evoluzione legislativa dell'ultimo decennio e la contrattazione collettiva.

Questa prima parte si conclude con una definizione ed analisi della figura, del ruolo e dei limiti del Comitato dei garanti, istituto invero di non grande, nè tanto diffusa sul piano informativo, attività.

Più interessante e, senza dubbio, ricca di spunti e di problematiche assolutamente attuali e sempre strettamente collegata alla politica quotidiana di vecchi e nuovi governanti, è la parte seconda dedicata ai provvedimenti disciplinari alla revoca dell'incarico dirigenziale ed alla cessazione del rapporto di lavoro, con una conclusione dedicata al licenziamento e all'impugnazione dello stesso con procedimenti anche extragiudiziari. In questa parte non può che segnalarsi tutta l'importanza, la gravità, purtroppo per il nostro Paese sempre più palese, dell'istituto dello spoils system introdotto dalla legge 145 del 2002 ma già letto e previsto nel Rapporto Giannini e nell'esperienza dei secondi anni 90

attraverso i Decreti Bassanini con le modifiche introdotte anche nella Finanziaria 2007, e con una attenta analisi della giurisprudenza costituzionale degli ultimissimi anni fino ai giorni nostri.

Qualcosa va detto su questo tema, senza anticipare gli autori ma, anzi, invitando ad una lettura ed ad una riflessione su quanto da lui scritto.

È noto che spoils system è terminologia ricavabile da un'esperienza anglosassone, in particolare americana, vecchia di quasi due secoli. Letteralmente spoils system altro non è che una trasposizione molti secoli dopo di antiche tradizioni cosiddette "barbare", pur se su questo termine, come ben si sa da tempo ormai si riflette con attenzione, dalla lettura della *Anabasi* di Senofonte così come proposta da *Calvino*² si è ormai ben capito da tutti che "l'ipocrisia colonialista" era già estranea a questo grande storico. Senofonte pur parlando di "barbari" verso i quali manifesta il distacco e l'avversione dell' "uomo civile", è ben cosciente d'essere alla testa di un'orda di predoni in terra straniera, sa che la ragione non è dalla parte dei suoi ma da quella dei "barbari invasivi".

È un po' come leggere con attenzione oggi il pericolo di utilizzare lo spoils system così come avviene nel nostro Paese e, come si vedrà in appresso, per fortuna la Corte Costituzionale, specialmente nelle sentenze 103 e 104 del 2007 e 161 del 2008 ha cercato di ridurre. Spoils system era ed è il "sistema delle spoglie", cioè la presa e la spartizione delle spoglie da parte del vincitore in battaglia. Tutti i vincitori delle elezioni politiche nazionali, regionali, comunali, provinciali (e, perchè no?, circoscrizionali o di quartiere, se continua questo mal vezzo tutto italiano), si dividono e attribuiscono il potere eliminando vecchi dirigenti e introducendone dei nuovi, magari lasciando però ai vecchi uno stipendio, una sine cura, e svendendoli, quindi professionalmente.

Spoils system rappresenta il potere in capo ad ogni nuova compagine di governo, centrale o locale, e pertanto in capo allo schieramento di maggioranza dopo una consultazione elettorale, di sostituire l' "alta" (ma fin dove arriva questa alta?) dirigenza nominata dalla maggioranza di governo precedente, collocando all'interno dell'apparato burocratico (che così viene smembrato e ricomposto d'un sol colpo) alcuni nuovi "fiduciari" politici o, comunque, persone, professionisti di più o meno acclarata professionalità, marcati e selezionati per una propria appartenenza politica.

Ma negli Stati Uniti e successivamente in Europa tra la metà dell'Ottocento e la fine di quel secolo, lo spoils system aveva un significato perchè la pubblica amministrazione era marginale e ridotta, perchè gli Stati centrali avevano spesso funzioni di cornice lasciando alle autonomie locali i più ampi poteri e riservando a se stessi solo alcune attività come la scuola, la salute e la difesa attraverso l'esercito, e se soprattutto gli alti dirigenti erano per lo più "volontari" che collaboravano gratuitamente con i governanti centrali del tempo. Mentre le amministrazioni pubbliche, comunque snelle, pian piano si articolavano attraverso una burocrazia formata nelle scuole (si pensi alla nascita della ENA in Francia) era evidente che a quei tempi il pubblico impiego non era una vera professione perchè era una occupazione "di passaggio" collegata ai governanti del tempo ed ai partiti che li esprimevano e che pertanto, nelle forme più alte, scompariva quando cambiavano maggioranza di partiti e governi.

Deve segnalarsi che, a seguito delle riforme intervenute fra il 1992 e il 1993 (in particolare il Decreto Legislativo n. 29 del 1993 anche se per gli enti locali già c'era la

² Introduzione di I. Calvino in Senofonte, *Anabasi*, Rizzoli, Milano 1978 pagg. 5 - 10.

legge 142 del 1990, poi integrata dalla legge 127 del 1997), si poneva chiara l'esigenza della separazione tra funzione di governo e quindi funzione politica, a cui venivano devolute competenze solo di indirizzo e controllo, e alta funzione pubblica (o come sul dirsi funzione amministrativa stricto sensu) a cui venivano devolute tutte le competenze di gestione, al fine di garantire ed insieme permettere il controllo di un maggiore rendimento e responsabilizzazione dei dirigenti. Nel 1998 con Decreto Legislativo 80 e con D.P.R. successivo n. 150 del 1999, all'interno della regolamentazione del ruolo unico della dirigenza statale si cominciarono ad apporre dei limiti per gli incarichi dirigenziali (fra 2 e 7 anni) ed anche in termini di percentuali dei posti riservabili a personale di alta professionalità, esterno alla pubblica amministrazione e pertanto fuori dalla regola del pubblico dipendente comunque vincitore di concorso pubblico. Infine in quegli anni con normativa ad hoc si cominciò a parlare di "cessazione" del rapporto di lavoro degli alti incarichi dirigenziali (40 persone predefinite) non confermati entro novanta giorni dal voto di fiducia al governo subentrato dopo le elezioni politiche. Nel 2002 infine, con la riforma centrale sul quale questo lavoro spende alcune pagine, si prevede che gli incarichi dei dirigenti generali, e anche "non generali" potessero essere attribuiti ad altri entro novanta giorni e che gli alti incarichi (i 40 prima citati) dirigenziali, insieme ai segretari generali dei ministeri, e ai capi dipartimento e dirigenti di livello equivalente, cessassero dalla carica dopo novanta giorni dal voto di fiducia quando anche l'incarico assegnato dal governo precedente non fosse scaduto in relazione alla durata del contratto così come stipulato. E di qui si è poi sviluppato il vezzo, o mal vezzo, di dirigenti "sostituiti" ma non licenziati, giacché gli stessi sono stati destinati e continuano ad esserlo ad altri incarichi, magari meramente formali, o di studio senza alcun controllo, con ogni garanzia di trattamento economico.

La Corte Costituzionale aveva posto un primo stop allo spoils system "automatico e generalizzato degli incarichi dirigenziali interni" con la sentenza n. 103 del 2007: dichiarava incostituzionale l'art. 3 comma 7 della L. 145 del 2002, apriva la via per una selezione ed un ridimensionamento dello spoils system, riconducendolo al rispetto della legge.

Il potere politico aveva già cercato di scavalcare, anticipando ed aggirando i prevedibili effetti delle sentenze 103 e 104 del 2007, con un Decreto, il 262 del 2006 che, concernente la possibilità di utilizzare "dirigenti esterni provenienti da altra amministrazione pubblica" e nello stesso tempo reintroducendo lo spoils system con il meccanismo invertito del "potere di conferma" entro 60 giorni, alla scadenza dei quali il dirigente decadeva automaticamente, dopo l'insediamento del nuovo esecutivo politico, sostanzialmente ridava libera iniziativa nella gestione dell'avvicendamento dei dirigenti "politici" della P. A. .

La Corte Costituzionale, sempre leggendo in modo rigoroso gli artt. 97 e 98, concernenti rispettivamente il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ed il ruolo degli impiegati "al servizio esclusivo della nazione", ha però reagito con la recente sentenza 161 del 20 maggio 2008 nella quale si legge che anche per i dirigenti "esterni", quelli cioè provenienti da altra amministrazione o, come si vedrà inseriti in enti pubblici a controllo politico, "il rapporto di lavoro deve essere connotato da specifiche garanzie", così da permettere "la tendenziale continuità dell'azione amministrativa" e, riprendendo ancora una volta quanto già espresso con le sentenze precedenti, "una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico - amministrativo e quelli di gestione". Per la Corte infatti se di regola l'attività del Governo "è ... legata alle impostazioni di una parte politica, espressione della maggioranza", viceversa deve affermarsi con chiarezza che l'azione amministrativa "è vincolata ... ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.) al fine del perseguimento delle finalità pubbliche".

In questa sentenza la Corte Costituzionale afferma che "la natura esterna dell'incarico non diversifica in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale" perchè lo stesso non può che restare tipizzato dal principio di una "chiara separazione tra attività di indirizzo politico amministrativo e funzioni gestorie".

A parere della Corte il "potere di conferma" presentato dal Decreto Legge 262/06 finisce col ridurre lo spazio di iniziativa e autonomia funzionale del dirigente, così da ridurlo a soggetto privo di ogni garanzia, così da farlo decadere perfino per "d'inerzia" del potere politico, senza alcun possibilità di tutela e controllo di carattere giurisdizionale.

Infine la Corte, con la stessa sentenza del 20 maggio scorso, ha esplicitamente rilevato le carenze dell'attuale disciplina legislativa. A parere della Consulta "la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti" nel quale si misurino le ragioni dell'amministrazione per la sua insoddisfazione, con conseguente potere di "liberarsi" del dipendente, e il diritto alla difesa di un dirigente sottoposto alla "spartizione delle spoglie" va garantita comunque, in quanto rispondente all'esigenza di "motivare" il provvedimento espulsivo che potrà essere sottoposto successivamente al vaglio giurisdizionale.

Nella motivazione della sentenza ultima della Corte deve infine evidenziarsi l'importanza del riferimento agli incarichi "non apicali", quegli incarichi attribuiti spesso a "persone di particolare e comprovata qualificazione professionale".

Nella sentenza si pone l'esigenza che venga volta per volta analizzata l'effettiva "apicalità" di questi incarichi per dirigenti spesso transitati da una ad altra amministrazione pubblica.

Infine, riprendendo gli spunti delle sentenze 103 e 104 dell'anno precedente, la Corte rimette in discussione il troppo facile gioco di enti regionali (nel caso della sentenza 103/07 si trattava della Regione Lazio) ed enti locali e, soprattutto aziende a controllo pubblico come la RAI (per la quale vi è il giudicato del 20 maggio scorso con la sentenza 161) ad usare, superando ogni limite di garanzia per il dipendente, lo strumento dello spoils system.

Si è operata, in questa Introduzione, l'ampia digressione sulla sentenza del maggio scorso perchè, attraverso essa, interessante può apparire, come si è visto innanzi, la rilettura delle precedenti sentenze 103 e 104 in ordine alla rimovibilità dei dirigenti. Importante sarà una nuova riflessione degli Autori su queste tematiche, impegnandoci fin da ora a leggere le sue considerazioni.

Chiuso questo ampio excursus sullo spoils system come forma largamente abnorme di risoluzione o cessazione del rapporto tra dirigente ed amministrazione, è necessario concentrare il nostro interesse sulla responsabilità del dirigente pubblico e sulla possibilità di risoluzione del rapporto, per controllo e conseguente eventuale sanzione connessa, in caso di responsabilità accertata del dirigente pubblico.

Le succose pagine sul tema che possono leggersi nel lavoro di Macerollo - Cortese permettono di ricavare una chiara linea sull'argomento, in relazione alle forme della responsabilità del pubblico dipendente.

Due sono le forme di responsabilità specifica del pubblico dipendente, del dirigente nella specie, rispettivamente quella disciplinare che vale per tutti i dipendenti subordinati, e la seconda, ed è la più importante per il dirigente, quella appunto "dirigenziale", prevista già dal D.P.R. 748 del 1972, successivamente assumendo una profondamente diversa natura giuridica a seguito della privatizzazione e/o "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro pubblico.

La responsabilità disciplinare, propria di tutti i rapporti di lavoro subordinati viene richiamata puntualmente negli artt. 21 e 55 del Decreto Legislativo 165/2001.

L'art. 21 individuando le misure applicabili in caso di responsabilità dirigenziale lascia salva "l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo". Questo chiaramente indica che questa formulazione, anche dopo la L. 145/2002, esplicitamente individua in capo al dirigente pubblico anche l'altra forma disciplinare quella dirigenziale. Infatti l'art. 55 del Decreto Legislativo 165/2001 (sanzione disciplinare e responsabilità) si applica a tutti i dipendenti, compresi i dirigenti.

Sin dalla legge delega 421/1992, nel concludere la parabola con la legge promulgata 10 anni dopo, la 145 del 2002 sia nei lavori preparatori che nello stesso dettato legislativo può notarsi la centralità di questa responsabilità "aggiuntiva" del dirigente pubblico. Per essa, applicando i sistemi e le garanzie dell'art. 5 del Decreto Legislativo 286/1999, sono applicabili, ai sensi dell'art. 21 del Decreto Legislativo 165/2001 delle sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente.

Particolarmente significativa è, infine, la responsabilità morale per un dirigente, disciplinata o meno da "regole etiche", nel momento in cui, gestendo la cosa pubblica e collaborando con i "poteri forti" della politica, si aggiunge e rafforza la valutazione della responsabilità del dipendente, per sua natura realmente apicale, già sottoposto alla responsabilità disciplinare scaturente dal contratto di lavoro.

Il discorso diventa ancor più ampio quando le stesse regole etiche del vivere degli uomini vengono sottoposte, come oggi si lamenta, ad una facile "relativizzazione" che rischia di scalfire valori generali condivisi. Se è pur vero che anche l'etica fa i conti con la storia, ma qui dovremmo ritornare a principi kantiani o hegeliani, per non andar ancor più indietro, non v'è dubbio che etica dello Stato ma insieme coscienza individuale e sociale possono e devono qualificare una attività, quella del dirigente pubblico che quotidianamente opera all'interno dei valori della società ed in funzione del rispetto di regole generali, scritte e non.

Così, per dare valore e significato all'impegno dell'alto dirigente pubblico, si potrà riprendere la lezione di Calvino che nel suo saggio su "I capitani di Conrad", riprendendo la lezione di un grande umanista, pur se ateo e conservatore come Conrad, scrive che la lezione di quest'ultimo sul piano dei doveri morali "può essere appresa appieno solo da chi ha fiducia nelle forze dell'uomo, da chi riconosce la propria nobiltà nel lavoro, da chi sa che quel "principio di fedeltà" su cui egli soprattutto teneva, non può essere rivolto solo al passato".

È forse la più bella lettura, per il passato, il presente ed il futuro del lavoro del dirigente pubblico, nobile e "fedele" alle istituzioni ed ai suoi valori giuridici, sociali e morali, al di sopra e al di là della transeunte gestione politica da parte delle maggioranze politiche, volta a volta, consolidatesi nel governo centrale o locale, del "bene collettivo".

L'opera di Marilena Cortese e Nicola Macerollo, come si è scritto aprendo questa Introduzione, è, innanzitutto utile agli operatori del diritto, agli studenti, ai pubblici amministratori e ai dipendenti della P. A. . Ma si deve ritenere, altresì, che questo lavoro ponga le premesse per tutti per una nuova ed ancor più approfondita riflessione di un problema, antico ma sempre più attuale, quello degli equilibri fra i poteri in una società sottoposta, oggi più che mai, a veri e propri tsunami dai quali speriamo di ricavare un ambiente, non solo fisico ma anche morale, profondamente rinnovato e migliorato.

Gaetano Veneto

Introduzione

Il presente lavoro, dedicato alla cessazione di lavoro nel pubblico impiego con particolare riguardo alla categoria dirigenziale, è nato dall'esigenza di porre l'attenzione su tutte quelle norme che hanno, a diversi livelli, apportato importanti modifiche nel settore pubblico, attraverso una lenta ma inesorabile opera di erosione dei vetusti istituti cui la pubblica amministrazione era da tempo vincolata ad applicare e che non sempre le consentivano di perseguire i propri obiettivi secondo i principi costituzionali del buon funzionamento e dell'imparzialità. La c.d. privatizzazione del pubblico impiego ha trovato il suo impianto organico, dopo una serie di interventi legislativi che hanno in tempi diversi anticipato l'attuale sistema, con il D.lgs. 165/2001.

Successivamente la L. 147/2002 ha apportato delle sostanziali modifiche per quanto riguarda in particolare la categoria dirigenziale che quindi gode di una disciplina in parte differente rispetto a quella del pubblico dipendente, anche se, per l'applicazione corretta di queste ultime regole è di non secondaria importanza la distinzione tra incarichi di alta dirigenza e altri incarichi dirigenziali, godendo i primi di una maggiore autonomia rispetto ai secondi, almeno in linea di principio.

Questo studio si propone di guardare ai nuovi istituti attraverso l'occhio critico della dottrina e soprattutto della giurisprudenza che con interventi correttivi ha interpretato le nuove norme in virtù della loro concreta applicazione e ha colmato vuoti legislativi nonché discrasie del sistema in un quadro non sempre chiaro, ma sicuramente ancora in divenire, attesa la complessità della materia e dei temi trattati.

Per completezza di indagine, senza nessuna pretesa esaustiva, è stato imprescindibile fare riferimento alla estesa produzione normativa riferibile alla contrattazione collettiva delle distinte aree dirigenziali che coordinandosi alle nuove disposizioni di legge stanno dando vita (uno degli ultimi C.C.N.L. relativo al personale dirigente dell'Università e degli Enti di sperimentazione e ricerca è stato firmato in data 05/03/2008 presso la sede dell'ARAN) ad un tessuto unitario con le opportune specifiche peculiarità in relazione ai distinti ambiti di intervento. In particolare, in riferimento alla materia della cessazione del rapporto di lavoro, ed in particolare alla cessazione degli incarichi dirigenzia-

li, di rilevante attualità ed interesse è il tema relativo allo spoyl sistem, oggetto di vivaci polemiche in quanto strettamente connesso al controverso sistema politico vigente nel nostro Paese ed ai suoi altalenanti giochi di potere con l'intervento nel maggio 2008 della Corte Costituzionale.

Ed ancora il tema della responsabilità dirigenziale che con quella disciplinare possono dar luogo a mutamenti anche definitivi del rapporto di lavoro ovvero a cambiamenti relativi al solo incarico, basti pensare al fatto che una volta cessato il mandato loro affidato, i dirigenti possono essere posti a disposizione dei ruoli in attesa di un altro incarico con diritto alla corresponsione della retribuzione. Il progressivo accostamento alle regole che presiedono al rapporto di lavoro regolato dal diritto privato ha dato vita, per quanto in particolare concerne i dirigenti, ad un curioso impianto che vede da un lato l'applicazione di queste ultime regole al contratto di lavoro e quelle relative al settore pubblico in rapporto al conferimento dell'incarico che avviene mediante un provvedimento avente natura di atto pubblico.

Consequente è la devoluzione della materia a due diversi Giudici in considerazione della diversa natura dei diritti tutelabili. Infine il delicato problema relativo al tema della sospensione cautelare del dirigente il quale investe anche questioni penali che sono tanto più importanti quanto più grande è la responsabilità che attiene alla cosa pubblica.

Concludendo, gli interventi legislativi successivi hanno dimostrato quanto la realtà sia un costante banco di prova per questo impianto legislativo che scontrandosi con essa si evolve e ne comporta indispensabili evoluzioni verso nuovi orizzonti programmatici costantemente in fieri.

Gli Autori