

La dirigenza degli enti locali tra legge, autonomia normativa e contrattazione collettiva

Mario Cerbone

A vent'anni dall'emanazione del d.lgs. n. 165/2001, una riflessione sul lavoro dirigenziale nell'ente locale continua a serbare interesse: sia perché un assetto interpretativo sul riparto di potestà normativa tra Stato ed enti territoriali in materia non è stato ancora raggiunto, sia per l'indubbio stimolo offerto dalla recente sottoscrizione del contratto collettivo dell'Area Funzioni locali. Muovendo proprio dal predetto passaggio della contrattazione collettiva, il contributo intende delineare la fisionomia giuridico-organizzativa della dirigenza locale nell'intreccio con le indicazioni normative della giurisprudenza costituzionale. L'intersezione delle discipline restituisce all'interprete un assetto non soltanto carente ma a tratti ambiguo, scarsamente "integrabile" con le direzioni attuali dell'autonomia degli enti locali.

1. La dirigenza nel processo di «privatizzazione» dell'impiego pubblico

È difficile mettere in dubbio la centralità della dirigenza nel processo di «privatizzazione dell'impiego pubblico», avviato negli anni '90 del secolo scorso. Al dirigente il legislatore ha affidato poteri e responsabilità in più direzioni: sul piano della relazione con gli organi politici, fondandosi sul principio di distinzione tra politica e amministrazione (art. 4 d.lgs. n. 165/2001)¹; sul piano gestionale, attribuendo al dirigente il potere di

¹ Il modello teorico, fondato sulla circolarità tra indirizzo, gestione, verifica – definito dall'art. 4 d.lgs. n. 165/2001 e precisato dalle disposizioni relative al ciclo di gestione della *performance* – fatica a trovare corrispondenza sul piano dell'attuazione concreta: questo rilievo viene attribuito dalla dottrina alle criticità nella fase della formulazione degli indirizzi e della assegnazione degli obiettivi, con riflessi anche sulla successiva valutazione delle prestazioni (in questi termini, A. BOSCATI, *La percezione dell'eterno incompiuto nel processo riformatore del lavoro pubblico*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 25). Per una lettura critica dell'effettiva attuazione del principio di distinzione, con inevitabili ricadute anche sulla dirigenza pubblica,

direzione e organizzazione del lavoro (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001)²; sul piano dei rapporti con la controparte sindacale³. D'altra parte, la presenza di una dirigenza capace di muoversi in un'ottica manageriale è sempre stata considerata, in base alle logiche del *New Public Management*, la preconditione fondamentale affinché l'organizzazione pubblica potesse effettivamente adottare la prospettiva del modello d'impresa, abbandonando il modello burocratico⁴.

Altrettanto indubbio è ritenere – sulla scorta dell'esperienza applicativa di oltre un ventennio – che la dirigenza abbia costituito anche il vero punto critico della riforma, perché vista e vissuta come garanzia di tenuta della linea di confine, cioè di salvaguardia dell'area privatizzata, in vista di una gestione modellata sulle *best practices* del *public management*⁵. Tanti i nodi irrisolti della disciplina, tanti i fattori che hanno ostacolato

v. A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2017, p. 43, che sottolinea l'inefficienza delle scelte normative, incapaci di individuare strumenti che riducano «l'influenza del mercato elettorale sugli organi politici»; al riguardo, cfr. A. GARILLI, *Breve storia di una riforma incompiuta*, in A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018, p. 2; L. CASINI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 14; C. D'ORTA, *25 anni di riforme che hanno paralizzato la PA. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro Paese*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2016, p. 783 ss., sugli effetti deleteri dello *spoils system* esteso a tutte le funzioni dirigenziali (e non soltanto a quelle apicali).

² Autorevole dottrina – quando il processo di riforma muoveva i suoi primi passi negli anni '90 – ha parlato di «funzionalizzazione sintetica» dell'attività amministrativa del dirigente pubblico e, in base agli influssi degli studi sul *New Public Management*, di «amministrazione di risultato»: il riferimento è a A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1993, p. 470 ss.

³ Sulla blindatura dei poteri dirigenziali nei confronti delle invasioni della contrattazione collettiva, v. A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella Riforma Madia*, in A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, cit., p. 67; v. inoltre M. RICCI, F. DI NOIA, *Le (nuove) relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, 2020, p. 114 ss.; CANGEMI, *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, p. 180 ss.

⁴ Sul punto v. A. BELLAVISTA, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in A.A. V.V., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, 2019, p. 39.

⁵ Così F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Torino, Utet, 2004, p. IV.

l'effettiva autonomia e capacità manageriale della dirigenza nel corso degli anni⁶ e che hanno sottoposto la stessa a continui movimenti riformatori, spesso frutto della combinazione di legislazione, giurisprudenza costituzionale e di legittimità, dottrina⁷.

2. Impostazione centralista della riforma e posizione laterale delle autonomie locali

Le criticità hanno riguardato anche e soprattutto la scarsa considerazione del legislatore per le autonomie locali: nella sua impostazione originaria, la disciplina si è rivelata largamente tributaria al modello ministeriale, assunto a referente unico ed esclusivo dell'intero universo della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche⁸. Il modello statale, come delineato dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha svolto le funzioni di paradigma rispetto alle "altre" dirigenze pubbliche. Ciò non ha escluso, in ogni caso, un adattamento (in verità, non sempre agevole) della disciplina generale alle altre amministrazioni, attraverso specifiche norme di attuazione, *in primis* per il tramite dei criteri di adeguamento indicati dall'art. 27 d.lgs. n. 165/2001. Secondo tale disposizione normativa – deputata espressamente a porre i «criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali» – le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni (tra le quali, gli enti locali), nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 e del Capo II del d.lgs. 165/2001 (riguardante la «Dirigenza») i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

⁶ Al riguardo, v. A. BOSCATI, *La percezione dell'eterno incompiuto nel processo riformatore del lavoro pubblico*, cit., p. 24; L. ZOPPOLI, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 8, 2019, p. 95 ss.

⁷ Così G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 71.

⁸ V. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. LIII; sulla consolidata visione monista del legislatore v. anche S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, p. 729 ss.; sulla necessità di una prospettiva metodologica articolata, v. M. RUSCIANO, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, p. 499 ss.

Anche nelle evoluzioni successive al 2001 e, da ultimo, con le integrazioni apportate dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, la normativa statale generale (d.lgs. n. 165/2001) non si è liberata dell'impostazione centralistica. Sembrava che la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, almeno nella primissima fase applicativa, avesse smussato i tratti più problematici di questa impostazione, restituendo centralità alle autonomie territoriali e ciò aveva finito per esaltare, per stare alla specifica prospettiva giuslavoristica, soprattutto la peculiarità del lavoro dirigenziale. Ma il descritto processo espansivo, come noto, è stato in parte frenato, nel corso degli anni successivi, da una serie di interventi legislativi dettati da una logica *pendolare* – ora centralistica ora di attenzione alle autonomie territoriali⁹ – e inscritti in una dimensione di *permanente riforma dell'amministrazione pubblica*, non sempre organica e comunque (ancora una volta) non sensibile al pluralismo istituzionale.

3. La dirigenza degli enti locali tra autonomia normativa e contrattazione collettiva

Per questi motivi, a vent'anni dall'emanazione del d.lgs. n. 165/2001, una riflessione sullo *spazio giuridico* del lavoro dirigenziale nell'ente locale continua a serbare interesse: sia perché un assestamento interpretativo sul riparto di potestà tra Stato ed enti territoriali in materia non è stato ancora raggiunto (e la posizione dell'ente locale è particolarmente “sofferente” rispetto a quella delle Regioni, dotate di potestà legislativa), sia per l'indubbio stimolo offerto dalla sottoscrizione del contratto collettivo dell'Area Funzioni locali, raggiunta il 17 dicembre 2020 (CCNL per il personale dell'area delle funzioni locali, triennio 2016-2018: d'ora in avanti CCNL) dopo molti anni di attesa¹⁰.

⁹ Sul punto, v. G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 645 ss.; con riguardo alla dirigenza, v. inoltre G. GARDINI, *La dirigenza locale in bilico tra uniformità e specialità*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2016, p. 156 ss.

¹⁰ Il recente «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale» del 10 marzo 2021, sottoscritto da Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la pubblica amministrazione, Cgil, Cisl, Uil, nel porre al centro delle politiche di sviluppo la pubblica amministrazione, individua nei rinnovi contrattuali «un investimento politico e sociale che favorisce il rilancio dei consumi e un clima di fiducia e di stabilità, precondizioni essenziali per qualsiasi percorso di innovazione e riforma».

Il presente contributo muove proprio dal recente passaggio della contrattazione collettiva, per tentare di delineare la fisionomia giuridico-organizzativa del modello di dirigenza locale nell'intreccio con le indicazioni *normative* della giurisprudenza costituzionale. Siamo infatti innanzi ad un'elaborazione giurisprudenziale che, frammento dopo frammento, ha costruito lo statuto normativo del dirigente pubblico. Essa, se, da un lato, ha avuto il pregio di instaurare una visione autenticamente *plurale* della disciplina delle dirigenze pubbliche, per altro verso, mostra ancora spazi interpretativi "aperti", suscettibili di approfondimento, sui quali ci si soffermerà nelle pagine che seguono: si pensi alla considerazione della rilevanza della "fiducia" nel rapporto tra dirigente e organo politico, alla contaminazione gestionale dell'indirizzo politico-locale, alla peculiare accezione della "politicità" dell'azione del dirigente locale.

4. Segue: la fisionomia del dirigente locale: peculiarità del sistema delle fonti

Ricostruire lo statuto della dirigenza degli enti locali è operazione interpretativa non agevole.

Come accennato, la giurisprudenza costituzionale sul Titolo V ha fornito indicazioni "normative" sul riparto di potestà dello Stato e delle Regioni, operando in due direzioni, tra loro complementari: da un lato, ha individuato – con una sia pur discutibile scomposizione dall'interno delle funzioni dirigenziali – i profili del lavoro dirigenziale riconducibili all'organizzazione amministrativa regionale: segnatamente, conferimento degli incarichi e durata, quali espressione di segmenti pubblicistici dell'organizzazione, sui quali l'ente medesimo è legittimato ad esercitare la propria autonomia normativa¹¹; dall'altro lato, ha contribuito a delineare l'ossatura della disciplina del lavoro dirigenziale, enucleando i principi fondamentali di irradiazione costituzionale, valevoli per tutti gli enti territoriali (Regioni ed enti locali): distinzione tra politica e amministrazione, contenimento dello *spoils system*, centralità della valutazione della dirigenza¹².

¹¹ Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251.

¹² V., in particolare, Corte cost. 23 marzo 2007, n. 103, ove si sottolinea che l'abbandono del modello incentrato esclusivamente sul principio della responsabilità ministeriale ha comportato

In punto di diritto, la complicata partita del riparto di potestà normativa è stata definita facendo leva sulla previsione di cui alla lett. g) dell'art. 117, co. 2, Cost., che riserva al legislatore statale unicamente «l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», fornendo così, in via indiretta, un solido riferimento alla lettura regionalista¹³.

Ebbene, l'attenta osservazione della menzionata vicenda interpretativa è essenziale per una riflessione sulle peculiarità della dirigenza locale. Per gli enti locali, lo schema da prendere a riferimento è diverso perché diverso è il sistema delle fonti di regolazione della organizzazione amministrativa locale: l'interprete deve fondarsi anzitutto sulla circolarità instaurata dalle disposizioni costituzionali tra principio di equi-ordinazione (art. 114 Cost.), autonomia statutaria «secondo i principi fissati dalla Costituzione» e potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (art. 117, co. 6, Cost.). All'interno di questo recinto occorre rintracciare lo spazio per la disciplina del lavoro dirigenziale. Non avendo l'ente locale (a differenza delle Regioni) potestà legislativa è logico ritenere non estensibile (almeno non in via diretta) lo schema argomentativo utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale per scomporre l'organizzazione amministrativa tra profili pubblicistico-organizzativi e profili privatizzati. Tale separazione, che è propria del riparto tra due potestà equiparate (quella regionale e quella statale), non è replicabile per l'ente locale: ad essa si sostituisce un rapporto ontologicamente diverso, tra legge statale generale (il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e fonti autonome diversificate dell'ente locale. Su

«un maggior rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi, che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati»; sul punto, la giurisprudenza costituzionale si è consolidata nel corso degli anni: si segnalano, in particolare, Corte cost. 23 marzo 2007, n. 104; Corte cost. 5 marzo 2010, n. 81; Corte cost. 10 marzo 2017, n. 52; Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 15. In dottrina, sulla funzione strategica della valutazione della dirigenza v. SANTUCCI, *La valutazione dei dirigenti*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2016, p. 63 ss.

¹³ Sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, v. A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 124 ss.; EAD., *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, in *Le Regioni*, 2008, p. 335 ss.; per un'analisi centrata sulla dirigenza territoriale, sia consentito il riferimento a M. CERBONE, *Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale*, Torino, Giappichelli, 2020, sp. p. 37 ss. e p. 191 ss.; quanto ai modelli negoziali nelle autonomie locali, v. A. ZILLI, *Autonomia e modelli negoziali nel lavoro pubblico locale*, Torino, Giappichelli, 2017.

questo secondo piano dell'indagine, è possibile stabilire se, ed in che misura, l'ente possa esprimere un'autonomia normativa nella regolazione di "pezzi" della disciplina del lavoro dirigenziale. L'individuazione dei segmenti dell'organizzazione locale interrelati con la dirigenza risulta operazione vincolata dal rapporto con la legge statale ma, giova precisare, all'interno della prospettiva costituzionale tracciata dalla elaborazione della Consulta, nella parte in cui essa enuclea limiti da opporre a tutte le amministrazioni pubbliche. Dall'intersezione dei due piani, si ricava per l'ente locale uno spazio importante di autonomia, che si traduce anzitutto nel potere di connotare in maniera peculiare il principio di distinzione tra politica e amministrazione, a motivo della natura *politica* dell'istituzione e delle connessioni con i sistemi elettorali deputati alla selezione degli organi politici. Non tutte le decisioni pubbliche tuttavia vanno adottate esclusivamente in base al criterio del consenso elettorale, alcune di esse presentano un contenuto intrinsecamente tecnico-gestionale, refrattario alla logica della maggioranza/minoranza. Spetta proprio al dirigente la rilevazione rigorosa degli interessi sottesi alle varie decisioni in questione, la giusta composizione sincronica degli interessi, nel rispetto dei valori costituzionali di cui all'art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento) e all'art. 98 Cost. (servizio esclusivo della Nazione). L'*intrinseca politicità* dell'azione amministrativa locale risulta pertanto temperata dall'altrettanto *intrinseca gestionalità* dell'indirizzo politico-amministrativo, venendo così a disegnare un profilo di dirigenza strutturalmente votato a limitare i meccanismi fiduciari di selezione, al fine di assicurare continuità amministrativa¹⁴. Ne scaturisce un assetto che è in grado di modulare il regime fiduciario delle figure dirigenziali in stretta correlazione con le dimensioni dell'ente e con la quantità e qualità delle posizioni di livello dirigenziale prese a riferimento, limitandolo a quelle figure "apicali", destinate a svolgere un ruolo di snodo fra le due dimensioni (della politica e dell'amministrazione), e ad altri soggetti adibiti a compiti di sostegno all'organo politico o di immediata implementazione delle sue decisioni¹⁵. Lo spazio fiduciario si situa così, nel modello di dirigenza locale, in

¹⁴ Sul punto, si rinvia a M. CERBONE, *Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale*, cit., p. 136.

¹⁵ Al riguardo, v. Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 2017, n. 11015.

posizione laterale (o complementare) rispetto alla funzione dirigenziale stabile ed autonoma, agganciata ai valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Il sistema viene poi a blindarsi con la correlazione dell'incarico dirigenziale ai meccanismi di valutazione delle *performance*, in una prospettiva di valorizzazione della valutazione *esterna* e della sussidiarietà orizzontale.

5. Segue: incarichi di funzione dirigenziale nella logica della valutazione

Con queste premesse di ordine generale è possibile analizzare gli aspetti salienti della disciplina degli incarichi dirigenziali nell'ente locale.

Le funzioni dirigenziali presentano una struttura reticolare: al centro vi sono le funzioni dirigenziali *proprie*, racchiuse nell'art. 107 d.lgs. n. 267/2000, nelle altre diramazioni si sviluppano: a) le funzioni «a contratto», attribuibili anche all'esterno dell'amministrazione e al di fuori della dotazione organica di questa, secondo quote predefinite dal legislatore (art. 110); b) le funzioni del direttore generale, nei Comuni con determinate soglie demografiche e nelle Province (art. 108); c) gli incarichi di "posizione organizzativa" che l'ente può decidere di attribuire, ricorrendo specifiche condizioni, a personale non avente qualifica dirigenziale (art. 109, co. 2); d) le funzioni del segretario comunale o provinciale al quale la legge attribuisce espressamente il "coordinamento dell'attività della dirigenza" (art. 97), e che, come sottolineato in dottrina, assume un posizionamento variabile sulla base di una serie di fattori (legame fiduciario con l'organo politico, limiti dimensionali dell'ente, presenza o meno di altri dirigenti, nomina o meno del direttore generale)¹⁶.

In questa rete, il cuore delle funzioni dirigenziali dell'ente è conferito ai dirigenti reclutati con concorso pubblico, incaricati attraverso un *atto motivato* adottato dall'organo politico (il Sindaco o il Presidente di Provincia, ai sensi dell'art. 50, co. 10), secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco o del Presidente della Provincia (art. 109 d.lgs. n. 267/2000). È questa la "fattispecie tipica" dell'incarico dirigenziale nell'ente locale,

¹⁶ Ai fini dell'inquadramento della posizione del segretario nell'ente locale, v. Corte cost. 22 febbraio 2019, n. 23.

alla quale il legislatore affida le attribuzioni gestionali e l'esercizio del potere di "micro-organizzazione".

Tra la discrezionalità del soggetto politico e l'autonomia del dirigente il legislatore interpone un diaframma, che si fonda su specifici punti: motivazione della nomina¹⁷, competenza professionale dell'incaricato e sottoposizione del dirigente a valutazione. Si tratta di rimedi di derivazione costituzionale volti a temperare la discrezionalità politica nella delicata fase del conferimento e della revoca dell'incarico dirigenziale.

6. *Gli incarichi a contratto ex art. 110 d.lgs. n. 267/2000*

Le funzioni dirigenziali di cui all'art. 110 d.lgs. n. 267/2000 meritano una riflessione specifica. In questo caso, il legislatore riconosce all'ente, con previsione statutaria (e non regolamentare), la facoltà di prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, avvenga mediante *contratto a tempo determinato*, nel limite massimo non derogabile, per i posti di qualifica dirigenziale, del trenta per cento dei «posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità». La norma offre all'ente locale la possibilità di scegliere l'equilibrio tra dirigenti stabili/autonomi e dirigenti "fiduciari" (questi ultimi così definiti in virtù del legame diretto della durata dell'incarico con quello del mandato elettivo dell'organo politico). Il limite quantitativo del trenta per cento opera nel senso di imporre all'ente di ripartire tutti i posti istituiti in dotazione con la qualifica dirigenziale in un assetto tale per cui la eventuale componente fiduciaria *ex art. 110* non possa mai sopravanzare il trenta per cento dell'intera disponibilità in dotazione organica¹⁸. L'ente può cioè solo variare *al suo interno* la composizione degli incarichi con il limite predetto del trenta per cento, ma non può certo porsi al di fuori della dotazione organica.

¹⁷ Per gli enti locali è lo stesso dato normativo a stabilire testualmente che «... gli incarichi dirigenziali vengono conferiti con provvedimento *motivato* ... secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco o del Presidente della Provincia» (art. 109, co. 1, d.lgs. n. 267/2000).

¹⁸ Il comma 2 prevede un'altra tipologia di incarico definito «fuori dotazione organica», nel limite più basso del cinque per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva (e comunque per almeno una unità).

In riferimento alla descritta disposizione viene a porsi una questione interpretativa preliminare, da considerare ai fini dell'utilizzo in concreto dell'art. 110, legata al superamento del concetto tradizionale di «dotazione organica» per effetto della nuova formulazione dell'art. 6 d.lgs. n. 165/2001 (a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 75/2017). Secondo il vigente assetto normativo, infatti, lo strumento della dotazione organica, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad *iter* complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il «piano triennale dei fabbisogni del personale». Per le amministrazioni centrali la dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal piano triennale. Essa, di fatto, individua la «dotazione» di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che, per le Regioni e gli enti locali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente. Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione quantitativa e qualitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati. Sarà tale rimodulazione ad individuare, di volta in volta, la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge (come l'art. 110) che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento¹⁹.

Per effetto della previsione di cui al comma 5, va poi considerato che l'attribuzione degli incarichi *ex art.* 110 può riguardare anche dipendenti della pubblica amministrazione, i quali, per espressa previsione, vengono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

La finalità delle disposizioni innanzi richiamate è chiara: il legislatore vuole ampliare lo spazio di manovra a disposizione della politica sugli

¹⁹ In questo senso, con specifico riferimento al mutamento di paradigma dell'art. 110 d.lgs. n. 267/2000 (per effetto delle nuove disposizioni normative), v. il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018, recante le «Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche».

incarichi dirigenziali, innalzando la soglia del limite percentuale. L'estensione postulata dalle norme è tuttavia bilanciata da alcuni riferimenti rinvenibili nelle medesime norme, come la necessaria previsione statutaria e soprattutto l'espletamento di un'apposita selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità.

Si pongono poi questioni interpretative che coinvolgono i seguenti profili della disciplina: la durata dell'incarico e la portata della disposizione "derogatoria" del d.lgs. n. 267/2000; le modalità e forme della sottoposizione al sistema di valutazione delle *performance*; i contenuti professionali.

7. *Segue: durata degli incarichi*

La componente "fiduciaria" dei menzionati incarichi è segnata, come accennato, dal profilo della durata, formalmente sganciato dalla previsione generale di cui all'art. 19, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 che stabilisce una durata minima (tre anni), al di sotto della quale l'incarico non può esplicarsi, ed un limite alla durata massima (cinque anni). Il d.lgs. n. 267/2000 si esprime soltanto sulla durata massima di tali incarichi stabilendo che essi «... non possono avere durata superiore al mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica» (art. 110, co. 3), senza offrire alcun riferimento alla durata minima.

Si innesta pertanto la questione in ordine alla possibile valenza del principio di cui all'art. 19, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 anche per gli enti territoriali. La fissazione della durata minima dell'incarico fiduciario deve essere valutata prestando attenzione alle diverse situazioni che in concreto possono determinarsi.

In linea di principio, l'applicazione generalizzata della regola della durata minima risponde ad almeno due esigenze: anzitutto, risponde alla finalità di assicurare una garanzia procedimentale per il soggetto che riceve l'incarico, il quale deve essere posto nelle condizioni di esprimere le sue capacità professionali e di conseguire i risultati per i quali l'incarico gli è stato affidato²⁰; ma la necessità di prevedere una durata minima dell'incarico discende direttamente anche dalla natura *organizzatoria*

²⁰ Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 15.

dell'atto di conferimento prima ancora che da profili giuridico-normativi, sicché una scelta e/o decisione dell'organizzazione amministrativa, per essere razionale e credibile, deve potersi dispiegare su un orizzonte temporale "minimo".

Purtuttavia il dettato legislativo del d.lgs. n. 267/2000 impone all'interprete di bilanciare siffatte condivisibili esigenze con quella normativamente fissata che lega l'incarico in oggetto esclusivamente al mandato del soggetto politico (il comma 3 dell'art. 110).

I problemi sorgono soprattutto nelle ipotesi in cui si registri un disallineamento temporale fra il mandato dell'organo politico e quello del dirigente a contratto: il caso-limite potrebbe essere quello del dirigente nominato nella fase finale del mandato del soggetto politico in carica. Se si propendesse per l'applicazione *sic et simpliciter* del termine minimo di tre anni, si determinerebbe una situazione in base alla quale il soggetto politico "uscente" avrebbe la facoltà di stabilire la dirigenza fiduciaria del soggetto politico "entrante", magari con diversa connotazione politica e questi, a sua volta, non potrebbe far valere la discrezionalità necessaria per controvertere tale scelta. Lo spirito della previsione normativa ne uscirebbe completamente stravolto.

A ben vedere, la mera trasposizione della regola di cui all'art. 19, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 alla specifica struttura tipologica degli incarichi *ex art.* 110 d.lgs. n. 267/2000 non è operazione così agevole: da una lettura sistematica dell'art. 19 emerge come la disciplina in questione sia fortemente ritagliata sugli apparati ministeriali, con peculiarità legate specificamente a quelle tipologie di incarichi. Per gli incarichi *ex art.* 110, l'impressione è che il legislatore abbia consapevolmente voluto non normare la durata minima o comunque non certo fondandosi sul paradigma statale, lasciando all'autonomia territoriale la facoltà di modulare diversamente tale importante ambito²¹.

Ragionando sulla forte compenetrazione degli incarichi con l'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale, si può ritenere che all'ente spetti di stabilire una proceduralizzazione dei suddetti casi, facendo

²¹ La giurisprudenza assimila le tipologie di incarico, statuendo una *integrazione* del dettato legislativo del d.lgs. n. 267/2000 con quello dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001: al riguardo, v. Cass. civ., sez. lav., 13 gennaio 2014, n. 478; ma v. anche Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 2017, n. 11015, cit.

attenzione a salvaguardare l'autonomia del soggetto politico, da un lato, e la professionalità del dirigente, dall'altro lato. E le opzioni regolative al riguardo sono tante: un esempio di intervento potrebbe essere quello che fissa periodi di "franchigia" che inibiscano all'organo politico di esercitare le proprie prerogative di nomina in determinati momenti del suo mandato, fatti salvi casi eccezionali; lo stesso regolamento dell'ente potrebbe incidere sul profilo temporale dell'incarico stabilendo a monte, nel bando di selezione pubblica del dirigente da reclutare *ex art.* 110, specifiche regole di gestione della durata dell'incarico; l'ente potrebbe infine rimettere la ponderazione del profilo della durata dell'incarico all'organismo indipendente di valutazione. Né sarebbe da escludere, in linea di principio, un intervento dell'ente volto ad individuare gli incarichi che, in forza del contenuto professionale (su cui v. *infra*), siano da sottoporre alla regola della durata minima, separandoli da quelli che, invece, sempre per le caratteristiche contenutistiche, possano ritenersi svincolati dalla medesima regola.

Quanto detto finora determina riflessi anche sulla valutazione delle prestazioni dirigenziali. Il fatto che la durata dell'incarico dirigenziale sia collegata al mandato politico è elemento in grado di alterare il successivo momento della verifica e del controllo delle prestazioni dei soggetti incaricati: a pesare sul "risultato" dei dirigenti *ex art.* 110 potrebbe essere principalmente la consonanza politica e personale con il soggetto politico²². Ciò soprattutto ove la valutazione dovesse addivenire ad esiti negativi non 'graditi' all'organo politico, trasformandosi per definizione la valutazione negativa del dirigente in valutazione negativa del soggetto politico; oppure ancora nelle ipotesi in cui sia l'azione politica a palesare problemi tali da determinare la chiusura anticipata del mandato elettivo, con buona pace dei "risultati" (magari lusinghieri) anche del dirigente nominato. Insomma, per come è strutturata la funzione dei soggetti incaricati *ex art.* 110, appare evidente che per i soggetti stessi la valutazione dei risultati rischia di assumere, nei fatti, una connotazione del tutto peculiare, distante da quella della dirigenza autonoma e stabile.

²² Su tali profili v. A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, cit., pp. 44-45.

Al fine di scongiurare le paventate distorsioni applicative, potrebbe risultare decisivo il ruolo di coordinamento svolto dal segretario, quale soggetto che «... sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività» (art. 97, co. 4) oppure, ove previsto, il ruolo del direttore generale, al quale rispondono i dirigenti nell'esercizio delle funzioni loro assegnate (art. 108, co. 1). Queste due figure, anche insieme là dove possibile, possono individuare forme di raccordo e di coordinamento tra le due aree della dirigenza (quella stabile e quella a contratto), anche a prescindere dalle formali attribuzioni di questa. Del resto, ai singoli dirigenti, quali normali prestatori di lavoro, incombono in ogni caso doveri di collaborazione con i colleghi, in funzione del perseguimento degli obiettivi di efficienza amministrativa: si tratta di veri e propri *obblighi procedimentali*, tesi ad assicurare relazioni inter-organiche permanenti e a evitare quei fenomeni di disgregazione interna agli uffici e settori delle amministrazioni che sono poi una delle più importanti cause della inefficienza amministrativa.

8. *Segue: limiti di derivazione costituzionale ai contenuti professionali*

La lettura in chiave costituzionale consente di ricavare vincoli anche sul versante dei *contenuti professionali* degli incarichi in esame. *In primis*, il valore della “continuità amministrativa”, richiamato dalla Corte costituzionale²³, funge da argine all'accumulazione dei settori più “pesanti” per le sorti dell'amministrazione (si pensi, per esempio, alla programmazione finanziaria o ai lavori pubblici) nelle mani esclusivamente della dirigenza fiduciaria individuata alla stregua dell'art. 110. Un ulteriore limite può ricavarsi a partire dal profilo della motivazione dell'ente rispetto alla “non rinvenibilità” di professionalità all'interno dell'organizzazione (profilo che, a rigore, giustificerebbe esclusivamente il ricorso all'art. 110, co. 2). L'inserimento delle figure dirigenziali in questione, solo eventuale, non deve e non può stravolgere l'equilibrio interno all'assetto dei poteri pubblici nell'ente territoriale.

²³ Il principio di continuità dell'azione amministrativa «è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa» (così Corte cost. 5 marzo 2010, n. 81); v. anche Corte cost. 11 aprile 2011, n. 124; Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 15.

Con la fattispecie di cui all'art. 110, il legislatore ha sì ampliato la gamma degli strumenti dell'autonomia dell'ente territoriale, ma lo ha fatto su due presupposti, di derivazione costituzionale: il primo presupposto, di tipo quantitativo (la soglia del trenta per cento), è stato esplicitato. Le figure introdotte, come visto, non possono alterare un equilibrio che lascia sempre e comunque alla dirigenza autonoma e indipendente lo spazio *prevalente*, in termini di numeri dei soggetti. Il secondo presupposto, che può essere definito "qualitativo", è invece implicito, non viene declinato dal legislatore statale ma rimesso all'autonomia territoriale dell'ente. L'ente territoriale – sulla cui autonomia organizzativa ci siamo in precedenza soffermati – non potrà che fare un uso accorto della fattispecie di cui all'art. 110, operando – in base alle specifiche caratteristiche dell'organizzazione di riferimento – quei bilanciamenti necessari a contemperare il valore della continuità amministrativa con quello dell'efficienza. È in questa operazione che si condensa l'autonomia territoriale costituzionalmente riconosciuta: nella ricerca, volta per volta – e non certo secondo un disegno fisso ed immutabile fatto dal legislatore statale – delle modalità più idonee al bilanciamento variabile dei valori in gioco. In questo spazio l'autonomia è completa, non certo però per "spostare", in ottica elusiva, funzioni dirigenziali prima presidiate da dirigenti stabili a soggetti che rispondono solo all'organo politico delle proprie prestazioni. Così delimitata la funzione di cui all'art. 110, per effetto di una lettura orientata ai valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, gli incarichi dirigenziali in oggetto vengono a posizionarsi nell'ordinamento in maniera molto peculiare, connotati da un regime giuridico ibrido, che coniuga elementi comuni al modello generale con elementi atipici, propri della logica di supporto all'indirizzo politico.

9. Segretario e direttore generale nell'ente locale

Il discorso sulla dirigenza locale richiede una focalizzazione sul ruolo ricoperto dal segretario (comunale o provinciale). La giurisprudenza, a partire dall'importante sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale, ha offerto numerosi elementi per definire la complessità dell'azione del segretario (comunale o provinciale), incidendo, di riflesso, anche sulla considerazione delle altre figure dirigenziali di vertice nell'ente locale. La figura del segretario ha sempre oscillato (e continua ad oscillare),

nelle prospettazioni degli studiosi e nei diversi progetti di riforma, tra due distinti modelli. Un primo modello che configura il segretario quale organo burocratico necessario, funzionario statale con attribuzioni di garanzia; un altro modello che rappresenta il segretario come il massimo funzionario dell'ente locale, legato da rapporto fiduciario con gli amministratori²⁴. Insinuandosi in siffatta apertura interpretativa, con la richiamata pronuncia, la Corte costituzionale sembrerebbe spostare l'azione del segretario sul terreno del legame fiduciario con l'organo politico, andando ad offuscare la pregnanza tecnica e di garanzia che la figura pur è chiamata ad assicurare. In tal guisa, verrebbe però a delinearsi una lettura non proprio coerente con i precedenti assetti giurisprudenziali, incentrati sulla necessaria neutralità del segretario quale elemento che lo pone al di fuori dello schema fiduciario dello *spoils system*²⁵.

Le recenti previsioni della contrattazione collettiva hanno complicato il quadro interpretativo, specie nella parte in cui intervengono sull'attività del segretario «nei Comuni fino a 100.000 abitanti ovvero nei Comuni, Province e Città Metropolitane ove non sia stato nominato il direttore generale ai sensi dell'art. 108 del d.lgs. n. 267/2000». In questi casi, l'assunzione delle funzioni di segretario comunale comporta «compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente, la responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della *performance*, la responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento» (art. 101, co. 1, CCNL).

²⁴ Così S. DE GOETZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *Le Regioni*, 2019, p. 487 ss.; cfr. inoltre C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di "bicefalismo" per i segretari comunali e provinciali?*, in *Le Regioni*, 2019, p. 501 ss.; M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoils system: un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, p. 284 ss.

²⁵ Diversa la posizione di G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 67 ss., che ribadisce la necessità di calare nella prassi operativa delle amministrazioni l'equilibrio tra politica e amministrazione.

Qui si pone un problema interpretativo non di poco conto, scaturente dall'operatività di altra distinta previsione della contrattazione collettiva che, ai fini della revoca del segretario, statuisce che «... costituisce violazione dei doveri d'ufficio anche il mancato o negligente svolgimento dei compiti di cui all'art. 101, comma 1» (art. 103, co. 4, CCNL).

Mettendo a sistema l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento, ora attribuito al segretario ("in sussidiarietà", si potrebbe dire), con la espressa sanzionabilità del segretario medesimo inosservante della specifica previsione di cui all'art. 101, co. 1, non v'è dubbio che si persegua, in linea di principio, un obiettivo di riduzione delle situazioni di inerzia gestionale derivanti dall'azione dirigenziale. Purtuttavia, è altrettanto indubbio che risulterà decisiva la lettura interpretativa del concetto di "inadempimento" del dirigente, quale presupposto indefettibile per l'attivazione del potere/dovere di avocazione da parte del segretario. Ciò in quanto l'inadempimento del dirigente non necessariamente e non sempre coincide con la mancata effettuazione e/o adozione da parte del dirigente di un atto dovuto. Soltanto quando l'inadempimento del dirigente consista nella mancata effettuazione di un atto dovuto (l'inadempimento investe cioè l'*an* di un'attività), il potere di avocazione riconosciuto al segretario non potrà che esercitarsi in via automatica, senza margini di apprezzabile discrezionalità del soggetto titolare. In tutti gli altri casi in cui l'inadempimento si traduca invece nell'esercizio di atti o nell'adozione di comportamenti attivi (il *quomodo* dell'attività), il potere di avocazione verrebbe inevitabilmente ad implicare un'autonomia decisionale di tipo valutativo da parte del segretario rispetto all'azione del dirigente medesimo: in queste ipotesi, l'esercizio del potere medesimo andrebbe cioè a fondarsi su presupposti non certi e non predeterminabili *ex ante*.

In ogni caso, l'impressione di fondo è che possa venire a determinarsi una "ingessatura" dei rapporti tra i soggetti dell'amministrazione, con il rischio di una possibile riduzione dell'autonomia decisionale di segretari e dirigenti rispetto all'indirizzo degli organi politici²⁶.

²⁶ Per una critica di tali previsioni della contrattazione collettiva, v. L. OLIVERI, *La precarizzazione a tenaglia di segretari e dirigenti. L'aspirazione illegittima dello spoils system prevista dal CCNL della dirigenza locale*, in <https://luigioliveri.blogspot.com>, 25 dicembre 2020.

Nella complessità delle attribuzioni del segretario, va considerato altresì il piano dei rapporti con la figura apicale del direttore generale (quando presente), così come vanno vagliate le implicazioni di una eventuale scelta dell'ente di accorpare le prerogative attribuendole al medesimo soggetto (il segretario), alla stregua dell'art. 108, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, soprattutto per le ricadute in termini di responsabilità erariale²⁷. Il direttore generale, giova ricordare, in forza delle previsioni normative del d.lgs. n. 267/2000, può (si tratta di una facoltà dell'ente) essere nominato dal Sindaco (nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, così come previsto dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, conv. l. 26 marzo 2010, n. 42) o dal Presidente della Provincia, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi (art. 108 d.lgs. n. 267/2000). Si tratta di una figura di snodo dell'amministrazione locale che, nell'elaborazione giurisprudenziale, si connota per la precipua finalizzazione del suo apporto non tanto alla gestione di un servizio/settore bensì al perseguimento degli obiettivi politici del Presidente (o del Sindaco), del quale, evidentemente, è espressione e braccio operativo²⁸. È proprio tale specifica connotazione del rapporto di lavoro del direttore generale a restituire all'interprete la chiara indicazione anche in merito alla posizione che assume il segretario rispetto al potere politico: nella catena di distribuzione della "fiduciarità" – nella quale il direttore generale è l'anello più forte – il segretario non entra, sistemandosi in posizione neutrale e di garanzia, per effetto principalmente della più volte

²⁷ La giurisprudenza della Corte dei Conti è infatti molto rigorosa nel richiedere all'ente locale un'attenta valutazione, sul piano della ragionevolezza della scelta, di una (eventuale) attribuzione delle funzioni di direttore generale (con riconoscimento della relativa indennità) al segretario, dimostrandosi ferma nell'ancorare la discrezionalità dell'ente medesimo sempre e comunque ad esigenze di interesse pubblico ed in applicazione dei principi di buona gestione a cui deve ispirarsi l'azione amministrativa (a questo riguardo, v. in particolare Corte dei Conti, sezione giurisdizionale Lombardia, n. 122/2014).

²⁸ In questi termini, nell'elaborazione giurisprudenziale di merito si segnala Trib. Benevento, sez. lav., 14 dicembre 2020; sulla «natura del tutto fiduciaria» del rapporto di lavoro del direttore generale, v. anche Trib. Napoli, sez. lav., 30 ottobre 2013, n. 18740; v. inoltre Corte App. Napoli, sez. lav., 25 febbraio 2020, n. 541. In ogni caso, si tratta di pronunce che trovano consonanza, quanto ai presupposti interpretativi, nella sentenza 22 febbraio 2019, n. 23 della Corte costituzionale, ove si ribadisce che il direttore generale «... è revocabile *ad nutum* previa deliberazione della giunta comunale».

richiamata sua funzione di soggetto che «sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività» (art. 97, co. 4, d.lgs. n. 267/2000; art. 101, co. 1, CCNL).

10. *L'apporto della contrattazione collettiva di area dirigenziale del 2020*

A questo punto, occorre verificare se le descritte direzioni dell'autonomia locale hanno trovato composizione nella richiamata contrattazione collettiva nazionale. La fonte collettiva ha sviluppato la logica della differenziazione "orizzontale" (tra le dirigenze, a seconda delle dimensioni demografiche degli enti) e "verticale" (all'interno della dirigenza, tra dirigenza "apicale" e dirigenza "di base") della dirigenza locale o ha preferito rimettere la disciplina nel cono d'ombra dell'impostazione omologante e uniforme? Ebbene, l'impressione di fondo è nel segno della divaricazione tra potestà statutaria e regolamentare dell'ente locale e contrattazione collettiva, in distonia rispetto all'elaborazione della Corte costituzionale. Sembra venire a profilarsi un rapporto che sorprendentemente inverte lo schema classico che vuole il contratto collettivo strumento (duttile per definizione) di differenziazione e di esaltazione delle specificità, a vantaggio di un approccio che affida invece al contratto collettivo medesimo un inedito compito di unificazione normativa, mettendo insieme dirigenza regionale e locale. Per altro verso, specularmente, a conferma della necessità di interazione tra i due tipi di fonte, va ricordato che il legislatore già prevede un coordinamento della fonte regolamentare rispetto al contratto collettivo nazionale, là dove stabilisce, all'art. 89, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, che la potestà regolamentare dell'ente locale si esercita «tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale».

Si possono individuare almeno tre ambiti tematici di intervento del contratto collettivo che corroborano siffatta lettura.

A) Il contratto collettivo è nel segno della continuità quanto alla disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti regionali e di quelli degli enti locali, che vengono assimilati nella stessa unitaria disciplina (quale effetto della scelta operata dal Contratto collettivo nazionale-quadro del 13 luglio 2016). Per giunta, il contratto collettivo adesso allarga il suo campo di applicazione accogliendo anche le aree dei segretari comunali e provinciali e della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa,

scorporata dalla tradizionale area di appartenenza, quella sanitaria (medica e non medica).

In tal guisa, la logica dell'accorpamento sembra comprimere le peculiarità strutturali delle diverse dirigenze menzionate, delle quali il contratto finisce per offrire una disciplina a sé stante scandita dalla previsione di una sezione sui «Dirigenti» separata da quella sulla dirigenza proveniente dall'area sanitaria e da quella dei segretari. Certo, in linea di principio, sono indubbie le connessioni organizzative che giustificano sul piano generale la assimilazione con i segretari e con la stessa dirigenza sanitaria (soprattutto per la vicinanza alle prerogative regionali). Il punto dolente di questa sistemazione normativa è nell'assimilazione di due modelli, quello regionale e quello locale, differenti quanto al sistema delle fonti di regolazione, come innanzi precisato: l'inclusione nell'unico contenitore rischia di determinare un vero e proprio corto-circuito giuridico. Un conto è la logica della complementarità dell'azione amministrativa territoriale, che va valorizzata, altro conto le diverse prerogative normative degli enti (specie su ambiti cruciali come la disciplina della dirigenza), che non possono non essere salvaguardate. Nella strutturazione delle sezioni, per esempio, viene del tutto trascurata l'assimilazione normativa ed organizzativa esistente tra segretari e dirigenti: il legame funzionale scandito dal potere di coordinamento affidato al segretario avrebbe potuto giustificare disposizioni specifiche contenute nella stessa sezione locale. È qui che si potevano rilasciare elementi di differenziazione.

B) Il contratto collettivo non introduce meccanismi peculiari che radicano la centralità del sistema di valutazione, prediligendo, al contrario, logiche e meccanismi quali la rotazione (art. 48, co. 3) difficilmente compatibili con la valutazione. Fa eccezione la disposizione di cui all'art. 30 CCNL ove si richiama, in ogni caso, la necessità di collegare una quota delle risorse destinate al risultato dei dirigenti al raggiungimento di obiettivi riferiti agli effetti dell'azione dell'ente nel suo complesso, oggettivamente misurabili. Si fa riferimento agli impatti delle politiche dell'ente sulla collettività, in termini di prodotti (*output*) e di effetto generato sui destinatari diretti o indiretti, nell'ottica della creazione del valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico sociale (*outcome*). Alla contrattazione integrativa spetta la individuazione della

maggiorazione percentuale e della quota dei dirigenti cui può essere assegnata la detta maggiorazione.

Colpisce la divaricazione fra la disciplina prevista per i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali delle aziende ed enti del servizio sanitario nazionale (*ex* Area III) e la dirigenza locale, quanto agli esiti negativi della valutazione delle *performance* dirigenziali: soltanto per i primi, è prevista una disciplina articolata (artt. 79, 80, 81 CCNL). Non viene curato inoltre il dialogo tra sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali e sistema della responsabilità dirigenziale, fatto salvo un riferimento al recesso, centrato in prevalenza sugli aspetti procedurali (art. 49 CCNL). Parimenti non viene tratteggiato il coordinamento con le funzioni degli organismi di valutazione né tantomeno con gli adempimenti delle norme anticorruzione, affidati al segretario o alla dirigenza. È assente la considerazione – invero decisiva per gli enti locali – di meccanismi capaci di intercettare i bisogni della collettività attraverso logiche di rendicontazione o di valutazione esterna in chiave partecipativa, svalutando non soltanto le innovazioni normative del 2017 ma lo stesso ruolo propulsore degli organismi indipendenti di valutazione. Nel richiamato «Patto per l'innovazione» del marzo 2021 la funzione *sociale* di una pubblica amministrazione efficiente è invece cruciale per la qualità dei servizi erogati ai cittadini.

C) Quanto alla sezione riguardante i segretari, abbiamo già visto come la previsione di un allargamento delle ipotesi di revoca dell'incarico (art. 103) rischia di innescare ricadute negative in ordine alle relazioni con la dirigenza, dal momento che il mancato o negligente svolgimento dei compiti di cui all'art. 101, co. 1 (tra i quali è incluso «l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento»), è annoverato espressamente quale causa di revoca dell'incarico al segretario perché integra una violazione dei doveri d'ufficio.

Insomma, nell'assetto normativo della contrattazione collettiva il dirigente non appare quale il soggetto propulsore del cambiamento e viene trascurata la sua naturale funzione di «trasformatore» delle istanze dei cittadini in decisioni pubbliche razionali. Ciò fa registrare un indubbio arretramento rispetto sia al quadro delle fonti eteronome, sia all'intervento frutto dell'autonomia dell'ente.

Sono tante le asimmetrie tra l'assetto contrattuale collettivo e l'autonomia normativa degli enti. L'intersezione fra le due componenti sembra avere radicato un disallineamento tra contrattazione collettiva nazionale e potestà normativa degli enti locali, sulla propria organizzazione e su aspetti importanti del lavoro dirigenziale (come gli incarichi), neutralizzando quegli spazi di manovra che per l'ente locale, in astratto, pur vengono a profilarsi rispetto alla disciplina uniformante. Qui l'operazione è di segno inverso: la contrattazione collettiva riaccentra, in chiave uniformante, la disciplina, precludendo gli spazi di differenziazione.

11. *Segue: il nuovo contratto collettivo: un'occasione perduta per consolidare il modello della dirigenza locale?*

In via conclusiva, si può sostenere che l'impianto del contratto collettivo, nel suo complesso, non risponda ad una logica plurale della dirigenza, assunta invece a premessa dell'effettività della disciplina, per favorire una difficile coabitazione delle specificità regionali con quelle locali. A ciò si aggiungono, come visto, non secondarie questioni interpretative specifiche, riguardanti il rapporto della dirigenza locale con l'organo politico e la relazione con il segretario (comunale o provinciale): si restituisce così all'interprete un quadro regolativo non in sintonia con l'autonomia riconosciuta in linea di principio agli enti locali e inidoneo a radicare un modello di dirigenza locale.

Parimenti, non si registra alcun intervento sulla intersezione tra adempimento *contrattuale* del dirigente e *performance*, dirigenziale e organizzativa della struttura, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici: in questo incrocio, viene invece a situarsi, a mio parere, il modello di dirigenza locale, nella concretezza tanto delle funzioni dell'ente quanto degli istituti del contratto di lavoro²⁹. La parte propriamente gestionale del lavoro dirigenziale, del dirigente micro-organizzatore per intenderci, e della sua valutazione, è anch'essa fuori dal *focus* della contrattazione collettiva, trascurandosi, anche in questo caso, le ricadute negative in termini di effettività dell'intera disciplina.

²⁹ V. M. CERBONE, *Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale*, cit., p. 231 ss.

Vero è che a pesare sullo spazio di manovra della contrattazione collettiva è la previsione normativa di cui all'art. 40 d.lgs. n. 165/2001, che esclude dalla "competenza" della fonte contrattuale la materia dei sistemi di valutazione, se non per le ricadute «ai fini della corresponsione del trattamento accessorio» dei dirigenti. Ma è altrettanto vero che, proprio a partire dal legame con i profili retributivi, la contrattazione collettiva avrebbe avuto titolo ad intervenire – pur mantenendosi nel perimetro segnato dal richiamato art. 40 – nella fase di individuazione dei parametri sui quali innestare la differenziazione dei trattamenti economici delle prestazioni dirigenziali. In tal guisa, l'attività della contrattazione avrebbe potuto interessare altresì, almeno indirettamente, gli obiettivi da assegnare ai dirigenti medesimi (e da far rifluire poi, di volta in volta, nell'incarico), incidendo sulle caratteristiche morfologiche di essi: per esempio, immettendo nella fase di costruzione degli obiettivi, in coerenza con le indicazioni della fonte regolamentare, quegli elementi rivenienti dal territorio e dalla collettività di riferimento, coltivando la logica della valutazione esterna, aperta alle istanze partecipative dei cittadini. Ne viene fuori invece un assetto normativo non soltanto carente ma a tratti ambiguo in ordine ai punti essenziali della disciplina del lavoro del dirigente locale: un assetto che, al di là di tutto, è scarsamente "integrabile" con le direzioni della autonomia normativa degli enti locali, esercitata per il tramite della potestà regolamentare su aspetti importanti del lavoro dirigenziale. La mancata sintesi delle dimensioni dell'agire dirigenziale – nel rapporto con la politica, con il personale, con le organizzazioni sindacali e con i cittadini – non va nella direzione di «puntare sull'equilibrio, anziché sull'esclusione, per costruire una dirigenza pubblica che sappia assumere con autorevolezza la guida della macchina amministrativa»³⁰. Si è ben lontani insomma dall'equilibrio tra i modelli costituzionali di amministrazione, tra legittimazione democratica e professionale, tra tecnica e politica, con la amara consapevolezza che si sia persa una buona occasione per il cambiamento.

³⁰ Così G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 72.