

## Sulla durata dei contratti dirigenziali ex art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001

di D. Serra- 13 novembre 2025

Con sentenza n. 27192 del 10 ottobre 2025, che si segnala, la Cassazione-Sezione Lavoro ha affermato che

a) *“In tema di pubblico impiego privatizzato, la disciplina di cui all’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, con riferimento ai rapporti di lavoro dirigenziale con i Ministeri e gli enti pubblici non economici nazionale è speciale e non compatibile con quella generale sui contratti a tempo determinato (d.lgs. n. 368 del 2001; art. 19 ss. d.lgs. n. 81 del 2015) e la facoltà di rinnovo dei contratti a tempo determinato stipulati per l’attribuzione di incarichi ai sensi del medesimo art. 19, comma 6, va interpretata alla luce, da un lato, della clausola 5 dell’Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CEE sul lavoro a tempo determinato, nel rispetto delle precisazioni fornite dal giudice eurounitario sul tema della repressione degli abusi, e, dall’altro, del principio costituzionale dell’accesso all’impiego, anche temporaneo, solo a seguito di concorso pubblico. Il rinnovo non può dunque essere disposto, una volta superati i limiti triennali e quinquennali di durata stabiliti dalla norma, neanche attraverso l’attribuzione di un incarico diverso, se quest’ultimo afferisca comunque alla normale attività dell’ente ed in caso contrario al lavoratore spetta il risarcimento del danno c.d. eurounitario, da liquidarsi secondo la fattispecie omogenea di cui all’art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010 (ora, v. art. 36, comma 5, seconda parte del d.lgs. n. 165 del 2001), quale danno presunto, con valenza sanzionatoria, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto”;*

b) *“In tema di dirigenza nel pubblico impiego privatizzato, è legittima e non si pone in contrasto con la clausola 4 dell’Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, per difetto di comparabilità delle situazioni, la selezione per il conferimento di incarico di dirigente di prima fascia destinata soltanto ai dirigenti di ruolo e cui non siano ammessi i dirigenti nominati ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001”;*

c) *“In tema di pubblico impiego privatizzato, la rivendicazione degli emolumenti propri di una posizione dirigenziale generale che si assume avrebbe dovuto essere istituita non può derivare dalla mera allegazione delle attività lavorative svolte, postulando una tale pretesa la deduzione di illegittimità degli atti organizzativi dell’ente di riferimento, sul piano della violazione di legge o dell’eccesso di potere, da esercitare attraverso il completo richiamo ai provvedimenti amministrativi coinvolti e la specifica indicazione dei corrispondenti vizi, con il fine di ottenere le corrispondenti differenze retributive, previa disapplicazione degli atti amministrativi contrari, qualora si tratti di uffici la cui costituzione fosse imposta in via normativa, o, qualora si tratti di decisioni organizzative discrezionali illegittime, il risarcimento del danno per violazione dell’interesse legittimo pretensivo, al ricorrere dei relativi presupposti”.*

Dello stesso tenore è la sentenza gemella n. 27192 del 10 ottobre 2025, che per completezza di riferimenti pubblichiamo.

Un lavoratore ha agito nei confronti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, esponendo di essere stato titolare di una serie di contratti a termine, con proroghe e rinnovi – dapprima con l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica tecnologica applicata al Mare e quindi con ISPRA, in esito alla soppressione del primo ente e la sua confluenza nell'altro ente - per lo svolgimento di attività dirigenziale, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e quindi nelle forme dell'incarico a dirigente esterno.

Il ricorrente sosteneva la nullità dei termini apposti ai contratti così stipulati, prorogati e rinnovati ed insisteva per la conversione del rapporto a tempo indeterminato o, in subordine, per il risarcimento del danno c.d. eurounitario per abusiva reiterazione dei contratti a termine.

Egli chiedeva, altresì, il pagamento delle differenze retributive maturate in suo favore, sul presupposto che, nonostante l'inquadramento come dirigente di seconda fascia avrebbe svolto funzioni di direttore generale, qualifica di cui chiedeva, anzi, il riconoscimento.

Infine, il ricorrente insisteva per il risarcimento del danno da perdita di *chance*, stante il trattamento discriminatorio subito per non essere stato egli ammesso, in quanto dirigente esterno, alla selezione per la posizione di direttore generale.

La Corte d'Appello di Roma, confermando la sentenza del Tribunale della stessa città, ha rigettato tutte le domande.

La Corte territoriale riteneva che l'art. 19, comma 6, nel consentire incarichi fino a cinque anni, era norma derogatoria dell'art. 5 del d.lgs. n. 368 del 2001 e della durata massima di trentasei mesi ivi prevista, e che il termine quinquennale ivi sancito era da ritenere riferito ad ogni singolo e successivo incarico, desumendosi, anche dall'utilizzazione nella norma del sostantivo al plurale ("incarichi"), che vi potesse essere l'attribuzione di più incarichi nel corso del tempo, alla sola condizione che fosse di volta in volta verificata nuovamente la ricorrenza delle condizioni legittimanti, tra cui quella dell'insussistenza nei ruoli organici di una professionalità equivalente, come era in concreto accaduto nel caso di specie.

La Corte d'Appello richiamava altresì il precedente di Cass. 22 febbraio 2017, n. 4621, ove si era precisato come non si ponesse in contrasto con la disciplina eurounitaria l'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 2001, con cui i dirigenti privati venivano esclusi dalle tutele previste per gli altri lavoratori a termine e ciò sul presupposto che la natura spiccatamente fiduciaria del rapporto dirigenziale integrasse le ragioni oggettive che, in linea con la clausola 5 del c.d. Accordo Quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, giustificavano il ricorso a contratti a tempo determinato successivi, con assetto estendibile anche al lavoro pubblico contrattualizzato, stante il rinvio generale operato dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 alla normativa sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

La controversia è, quindi, approdata in Cassazione.

Il ricorrente ha richiamato l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 per sottolineare come anche presso la P.A. alla contrattazione a termine, anche dirigenziale, si potrebbe ricorrere soltanto in presenza di esigenza di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; pertanto, non poteva poi sostenersi che il limite dei 36 mesi stabilito dall'art. 5 del d.lgs. n. 368 del 2001 di disciplina dei contratti a termine non trovasse applicazione nella specie ed ai contratti stipu-

lati ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001; anzi le norme citate avevano natura imperativa, ai sensi dell'art. 2, co. 2-3bis, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 e quindi la loro violazione doveva essere rilevata anche d'ufficio dal giudice, ai sensi degli artt. 1419 e 1421 c.c.

Secondo il ricorrente, inoltre, le ragioni obiettive idonee a giustificare il rinnovo dei contratti dirigenziali a termine non possono essere integrate, anche per il lavoro dirigenziale, da esigenze permanenti e durevoli e del resto non si può estendere ai dirigenti pubblici il ragionamento, svolto dalla Suprema Corte rispetto ai dirigenti privati, in ordine al carattere eminentemente fiduciario degli incarichi, tenuto anche conto delle esigenze di necessaria separazione rispetto al livello politico-amministrativo.

In ogni caso, se intesa diversamente, la disciplina interna doveva considerarsi in contrasto con quella eurounitaria, oltre che, per il tramite degli artt. 11 e 117, con la Costituzione, sicché veniva prospettato sia il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, sia la rimessione della corrispondente questione alla Corte Costituzionale.

La Cassazione evidenzia che la controversia riguarda gli incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti esterni ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Con il d.lgs. n. 150 del 2009, precisa la Cassazione, oltre a richiedersi che le pregresse esperienze di lavoro avessero la durata di almeno un quinquennio, si è previsto che le nomine debbano essere effettuate *“fornendone esplicita motivazione”* e rispetto a personale la cui qualificazione fosse *“non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione”*.

La pronuncia in commento ricorda che il rapporto dirigenziale in ambito di lavoro pubblico si radica in un contratto a tempo indeterminato, che comporta l'accesso ai ruoli della P.A. previo superamento della procedura concorsuale richiesta dall'art. 97 Cost., mentre sono solo gli incarichi che vengono attribuiti al dirigente ad essere temporanei ed a poter quindi variare nel tempo (art. 19, in relazione all'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 165 del 2001; sul punto, v. anche Cass. 1 febbraio 2007, n. 2233).

Da quanto sopra deriva che l'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 2001 (così come le norme analoghe che l'hanno preceduto o sono intervenute successivamente) non è applicabile rispetto al lavoro dirigenziale pubblico a tempo determinato, ma operano invece le regole speciali che sono previste un po' in tutti i settori (art. 19, co.6, per la dirigenza statale o - per il rinvio dell'art. 3 e poi dell'art. 27 - per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici; art.110 del d.lgs. n.267 del 2000, in una con quella dell'art. 19 cit., per gli enti locali; art. 15-septies e 15-octies del d.lgs. n. 502/1992 per il settore sanitario, etc.); regole che, in ragione della specificità delle diverse aree e del contenuto della normativa derogatoria dettata, possono anche coesistere con la disciplina generale, ma a condizione che la prima sia con la stessa compatibile.

Le menzionate regole speciali, sebbene riportabili ad un'unica ispirazione di fondo, osserva la pronuncia in esame, non sono tra loro del tutto coincidenti.

Infatti – ad es. – nel settore sanitario l'art. 15-septies cit. consente incarichi a termine di durata fino a cinque anni per *“l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico”* e quindi per situazioni che si caratterizzano in sé per la loro straordinarietà. Il

che ha portato Cass. 26 aprile 2022, n. 13066, in tale ambito, a distinguere tale particolare tipologia contrattuale “*da quella disciplinata dall’art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e dalle leggi vigenti razione temporis alle quali il richiamato art. 36 rinvia (cfr. art. 63 del CCNL 8.6.2000 che ha integrato l’art. 16 del CCNL 5.12.1996, come sostituito dall’art. 1 del CCNL 5.8.1997; art. 108 del CCNL 19.12.2019)*”, nel senso poi che l’esigenza di “*assicurare il servizio sanitario*” è destinata ad essere soddisfatta “*o con il contratto a termine “ordinario” nei limiti previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva o ricorrendo alle sostituzioni previste dal CCNL 8.6.2000 per le distinte aree della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria*”.

Analogamente, rispetto agli enti locali, aggiunge la Cassazione, si è ritenuto che i contratti a termine – nelle loro diverse tipologie e causali – che possono essere stipulati ai sensi degli artt. 110 e 90 del d.lgs. n. 267 del 2000, risultando calibrati nella durata massima sul mandato del sindaco, possano superare il termine dei trentasei mesi, risultando comunque caratterizzati da temporaneità (Cass. 7 agosto 2024, n. 22325; Cass. 10 maggio 2024, n. 12837).

La disciplina dell’art. 19, co.6, cit., puntualizza la pronuncia in commento, presenta connotazioni sue proprie, che rendono la stessa speciale rispetto a quella dettata dal d.lgs. n. 368/2001 e, successivamente, dal d.lgs. n. 81/2015.

Ciò è reso evidente, intanto, dal fatto che le percentuali entro cui si può ricorrere a quella forma sono assai più alte di quelle previste in ambito ad es. sanitario (2%, contro un *range* tra l’8 ed il 10% del caso generale dell’art. 19, co.6, cit.), il che assicura di potervi ricorrere anche in presenza di organizzazioni con meno dirigenti in dotazione organica o, specularmente, di ricorrervi in modo numericamente più significativo in organizzazioni munite di un numeroso organico dirigenziale.

Soprattutto, poi, il fatto che gli incarichi conferibili sono tutti quelli previsti nei commi da 1 a 5 del medesimo art. 19 – e quindi sia incarichi “professionali”, sia incarichi apicali di vario tipo – lascia intendere che la disciplina è qui più ad ampio spettro e si presta, in assenza in concreto di personale “*rinvenibile nei ruoli*” (così sempre l’art. 19, co. 6, cit. nella più recente formulazione), anche ad incarichi destinati ad assicurare la normale prestazione del servizio.

Ciò è confermato anche dai vari interventi normativi che, nel corso del tempo, hanno previsto potenziamenti temporanei, attraverso il ricorso alle forme di cui all’art. 19, co.6, delle dirigenze ministeriali, con incremento anche delle percentuali, in vista di attività sostanzialmente ordinarie e talora dell’ultimazione di concorsi (v. ad esempio, art. 1, co. 352 della legge n. 145 del 2018, in relazione al Ministero dell’Economia e delle Finanze; art. 1, co. 158 della legge n. 160 del 2019, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; art. 7, co. 13 del d.l. n. 22 del 2021 in relazione al Ministero del Turismo)

Si tratta, evidenziano i giudici di legittimità, di una disciplina in sé completa, perché definisce la tipologia contrattuale in tutti gli aspetti rilevanti, ossia forma del conferimento, oggetto dell’incarico, limiti percentuali, durata massima, sicché la stessa non può che derogare a quella generale del contratto a tempo determinato, con la stessa non compatibile.

Secondo la sentenza *de qua*, la configurazione del lavoro dirigenziale pubblico a termine come forma eccezionale rispetto al rapporto a tempo indeterminato (sul quale si innestano gli

incarichi dirigenziali temporanei) ha peraltro il naturale effetto di far rientrare appieno la fattispecie nel contesto della disciplina vincolistica eurounitaria finalizzata ad evitare la reiterazione abusiva dei rapporti a termine, onde contrastare la precarizzazione.

Ciò anche perché è ormai del tutto pacifico che il rapporto dirigenziale pubblico, di natura subordinata secondo il diritto nazionale, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE, non potendo ricondursi a nessuna delle ipotesi di esclusione previste dalla clausola 2, par. 2 dell'Accordo Quadro (così Cass.13066/2022 cit., nonché in tema di applicazione della clausola 4 dell'Accordo quadro ai rapporti dirigenziali a termine instaurati dalle amministrazioni pubbliche, Cass. 26 marzo 2018, n. 7440 in tema di dirigenti sanitari e Cass., 19 marzo 2015, n. 5516 sui dirigenti assunti a termine dagli enti locali ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Per la Cassazione, nel regime dell'art. 19, co.6, cit., non potrà mai aversi il superamento del termine massimo quinquennale attraverso il rinnovo di incarichi per attività ordinarie della P.A., anche se su posti diversi.

Altrimenti si finirebbe per impegnare un dirigente con le medesime modalità di un dirigente assunto a tempo indeterminato, mantenendone la precarizzazione e ciò in contrasto con la necessità, imposta dal diritto eurounitario, che gli incarichi a tempo determinato non possano sopperire a stabili esigenze di dotazione della P.A. Sul piano del diritto interno, inoltre, il reiterato rinnovo dell'incarico finisce per contrastare con il principio secondo cui all'impiego pubblico si accede, nella normalità, previo superamento di procedura concorsuale, nonché con la riserva alla contrattazione collettiva del trattamento retributivo spettante al dirigente, trattamento che l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in tutte le versioni succedutesi nel tempo, consente di superare ma solo in ragione della temporaneità del rapporto.

Altro ragionamento, precisano i giudici di legittimità, può valere per un eventuale diverso incarico successivo al primo e di natura eccezionale o straordinaria rispetto alle normali attività dell'ente, così come nel caso di successione dopo in quinquennio, ad un primo contratto per esigenze straordinarie, di un altro contratto della medesima tipologia ma per incarico che possa definirsi diverso.

Infatti, risultando il secondo contratto giustificato da ragioni straordinarie o eccezionali e risultando diverso dal precedente, non vi sarebbero ragioni – sul piano anche del diritto eurounitario – per impedirne la conclusione, tenuto conto che in tal modo non si asseconderebbe la P.A. nella conduzione con forme di precariato di attività durevoli.

Gli Ermellini specificano, quindi, che, in caso di violazione della disciplina destinata ad evitare la illegittima reiterazione dei rapporti a termine, se si realizzi la reiterazione dei rapporti, vale il principio ormai consolidato nella giurisprudenza della Cassazione, alla stregua del quale *“in materia di pubblico impiego privatizzato, nell'ipotesi di abusiva reiterazione di contratti a termine, la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, va interpretata in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE (ordinanza 12 dicembre 2013, in C-50/13) sicché, mentre va escluso siccome incongruo - il ricorso ai criteri previsti per il licenziamento illegittimo, può farsi riferimento alla fattispecie omogenea di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 163 del 2010, quale danno presunto, con valenza sanzionatoria e qualificabile come “danno comunita-*

rio”, *determinato tra un minimo ed un massimo, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto*” (S.U. n. 5072/2016).

La sentenza impugnata – avendo ritenuto che i dirigenti pubblici siano privi di tutela rispetto alla reiterazione dei rapporti a tempo determinato secondo il paradigma dell’art. 19, co.6 – si è posta dunque, evidenzia la sentenza che qui si annota, in contrasto con l’impianto giuridico quale sopra ricostruito.

La Cassazione condivide l’interpretazione data alla norma dalla Corte territoriale, secondo cui il ricorso a personale esterno ai sensi dell’art. 19, co.6, in tanto potrebbe avere corso, in quanto manchino dirigenti interni idonei, secondo un requisito imprescindibile per l’utilizzazione di personale non appartenenti ai ruoli (Cass. 22 febbraio 2017, n. 4621).

La Cassazione si chiede, inoltre, se possa dirsi discriminatoria ed in contrasto con la clausola 4 dell’Accordo Quadro la norma di diritto interno che consente l’accesso alle selezioni per la dirigenza generale ai soli dirigenti di ruolo e quindi a tempo indeterminato e non ai dirigenti nominati ai sensi dell’art. 19, co.6 e, quindi, con contratti a termine.

La sentenza che si esamina, sottolinea che ragioni speculari a quelle che portano a ritenere il carattere abusivo della reiterazione in caso di dirigente esterno a termine utilizzato per soddisfare esigenze stabili dell’amministrazione, impongono allora di escludere che quei contratti a tempo determinato possano essere equiparati al rapporto a tempo indeterminato sul quale si innesta l’incarico con termine di durata, perché ciò finirebbe per comportare lo stabile inserimento del dirigente nell’organizzazione dell’ente, per giunta senza il concorso che è la tipica forma a tal fine necessaria.

In definitiva, osservano i giudici di legittimità, le due situazioni sono giuridicamente differenziate nel diritto interno ed ammettendo il dirigente a termine a partecipare a selezioni per posti destinati ad attività stabile ed ordinaria della P.A. si finirebbero per snaturare le caratteristiche intrinseche dell’istituto del rapporto instaurato ai sensi dell’art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il difetto di comparabilità, giustificando il diverso trattamento, comporta in sé l’assenza di una discriminazione che rilevi ai sensi della clausola 4 dell’Accordo Quadro.

La Cassazione precisa, infine, che qualora non vi siano norme che esplicitamente impongano l’istituzione di certi uffici di dirigenza o dirigenza generale, la pretesa non può essere di adempimento – sussistendo il potere della P.A. di esercitare nuovamente il potere in senso contrario rispetto alla pretesa azionata – ma solo risarcitoria, per il danno subito al contrario interesse pretensivo, nei limiti e con le connotazioni proprie di tale pretesa, sul piano anche del nesso causale (Cass., S.U., 22 luglio 1999, n. 500; Cons. Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n.7).

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Visualizza i documenti: [Cass., 10 ottobre 2025, n. 27189](#); [Cass., 10 ottobre 2025, n. 27192](#)