

# Fonti, organizzazione e rapporti di lavoro negli Enti locali

di Mario Cerbone

## Sommario

**1.** Organizzazione amministrativa e rapporti di lavoro nelle autonomie territoriali: il quadro costituzionale. – **2.** Fonti riformate del lavoro pubblico locale e spazi di competenza normativa di Comuni e Province. – **3.** Continua. Potestà normativa dell'Ente locale e potestà legislativa di Stato e Regioni. – **4.** Continua. Autonomia normativa dell'Ente locale e contratto collettivo. – **5.** Continua. La disciplina dei rapporti di lavoro – **6.** Continua. Il lavoro dirigenziale. – **7.** L'impatto della l.d. 4 marzo 2009, n. 15 e del d.lgs. 31 ottobre 2009, n. 150 sul lavoro pubblico locale: una riforma miope non pensata nella prospettiva del pluralismo istituzionale – **8.** Continua. Lo "schema di adeguamento" per gli Enti locali. – **9.** Continua. I frammenti normativi sull'adeguamento degli Enti locali: in particolare, le norme sulla valutazione della dirigenza locale al confine tra attuazione del principio di distinzione (tra "politica" e "amministrazione") e invasione delle prerogative dell'Ente locale sulla propria organizzazione amministrativa – **10.** Continua. Il raccordo tra "organismi indipendenti di valutazione" (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) e Commissione (art. 13, d.lgs. n. 150/2009) – **11.** Continua. La lontananza della Commissione ex art. 13, d.lgs. n. 150/2009, dall'Ente locale: implicazioni – **12.** Le norme sul "sistema di premialità" ed il loro confuso impatto sul lavoro locale – **13.** Le indicazioni normative "generali": in particolare, gli incarichi della dirigenza locale nel difficile incastro di potestà normative.

## **1.** Organizzazione amministrativa e rapporti di lavoro nelle autonomie territoriali: il quadro costituzionale

Per addentrarsi nell'analisi delle nuove norme sul lavoro pubblico – poste dalla l.d. 4 marzo 2009, n. 15 e dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 – e per capire le ripercussioni che esse possono avere sulle autonomie locali, occorre, preliminarmente,

tracciare le linee essenziali del contesto istituzionale di riferimento <sup>(1)</sup>.

Questa operazione – va subito anticipato – presenta non pochi elementi di difficoltà. La complessità del rapporto di interdipendenza tra “centro” e “periferia”, infatti, si è dimostrata crescente negli ultimi anni <sup>(2)</sup>. La riforma costituzionale del 2001 (posta dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) non si può dire abbia contribuito all’assestamento istituzionale: al contrario, essa, nata con l’idea della differenziazione territoriale forte, ha subito ben presto una peculiare torsione, riposizionandosi, attraverso l’alta supplenza della Corte Costituzionale, su equilibri diversi da quelli di partenza <sup>(3)</sup>. Gli equilibri raggiunti, seppure a fatica, si presentano tutt’affatto che duraturi: specialmente all’indomani dell’approvazione della legge sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42 <sup>(4)</sup>). Questa ripropone infatti uno spostamento del punto di equilibrio più vicino alla “periferia” che al “centro” e prelude, almeno nelle intenzioni del Governo, ad un rafforzamento della prospettiva istituzionale “federale”.

Quella dell’autonomia locale viene a costituire pertanto un’area tematica privilegiata nell’ottica di verificare fino a che punto si sia spinto il processo riformatore dell’azione delle amministrazioni pubbliche, avviato negli anni ’90, proprio con l’intenzione di legare riforma del lavoro pubblico e ripensa-

---

(1) Sulla necessità di analizzare la disciplina giuridica dell’impiego pubblico, sempre e comunque, *in relazione* agli assetti istituzionali degli apparati amministrativi di riferimento, si rintracciavano importanti passaggi già nel celebre “*Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato*”, presentato al Parlamento il 16 novembre 1979, dall’allora Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini. L’attualità dell’azione politico-amministrativa di Giannini e della sua riflessione scientifica sono state al centro di una recente ricerca inter-disciplinare: per gli aspetti più strettamente gius-lavoristici, v. M. RUSCIANO, M. CERBONE, *Le risorse umane nelle amministrazioni pubbliche*, in FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, Ricerca Giannini II fase, 2008, Vol. II.1, p. 17 ss.

(2) S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

(3) F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 469 ss.; T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, p. 421 ss.

(4) Su cui v. R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 127 ss.

mento delle strutture istituzionali <sup>(5)</sup>: essa non ha perso cioè quella sua intrinseca caratteristica, storicamente dimostrata, di fungere da “laboratorio sperimentale” delle riforme dell’amministrazione <sup>(6)</sup>.

In ragione di questi dati, si intuisce subito allora perché l’impiego negli Enti locali proponga elementi di assoluta peculiarità.

La peculiarità è, anzitutto, sul piano della configurazione delle fonti giuridiche di disciplina, attratte, nel nuovo assetto costituzionale, in uno schema fortemente policentrista. Del resto, il profilo dell’articolazione delle fonti di disciplina del lavoro, in generale – del lavoro pubblico locale, in modo particolare – già prima delle modifiche costituzionali del 2001, presentava non pochi elementi di complessità. Per gli Enti locali, i problemi scaturivano, essenzialmente, dalla difficile interazione tra “legge” e “contrattazione collettiva”: dal lato della legge, infatti, si registrava una coabitazione tra due testi normativi, il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che poneva le prescrizioni generali, e il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che delineava l’area della specificità dell’ordinamento degli Enti locali. In più punti, il confine tra le due aree entrava in una zona d’ombra <sup>(7)</sup>: si pensi, ad esempio, ai “criteri di adeguamento” fissati, in via generale, dall’art. 27 del d.lgs. n. 165; oppure al ruolo della contrattazione collettiva, specie alla luce della previsione di cui all’art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 267 <sup>(8)</sup>. Dal lato della contrattazione col-

---

(5) M. D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, p. 47 ss.; di recente, F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2998 alla l.d. n. 15/2009*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT, 88/2009.

(6) R. SANTUCCI, A. VISCOMI, *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

(7) L. ZOPPOLI, *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del pubblico impiego. Considerazioni su “un testo unico che non c’è”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, p. 107 ss.

(8) L’art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, dispone che: “La potestà regolamentare degli enti locali si esercita, *tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale*, nelle seguenti materie ...”. La disposizione è sin troppo infelice sul piano lessicale da potere determinare effetti interpretativi significativi. Nel riferir-

lettiva, il contesto normativo ha vissuto poi una peculiare condizione, di valorizzazione delle specificità locali, rispetto a quelle regionali, sia pure all'interno dello stesso comparto.

Siffatto policentrismo delle fonti ha importanti implicazioni di ordine metodologico per la nostra analisi: "coerenza" e "prevedibilità" del quadro normativo, infatti, non sono più, in linea di principio, assicurate *a priori* dal legislatore o dagli autori delle fonti normative, ma costituiscono il frutto dell'attività interpretativa<sup>(9)</sup>.

## 2. Fonti riformate del lavoro pubblico locale e spazi di competenza normativa di Comuni e Province

Seguendo allora quest'ultima traccia di metodo, mi pare quanto mai necessario indicare immediatamente i "punti fermi" del quadro costituzionale. E qui, senza mezzi termini, occorre rifarsi anzitutto all'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, che ha interessato principalmente il rapporto Stato-Regioni e, di riflesso, anche il sistema delle autonomie locali: l'elaborazione della Consulta rappresenta oggi un vero e proprio modello "normativo" di riferimento, di sicuro aiuto per l'interprete<sup>(10)</sup>.

---

si all'ambito di intervento della potestà regolamentare, essa è costruita sulla falsariga della l.d. n. 421/1992 (delega che ha aperto la fase della privatizzazione e che espressamente "riservava" alle fonti pubblicistiche talune materie): mi pare quindi che ci siano pochi dubbi sulla piena ed esclusiva riconducibilità delle materie ivi elencate all'ambito pubblicistico. Tuttavia, in dottrina, c'è chi pone questa norma a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze della contrattazione collettiva, a dimostrazione del fatto che non è azzardato far rientrare nella competenza della contrattazione collettiva la disciplina di tutti gli aspetti dei rapporti di lavoro, anche quando questi toccano per qualche verso l'organizzazione e vanno ad intrecciarsi con qualche profilo rimesso dalla l. n. 421/1992 alla potestà regolamentare (così L. ZOPOLI, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo. A proposito della "Riforma Brunetta"*, in M. CARRIERI, V. NASTASI, (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 235 ss.).

(9) G. PITRUZZELLA, *Quali poteri normativi per l'autonomia locale?*, in *Le Regioni*, 2008, p. 3 ss.

(10) Com'è noto, si fa riferimento alla giurisprudenza costituzionale sulla dirigenza

L'esperienza giurisprudenziale di questi anni ha interessato almeno quattro macro-aree tematiche, che potremmo definire di persistente criticità.

### 3. *Continua. Potestà normativa dell'Ente locale e potestà legislativa di Stato e Regioni*

La prima area di criticità riguarda il rapporto tra la potestà normativa (statutaria e regolamentare) dell'Ente locale e le potestà legislative di Stato e Regioni.

Non c'è molta chiarezza al riguardo, per il concorso di almeno due fattori.

Sicuramente, non va trascurato il fatto che l'ordinamento degli Enti locali, così come confezionato con il d.lgs. n. 267/2000 è, ormai da tempo, nel cantiere parlamentare e fatica a trovare uno sbocco che ne fissi la configurazione giuridico-ordinamentale in aderenza con il nuovo sistema costituzionale<sup>(11)</sup>. Questa situazione di stallo, anzi, ha messo in moto un processo di ricostruzione, in via interpretativa, del quadro normativo 'utilizzabile' molto faticoso e contrastato: un processo in cui

---

pubblica: segnatamente, quanto a meccanismi di attribuzione degli incarichi, fiduciarietà, durata dell'incarico e valutazione. A partire dalla sentenza n. 233/06, passando per le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, fino a giungere alle pronunce del 2008 (n. 161, n. 340, n. 351, n. 390). Per l'area specifica degli Enti locali, cfr. le pronunce citate in nota 15.

(11) Il sistema normativo degli Enti locali è, da qualche anno, all'attenzione del Parlamento, per una revisione: una bozza di disegno di legge era stata prodotta con il d.d.l. n. 1464/07, c.d. d.d.l. Lanzillotta, recante "*Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*", presentato al Senato il 5 aprile 2007 (A.S. 1464); su quella base si è sviluppato un ampio dibattito parlamentare confluito, ad oggi, in un nuovo disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 19.11.2009, recante "*Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*". Vedilo in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); v. altresì gli emendamenti proposti, in Conferenza unificata, da Regioni, Anci, Upi, in data 18 novembre 2009, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

la difficile coesistenza del testo normativo sugli Enti locali (il d.lgs. n. 267) con il nuovo assetto costituzionale si è sommata all'altrettanto difficile coabitazione dello stesso testo con il d.lgs. n. 165/2001. Già prima della riforma costituzionale, infatti, come accennato, l'esatto confine tra l'area delle prescrizioni generali, fissata dal d.lgs. n. 165 e l'area della specificità dell'ordinamento degli Enti locali si presentava estremamente complicato. E, su questi profili, il d.lgs. n. 150/2009 non entra a mettere ordine.

Ma soprattutto, e veniamo così al secondo e più importante fattore, il sistema costituzionale, nella lettura della Corte costituzionale, è vero che conferma il suo carattere strutturalmente "aperto", ma con importanti indicazioni, ricavabili in via interpretativa, nella direzione dell'incremento di prerogative per l'Ente locale, in materia di lavoro pubblico. È pertanto necessario precisare subito i 'confini' di queste prerogative, in quanto tale operazione sarà poi in grado di orientare l'analisi del d.lgs. n. 150/2009, che nelle successive pagine ci si accinge a compiere.

Il ragionamento è, essenzialmente, sugli spazi di manovra per Comuni e Province in materia di lavoro pubblico locale, riferiti sia allo Stato sia alla Regione.

Questo discorso va condotto alla luce di un assetto istituzionale, oggi, dal 2001, equi-ordinato (art. 114, Cost.) e che attribuisce coerentemente un'autonomia diretta all'Ente locale sulla propria organizzazione amministrativa: siffatta autonomia si traduce, segnatamente, nella potestà statutaria, riconosciuta dall'art. 114, comma 2, Cost., e nella potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.

Ebbene, questi elementi contribuiscono a creare, in via interpretativa, per gli Enti locali, uno schema di riparto di potestà normativa a sé, differente rispetto a quello che l'art. 117 Cost. prevede per i rapporti Stato/Regione. Se si dovesse infatti ragionare come per le Regioni, l'interprete sarebbe indotto ad applicare agli Enti locali la stessa logica legata all'art. 117, comma 2, lett. g): dal momento che questa disposizione 'nomina' la sola materia dell'ordinamento e organizzazione dello Stato, in

applicazione della clausola generale di residualità, la Regione sarebbe competente ad appropriarsi dell'ordinamento e organizzazione locale.

Questa conclusione, a mio parere, è praticabile soltanto all'interno dei rapporti tra Stato e Regione, proprio perché, se estesa agli Enti locali, rischierebbe di andare in contrasto con le citate norme costituzionali sulla potestà normativa dell'Ente locale e, più in generale, sul principio di autonomia degli stessi enti *ex art. 5 Cost.* La posizione interpretativa che tende a tenere distinto il “modello locale” da quello “regionale” è invece compatibile con la posizione di chi richiama l'attenzione sul rispetto del principio di legalità che, per l'organizzazione dei pubblici uffici, si manifesta sotto forma di riserva relativa di legge (art. 97, co. 2, Cost.): una limitazione alle potestà normative dell'Ente locale, infatti, è ammissibile, ma soltanto ad opera di principi generali di organizzazione pubblica, posti dal legislatore statale <sup>(12)</sup>.

Tirando le fila del discorso, una prima conseguenza del ragionamento è che la normativa statale posta dal d.lgs. n. 267/2000 sull'organizzazione e sull'ordinamento degli Enti locali, andando ben oltre i principi generali, non può che “cede-

---

(12) Per la prospettiva costituzionale ed amministrativa, il dibattito è articolato: v., da ultimo, F. TRIMARCHI, *Qualche osservazione sulla riforma dell'amministrazione locale. Pluralismo istituzionale e funzionamento del sistema*, in *Le Regioni*, 2009, p. 383 ss.; S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009; F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 91 ss.; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e “preferenza” in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, 2008, p. 113 ss.; S. PARISI, *Il “posto” delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, 2008, p. 155 ss., M. CALCAGNILE, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello Stato delle autonomie*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2004; nonché, anche se meno recente, il contributo di A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 97 ss. Per la prospettiva gius-lavoristica, v. L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico dopo le riforme degli anni '90, con particolare riguardo agli enti locali: evoluzione e tratti caratterizzanti*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, p. 207 ss.; M. RUSCIANO, *La dirigenza degli enti locali, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.aislo.it](http://www.aislo.it); A. TROJSI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 695 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Padova, Cedam, 2005.

re”, in linea di principio, innanzi alle nuove prerogative dell’ente medesimo, in quanto non compatibile con il nuovo assetto costituzionale. Detto in altro modo, la normativa statale potrà vincolare l’Ente locale *solo* quanto ai “principi generali”.

Questa conclusione non esaurisce però l’indagine, implicando di procedere alla individuazione concreta, segmento per segmento, dei singoli ‘pezzi’ dell’organizzazione locale, per verificarne gli eventuali intrecci con prerogative di intervento dello Stato e/o della Regione, che ne giustificerebbero un recupero di potestà da parte di questi. Il discorso investe soprattutto il lavoro dirigenziale (su cui v. *infra* par. 9 e par. 13), ma anche taluni aspetti del rapporto di lavoro non dirigenziale (su cui v. *infra* par. 8 e par. 12).

#### 4. *Continua. Autonomia normativa dell’Ente locale e contratto collettivo*

Per l’indagine gius-lavoristica, il rapporto tra l’autonomia normativa dell’Ente locale e la fonte contrattuale collettiva rappresenta un punto molto delicato e controverso. Anzitutto, perché l’analisi giuridica deve fare i conti, da un lato, con l’articolazione della funzione legislativa, ora in mano allo Stato, ora alla Regione; dall’altro, con l’intrinseca ambivalenza della contrattazione collettiva, intesa ora come “materia da regolare”, rispetto alla quale individuare il soggetto competente a porre la disciplina, ora come “strumento di regolazione delle materie” già affidate alla competenza dell’una o dell’altra fonte. Ciò rende particolarmente difficile l’allocazione della fonte contrattuale nelle caselle costituzionali del nuovo Titolo V, specie se si considera il dato, a più riprese anteposto nelle analisi dei costituzionalisti, dell’insufficienza di “un ragionare per materie piuttosto che per politiche”<sup>(13)</sup>.

Se riguardata, infatti, nella prima accezione, la contrattazio-

---

(13) Da ultimo, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in questa Rivista, 2009, p. 203 ss.

ne collettiva risulta non pienamente compresa sotto nessuna delle etichette linguistiche definite dalle norme costituzionali. Anzi, si potrebbe sostenere che proprio la contrattazione collettiva rappresenta l'area tematica che meglio dimostra il limite di qualsiasi approccio alla riforma che sia fondato esclusivamente su criteri formali o nominali. Questa specifica forma di esperienza sociale e giuridica infatti appare non solo egualmente partecipe di più 'materie' ma riferibile anche, ed al contempo, ai diversi livelli su cui si collocano gli agenti detentori della potestà legislativa, in quanto fonte o strumento alle cui risorse regolative affidare la disciplina di determinate 'materie' <sup>(14)</sup>.

L'assestamento interpretativo al riguardo, fondandosi principalmente sulle indicazioni della Corte costituzionale (cfr. specie le sentenze n. 2/2004; n. 95/2007; n. 189/2007), tende a ricondurre gli interventi del legislatore statale nell'area della competenza esclusiva (statale), in materia di "ordinamento civile" <sup>(15)</sup>.

##### 5. *Continua. La disciplina dei rapporti di lavoro*

L'inesistenza, in linea di principio, di competenza normativa dell'Ente locale sulla disciplina dei "rapporti di lavoro", non dirigenziali, ha significative implicazioni, specie all'indomani dell'approvazione di un blocco normativo, come quello posto dal d.lgs. n. 150/2009, che incide pesantemente sulla gestione delle risorse umane (con significative anticipazioni contenute già nella l. n. 133/08) <sup>(16)</sup>. L'impatto del d.lgs. n. 150/2009 su-

---

(14) A. VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, p. 165 ss.

(15) Da ultimo, v. A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 93, per la ricostruzione del dibattito in materia.

(16) Compiendo scelte giuridiche poco razionali, a parere di E. GRAGNOLI, *I limiti dell'annunciata riforma del lavoro pubblico*, in *Risorse Umane*, 2009, p. 133 ss.: meglio sarebbe stato combinare le innovazioni sul versante organizzativo e sui rapporti di lavoro con un ripensamento della complessiva collocazione istituzionale delle

gli Enti locali, paradossalmente, rischia di essere più forte e penetrante per il “personale” che per la “dirigenza”, producendo così, nei fatti, come vedremo, un’inversione logica foriera di irrazionalità giuridiche.

## 6. *Continua. Il lavoro dirigenziale*

Ancora più problematico è il versante del “lavoro dirigenziale”, per il quale si registra invece una tendenziale espansione della competenza normativa dell’Ente locale, in particolare, sugli incarichi e sulla valutazione, come conseguenza del riconoscimento costituzionale diretto dell’autonomia organizzativa<sup>(17)</sup>.

La riflessione sull’individuazione della corretta posizione della dirigenza locale nell’assetto costituzionale può giovare, per certi versi e sino ad un certo punto, dei ragionamenti della Corte costituzionale in tema di dirigenza regionale (segnatamente quanto agli incarichi, e mi riferisco, in particolare, alla sentenza n. 233/06); per poi assestarsi su un binario interpreta-

---

amministrazioni, con una trasformazione delle loro funzioni.

(17) Anche qui il discorso interpretativo è tutt’altro che definito, in assenza peraltro di specifiche indicazioni della Corte costituzionale. Purtuttavia, il modello di dirigenza locale che viene fuori dal sistema delle norme costituzionali converge verso posizioni di ampio riconoscimento dell’autonomia dell’ente quanto alla sua organizzazione. Si badi che, per gli Enti locali, il discorso della dirigenza deve subire, e non può che subire, un inevitabile e mutevole adattamento, legato alla considerazione in fatto che, specie nei Comuni (in particolare, quelli piccoli), la figura del dirigente non esiste, venendo sovente temporaneamente sostituita dalle cc.dd. posizioni organizzative. Per queste specifiche “posizioni”, che trovano origine giuridica principalmente nei contratti collettivi (v. Ccnl Regioni e Autonomie locali del 31 marzo 1999, art. 8, con previsioni confermate dal successivo rinnovo, da leggere in parallelo con le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000, sui Comuni privi di dirigenza, specie l’art. 109, comma 2), si può dire che si realizza un inedito esempio di autonomia normativa dell’Ente locale, per via contrattuale collettiva. Anche sui criteri di attribuzione di siffatti peculiari incarichi, occorre allora tenere presente il quadro interpretativo sinora descritto: coglie i nuovi nessi con la tematica, U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 368.

tivo proprio, che ne rimarca l'assoluta peculiarità <sup>(18)</sup>.

*7. L'impatto della l.d. 4 marzo 2009, n. 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 sul lavoro pubblico locale: una riforma miope non pensata nella prospettiva del pluralismo istituzionale*

Una delle prime censure mosse, in verità da più parti, all'impianto normativo del d.lgs. n. 150/2009 – già quando il testo era ancora *in fieri* – è stato quello relativo all'impostazione “centralista” dell'intervento: il riferimento prevalente (se non addirittura esclusivo) al modello ministeriale come modello trainante delle trasformazioni giuridico-organizzative è stato avvertito dai più come un clamoroso passo indietro rispetto alla acquisita consapevolezza della varietà delle amministrazioni pubbliche, in ragione del loro intrinseco carattere multi-organizzativo <sup>(19)</sup>. Prospettiva quest'ultima tecnicamente tracciata dalla intervenuta “privatizzazione” del rapporto di lavoro.

Questa obiezione di fondo non viene superata dal disegno

---

(18) La pronuncia n. 233/06 fissa un punto molto importante, in materia di incarichi dirigenziali e organizzazione amministrativa nelle Regioni, arrivando a stabilire che tra i primi e la seconda si instaura una significativa compenetrazione. Questo dato interpretativo – relativo alla dirigenza regionale – nel micro-contesto della pronuncia del 2006, è vero che si lega alla potestà legislativa della Regione in materia. Tuttavia, questo passaggio, a mio parere, segna comunque per l'interprete un percorso interpretativo molto carico di conseguenze, anche per la dirigenza locale. Esso chiarisce infatti che lo strumento dell'incarico, se guardato sotto il profilo della qualificazione degli interessi, è funzionale ad esigenze dell'organizzazione: o, comunque, la dimensione dell'organizzazione appare come quella prevalente, rispetto ai profili ascrivibili all'ordinamento civile. Questo *plafond* interpretativo, relativo alla specifica questione degli incarichi, va quindi accostato a indicazioni più ampie, ricavabili dal sistema costituzionale: in particolare, art. 5 e art. 114, comma 2, Cost., in materia di potestà statutaria dell'ente locale, nonché art. 117, comma 6, in tema di potestà regolamentare. Sul punto v. C. Cost. n. 4/04; C. Cost. n. 390/04; C. Cost. n. 286/07: in particolare, quest'ultima pronuncia individua un “principio di autonomia degli enti locali”, stabilendo che “non vi è dubbio che tale principio, deducibile dall'art. 5 Cost., limiti le stesse potestà legislative esclusive della Regione, in quanto principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica”.

(19) Da ultimo, v. G. D'ALESSIO, *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza*, in *www.astrid.eu.*, 2009.

normativo del d.lgs. n. 150/2009 nella sua versione finale: al contrario, viene confermata, con inevitabili contraddizioni rispetto all'obiettivo, pur dichiarato in apertura, di volere procedere ad una "riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche" (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 150/2009). Per gli Enti locali, in modo particolare, le ripercussioni negative di questo vero e proprio errore metodologico si avvertono in più punti <sup>(20)</sup>.

A ben vedere, la criticità è acuita da un'altra considerazione di carattere generale: talune previsioni del decreto sembrano caricare eccessivamente la "funzione prescrizionale" della norma, intervenendo o su punti già normati o, in caso contrario, là dove le stesse norme avevano consapevolmente deciso di liberare spazio alla effettiva organizzazione, nel pieno spirito manageriale <sup>(21)</sup>. Si pensi, per la prima ipotesi, ad esempio, alle nuove fattispecie sanzionatorie introdotte dal d.lgs. n. 150 ed al loro non sempre chiaro coordinamento con le norme già esistenti in materia disciplinare <sup>(22)</sup>.

Nella seconda ipotesi prospettata, il riferimento è, sempre a titolo esemplificativo, alla prescrizione generale che impone ad ogni amministrazione pubblica la misurazione e la valutazione della *performance*. Si tratta di un classico esempio di ambito

---

(20) Può dirsi che si ripresenta, a distanza di sedici anni, il problema della "difficile traducibilità a livello locale" del decreto, allora n. 29, oggi n. 150: così M. CANNELLI, S. RECCHIONE, *Il sistema degli enti locali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, p. 559 ss.

(21) E' questo un punto messo bene in luce da A. ZOPPOLI, *Dirigenza, organizzazione e contratto di lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000; nonché ID., *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 136 ss.

(22) Si presta bene a spiegare le perplessità avanzate la disposizione normativa di cui al nuovo art. 55-*sexies* del d.lgs. n. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 69 del d.lgs. n. 150/2009, in tema di "Responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare". In particolare, va menzionato il comma 1 della norma, là dove stabilisce la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione "ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare": la formulazione della norma non chiarisce se la nuova sanzione prevista *ex lege* sostituisca l'eventuale *altra* sanzione disciplinare (di cui ricorrono i presupposti) o se, piuttosto, vada ad aggiungersi a questa, con la finalità quindi – per la verità non chiara – di colpire un diverso inadempimento del lavoratore.

già disciplinato in precedenza: il d.lgs. n. 286/1999, infatti, è vero che lasciava agli Enti locali margini di derogabilità, ma intendendo che questa potesse esercitarsi sul *quomodo* della valutazione, non certo sull'*an* <sup>(23)</sup>. Il d.lgs. n. 150 si preoccupa, più che altro, di imporre, anche indirettamente, alle amministrazioni un modello, finendo con il ridurre i predetti margini di autonomia anche sul *quomodo* della valutazione.

Quello che pare profilarsi, invece, come un sicuro avanzamento nel processo di implementazione dei processi di valutazione è l'irrigidimento dell'interrelazione fra "valutazione" dei risultati conseguiti e "merito": binomio critico dell'impianto previgente, oggi più compiutamente disciplinato. In particolare, là dove il d.lgs. n. 150/2009 subordina l'erogazione dei premi all'attivazione dei processi di valutazione: resta, comunque, anche in questa nuova e più rigida impostazione, tutta da verificare la corrispondenza che si andrà ad instaurare, *nei fatti*, tra i circuiti di valutazione delle *performance* ed una virtuosa dinamica degli incentivi <sup>(24)</sup>.

Questa parte della normativa è interessante anche per un altro verso. Essa supera talune criticità dell'impianto previgente, soprattutto quanto all'ampiezza prospettica del controllo: mostrando di tenere conto della necessità di superare l'affermarsi di logiche e prassi orientate a cogliere, delle *performance* amministrative, esclusivamente le ricadute sul piano della retribuzione, ignorando del tutto i profili che riguardano l'analisi delle *performance* medesime "a scopo di miglioramento e apprendimento" <sup>(25)</sup>. Rispondono infatti all'intento di allargare le maglie del controllo, in questa più proficua logica, tutte le previsioni del decreto sui compiti dei nuovi Organismi indipendenti di valutazione delle *performance*, concepiti nel ruolo di garanti della correttezza dei procedimenti di valutazione, di controllo interno

---

(23) Sul punto v. già M. CERBONE, *La valutazione*, in R. MERCURIO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 100.

(24) Richiama l'attenzione sui rischi derivanti da una definizione, per via legislativa, "scolastica" di procedure eccessivamente dettagliate G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento?*, in *Risorse Umane*, 2009, p. 138.

(25) G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento?*, in *Risorse Umane*, 2009, p. 139.

e di trasparenza, anche nel loro responsabile riferirsi alla Commissione nazionale di cui all'art. 13.

### 8. Continua. Lo "schema di adeguamento" per gli Enti locali

Fatte queste premesse di carattere generale, si può andare al merito delle innovazioni.

Occorre subito esplicitare il criterio, o meglio i criteri direttivi, utilizzati dal legislatore delegato per determinare la quota di prescrizioni applicabili agli Enti locali.

Lo schema di fondo si può dire che sia semplice nella strutturazione, complesso nelle ricadute.

Le norme da prendere a riferimento sono gli artt. 16, 31 e 74: specie l'art. 74, rubricato "Ambito di applicazione", sembra, almeno ad una prima lettura, proporsi come norma di chiarificazione degli ambiti su cui insiste il legislatore nazionale, utilizzando la bussola dei criteri di riparto dell'art. 117 Cost. e la riconducibilità all'art. 97 Cost.

Senonché, la chiarificazione non c'è, sia perché il decreto è disseminato di altre disposizioni indirizzate *alle* amministrazioni pubbliche (e, quindi, anche a Comuni e Province), di cui è doveroso ricercare l'incidenza anche in assenza di rinvii espliciti, sia perché l'operazione di sistemazione delle disposizioni, condotta dal legislatore statale, non può sottrarsi alla verifica, *ex post*, di compatibilità con gli equilibri costituzionali.

Lo schema allora si può rappresentare "a cerchi concentrici": nel cerchio di dimensioni minori, si inscrivono le norme espressamente attratte nella categoria dell'*adeguamento* (ex artt. 16, 31 e 74), recanti "principi generali" di diretta attuazione dell'art. 97 Cost. (come prevede l'art. 74).

Si possono individuare due blocchi:

- il primo promana dall'art. 16, inserito nel Titolo II sulla misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, e riguarda: a) "principi generali" in materia di obbligatorietà della misurazione e valutazione della *performance*, individuazione di correlati meccanismi premiali, causalità diretta fra rispetto degli

obblighi sul controllo ed erogazione dei premi (art. 3, d.lgs. n. 150/2009); b) sviluppo del “ciclo di gestione della *performance*” (art. 4, d.lgs. n. 150/2009); c) definizione degli obiettivi, segnatamente quanto all’individuazione dei requisiti strutturali degli stessi: rilevanza e pertinenza, specificità e misurabilità, determinazione temporale, comparabilità (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 150/2009); d) Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, individuale e organizzativa (art. 7, d.lgs. n. 150/2009); e) ambiti di misurazione e valutazione della *performance* individuale (art. 9, d.lgs. n. 150/2009); f) responsabilità dell’organo di indirizzo politico-amministrativo della cultura per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e integrità (art. 15, comma 1, d.lgs. n. 150/2009);

- il secondo blocco trova la sua fonte nell’art. 31, inserito nel Titolo III su merito e premi, e concerne: a) utilizzo delle risorse disponibili per fare fronte agli interventi sul merito e sulla produttività (art. 17, comma 2, d.lgs. n. 150/2009); b) criteri e modalità per valorizzare il merito ed incentivare le *performance* (art. 18, d.lgs. n. 150/2009); c) legame tra progressioni economiche e sviluppo delle competenze professionali e risultati conseguiti (art. 23, commi 1 e 2, d.lgs. n. 150/2009), nonché criteri per le progressioni di carriera (art. 24, commi 1 e 2, d.lgs. n. 150/2009); d) legame tra valutazione dei risultati conseguiti e attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25, d.lgs. n. 150/2009); e) capitolo della formazione (art. 26, d.lgs. n. 150/2009); f) premio di efficienza (art. 27, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Tutte queste norme vengono poi richiamate, in chiusura del decreto, tra le norme finali (Titolo V), con l’aggiunta di talune previsioni sull’inquadramento, contenute nell’art. 62, commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Sui contenuti del cerchio più ampio, invece, si annidano le maggiori difficoltà ricostruttive, ragion per cui lo schema seguito dal decreto determina ricadute di difficile valutazione.

Qui si dovrebbero collocare, in via residuale, le altre disposizioni del decreto, non nominate, e però riferite a tutte le amministrazioni pubbliche: su questa area, il legislatore non fornì

sce indicazioni esplicite, costringendo quindi l'interprete ad una minuziosa scomposizione di ogni frammento normativo, per stabilirne se, ed in che misura, sia cogente per l'Ente locale (come per le altre amministrazioni pubbliche), perché evidentemente espressione (anche in questo caso) di un principio generale a radicamento costituzionale o, se, piuttosto, esso esprima soltanto una tendenza, una indicazione ordinamentale, posta dal legislatore statale, come tale non vincolante, ma sottoposta alla libera valutazione di compatibilità in sede locale.

Fanno parte di questa area le nuove norme contenute nel Titolo IV del decreto, che si innestano sull'impianto, a valenza generale, del d.lgs. n. 165/2001. Ad esempio, si pensi alla modifica dell'art. 19, in materia di incarichi dirigenziali (più approfonditamente trattati *infra* par. 13); per i rapporti di lavoro non dirigenziali, alle modifiche relative ai concorsi ed ai procedimenti disciplinari <sup>(26)</sup>.

---

(26) A monte del discorso dell'adeguamento, si avverte in dottrina, dovrebbe porsi la potestà normativa dell'Ente locale su importanti "pezzi" della propria organizzazione: "pezzi" sottratti all'area della "privatizzazione", su cui insisterebbe la potestà esclusiva dello Stato, e quindi attratti nella sfera di un'ampia autonomia in sede locale. Primi fra tutti, i concorsi, per i quali, si sostiene, gli Enti locali potrebbero prevedere procedure e requisiti diversi, secondo sistemi decisi dall'ente stesso e non eteroimposti dallo Stato (così A. TROISI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008). Ebbene, a mio parere, questa conclusione non è condivisibile o, comunque, anche se accettata, non dischiude per gli Enti locali *reali* spazi di manovra: infatti, l'art. 97, comma 3, Cost., esprime un principio generale, vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, perché funzionale all'imparzialità ed al buon andamento. Allora, posto che l'obiettivo delle norme in oggetto è così definito - assicurare cioè, in altre parole, che vengano scelti i più capaci e meritevoli - non mi pare agevole rintracciare, in concreto, spazi per l'Ente locale per differenziarsi nell'adozione delle modalità di reclutamento.

Più o meno ad esiti analoghi, sia pure su tutt'altro versante, conduce la riflessione sulla parte della normativa relativa alle responsabilità disciplinari dei dipendenti pubblici. Anche in questo caso l'opzione della differenziazione in sede locale non trova spazio: ci troviamo di fronte a discipline poste dal legislatore statale - Titolo IV, Capo IV - sul perimetro del rapporto di lavoro, dove il mancato contatto con aspetti dell'organizzazione, almeno in via diretta, non lascia equivoci sulla disponibilità della legge statale pressoché totale in materia. Un punto che mi pare possa determinare problemi è quello che segna un contatto tra procedura di valutazione e procedura disciplinare, segnatamente all'art. 69 che inserisce nel testo del d.lgs. n. 165/2001 l'art. 55-*sexies*, sulla responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione. Qui il legislatore delegato innesca un pericoloso cortocircuito di responsabilità, non chiarendo - anzi, al contrario, complicando - i nessi e i

A ben vedere, la considerazione che queste norme confluiscono su un testo, il d.lgs. n. 165, che pone le norme generali per tutte le amministrazioni, probabilmente è alla base del mancato richiamo di esse nell'art. 74: cioè il decreto, per queste norme, rimanda ai criteri del d.lgs. n. 165, per la trasposizione, anche lì 'governata' dall'adeguamento (art. 27), alle amministrazioni non statali. Sennonché siffatto meccanismo, nel caso degli Enti locali, non è esaustivo: anzitutto, perché il d.lgs. n. 165 coesiste con il d.lgs. n. 267/2000 e con esso deve comunque fare i conti; poi perché l'adeguamento fissato nel decreto n. 165, all'art. 27, è stato "messo in discussione" dalle nuove previsioni costituzionali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>(27)</sup>.

---

contatti (e le implicazioni del contatto) tra le due aree, contigue ma non certo sovrapponibili e cioè pur sempre distinte.

(27) In verità, la riforma costituzionale ha aperto scenari interpretativi ancora più ampi, conducendo la dottrina a prospettare diverse soluzioni. Sulla sopravvenuta inutilizzabilità del meccanismo di adeguamento di cui all'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, quanto alle Regioni, c'è un certo assestamento interpretativo: v. L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico dopo le riforme degli anni '90, con particolare riguardo agli enti locali: evoluzione e tratti caratterizzanti*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, p. 247 ss.; per gli Enti locali, la questione non ha ricevuto indicazioni esplicite dalla giurisprudenza costituzionale. Però, ragionando sul dato costituzionale diretto dell'autonomia statutaria e regolamentare dell'ente locale sulla propria organizzazione amministrativa (artt. 5, 114, 117, comma 6, Cost.), non può che pervenirsi alla medesima soluzione della inapplicabilità della c.d. clausola di adeguamento ex art. 27, d.lgs. n. 165/2001. Per questa strada, c'è chi nega che in materia di organizzazione e personale degli Enti locali possa ravvisarsi alcuna competenza del legislatore statale, arrivando a dichiarare l'inapplicabilità dello stesso d.lgs. n. 267/2000 (così F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 431 ss.). Interessanti le indicazioni provenienti da recente giurisprudenza amministrativa, che ha affermato che l'art. 27 "non impone agli enti locali la disciplina statale, ma ne riconosce implicitamente l'autonomia statutaria e regolamentare, e ciò in sintonia con le disposizioni di cui all'art. 114, comma 2, Cost." (Cons. St. 18 gennaio 2007, n. 83).

**9.** *Continua. I frammenti normativi sull'“adeguamento” degli Enti locali: in particolare, le norme sulla “valutazione” della dirigenza locale al confine tra attuazione del principio di distinzione (tra “politica” e “amministrazione”) e invasione delle prerogative dell'Ente locale sulla propria organizzazione amministrativa*

Come anticipato, il legislatore delegato presceglie la categoria giuridica dell'“adeguamento” per gestire l'estensione della riforma alle amministrazioni non statali: viene così ripresa una tecnica già utilizzata con l'art. 27 del d.lgs. 165/2001<sup>(28)</sup> e che, lo abbiamo appena detto, può entrare in contrasto con le nuove previsioni costituzionali.

Il concetto di adeguamento racchiude in sé una densità di sfaccettature e implicazioni, non esauendo affatto lo sforzo interpretativo: anzi, al contrario, questa precisa opzione metodologica<sup>(29)</sup> solo in apparenza semplifica le questioni; in realtà, le riporta su un terreno dinamico, permanentemente *in itinere*, in ragione dell'intrinseco riferimento che il concetto medesimo fa alle peculiarità dell'organizzazione.

In questa logica, la norma va letta in continuità con l'art. 27, che aggancia esplicitamente l'operazione proprio alle peculiarità delle amministrazioni non statali. Tuttavia, vanno messe in luce alcune differenze, sul piano dei contenuti, tra i due testi normativi.

L'art. 27 citato orientava l'adeguamento di Regioni ed Enti locali su un ambito molto ampio: art. 4, in tema di “Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità”, e Capo relativo alla “Dirigenza”. L'adeguamento era cioè profondo, incidendo sulla parte centrale dell'organizzazione di un ente. E ciò

---

(28) Su cui V. BALDINI, *Commento all'art. 1*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*. Commentario, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1999, p. 1054 ss.

(29) Sul punto, v. G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 484 ss.; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, p. 468 ss.

giustifica le difficoltà di sopravvivenza del criterio in un mutato contesto costituzionale, che valorizza l'autonomia sul piano organizzativo.

Per il d.lgs. n. 150/2009 il discorso è diverso: l'adeguamento rimanda ad un'articolazione di ambiti differenziati. Come vedremo meglio di qui a poco, le norme richiamate, specie quelle di cui all'art. 16, per la loro intrinseca finalità e per i contenuti, sembrerebbero caratterizzare l'adeguamento delle amministrazioni non statali in una maniera molto peculiare. Le norme cioè vengono a connotarsi più per la loro funzione di "indicatori" di un possibile sviluppo organizzativo dell'amministrazione, che per la funzione (comunque ineliminabile) di prescrizioni normative cogenti. Del concetto di adeguamento, cioè, verrebbero in risalto gli aspetti che tendono a valorizzare le differenze, piuttosto che quelli che tendono a fissare un quadro di regole omogeneo. In questo senso, a parità di criterio adoperato (l'adeguamento), tra i due contesti normativi si affermerebbero significative differenze.

Anche se, in questo discorso, resta da valutare l'impatto del peculiare meccanismo che il d.lgs. n. 150/2009 pone a presidio dell'adeguamento medesimo, precisamente con le disposizioni di cui all'art. 16, comma 3, e all'art. 31, comma 4, che governano sia la fase transitoria, sia l'ipotesi di eventuale inerzia delle amministrazioni locali. Qui il legislatore del 2009 - con una tecnica ricorrente nel testo normativo - fissa una clausola di chiusura del sistema, con l'evidente intento di evitare "aggiramenti" della disciplina in nome dell'autonomia, specie ad opera di Regioni ed Enti locali. Sennonché, l'utilizzo del termine perentorio per l'adeguamento, fissato al 31 dicembre 2010, accompagnato dalla previsione che abilita la stessa legge statale a sostituire la fonte normativa "locale", è destinata, con ogni probabilità, a riproporre il problema di una potenziale lesione delle prerogative di autonomia normativa degli enti periferici. Semplificando un dibattito ben più articolato, che non può esaurirsi, per ovvie ragioni, in queste pagine, si potrebbe essere indotti a ragionare nella direzione della piena legittimità costituzionale della clausola per la sua inidoneità a ledere, *in via diretta*, la po-

testà normativa dell'Ente locale: la soluzione normativa statale garantirebbe cioè l'esistenza di una disciplina *medio tempore* ed in via suppletiva, in attesa cioè che la fonte titolata si appropri dei suoi spazi di regolazione. Si mostrerebbe così di intendere la *separazione* tra le fonti nel diverso canone della *preferenza* <sup>(30)</sup>.

La questione potrebbe ricevere anche un'ulteriore lettura, improntata a valorizzare le esigenze unitarie e di coordinamento, in passato assorbite dalla clausola dell'interesse generale in capo allo Stato, oggi, nel nuovo quadro costituzionale, da ricercare dialogicamente, in ossequio al principio espresso in apertura, "nelle sedi e nelle forme paritarie della leale collaborazione, non in quelle di un intervento ispirato a supremazia" <sup>(31)</sup>. Ecco allora che la clausola fissata dal d.lgs. n. 150 andrebbe colta nel suo significato di termine entro cui i soggetti istituzionali individuano le misure necessarie per assicurare il coordinamento, anche attraverso regole procedurali poste *ex novo* <sup>(32)</sup>.

Quest'ultima lettura del quadro normativo sembra essere quella accolta allo stato attuale, per fatti concludenti, dagli stessi soggetti istituzionali coinvolti nel processo di applicazione delle nuove norme: prima ancora della pubblicazione del d.lgs. n. 150 veniva formalizzato il Protocollo Anci; è di novembre 2009 il Protocollo Upi. È vero, deve prendersi atto del carattere dichiaratamente "sperimentale" di questa fase attuativa per gli Enti locali, ma i Protocolli citati vanno nella direzione, prima esplicitata, di creare percorsi procedurali di leale collaborazione, al fine di assicurare lo sviluppo di autonomi modelli normativi, all'interno di una cornice unitaria <sup>(33)</sup>.

---

(30) A. RUGGERI, *Cedevolezza, autonomia regolamentare e composizione delle fonti in sistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 148. Sul tema, v. anche la monografia di M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, Cedam, 2007, sp. cap. III.

(31) R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.

(32) ID., *op. cit.*

(33) R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria e valorizzazione delle performance nel d. lgs. n. 150/2009 "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico"*, in questa *Rivista*, individua nei Protocolli d'intesa con le autonomie territoriali una soluzione che il legislatore del 2009 avrebbe potuto formalizzare: tali Protocolli -

Andando al merito degli interventi, e seguendo l'ordine di impostazione del decreto, mi pare che l'art. 16, come anticipato, si imponga come criterio-guida nell'orientare l'adeguamento su un'area ben delimitata dal legislatore: va detto subito che la *ratio* di fondo che dovrebbe accomunare le disposizioni richiamate dall'art. 16 non appare affatto stringente. In particolare, desta qualche perplessità l'accostamento di due sotto-insiemi distinti di norme, quanto a contenuti e finalità. Da un lato, si pongono l'art. 3 e l'art. 15, comma 1, che pacificamente potevano non essere oggetto di espresso richiamo<sup>(34)</sup>; dall'altro lato, vi sono, in prevalenza, schemi organizzativi, che il legislatore predefinisce, forse in maniera troppo rigida e scolastica, e che quindi possono trovare un adattamento profondo con le peculiarità dell'organizzazione locale.

L'adeguamento sui "principi generali" in materia di misurazione e valutazione (art. 3) non ha molto senso. Si può pensare che si traduca nel costante informare l'azione a questi principi: deve essere fatto nel rispetto di questi principi con variazioni legate all'organizzazione. Non mi pare una grande novità.

Sul ciclo di gestione della *performance*, la finalità del rinvio mi pare sia tutta nel tentativo di ricondurre le amministrazioni locali (e regionali) – pur nella consapevolezza della peculiarità dei loro ordinamenti – all'osservanza rigorosa di tutti gli *step* del ciclo. Adeguandosi a questa griglia di gestione della *performance* le amministrazioni possono confrontarsi e scambiarsi buone pratiche: vengono così poste le condizioni per lo sviluppo delle tre linee di azione che il Protocollo d'intesa siglato tra Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione e Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci), in data 10 ottobre 2009, "Per la valorizzazione del merito e della produttività nel lavoro pubblico locale: l'attuazione delle disposizioni del

---

che di fatto si stanno concretizzando - "potrebbero, al di là di quanto è legislativamente imponibile con sicurezza, realizzare un adeguamento "dolce" ai principi della nuova riforma ed assicurare un'opportuna convergenza su dimensioni di fondo dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, con la necessaria salvaguardia delle peculiarità, che emergono meglio nell'ambito del dialogo e della leale collaborazione istituzionale".

(34) Si tratta di disposizioni che riguardano l'enunciazione di "principi generali".

decreto legislativo Brunetta nei Comuni”, adotta per l’applicazione della riforma ai Comuni <sup>(35)</sup>.

Trattandosi di una norma con una forte proiezione organizzativa, è logico attendersi una declinazione spinta di essa, presso le varie amministrazioni (si pensi a come l’obbligo si atteggi in base alla dimensione dei vari Comuni italiani o, ancora, alle forme della gestione associata di funzioni). Quello che mi pare però configurarsi come nucleo essenziale della norma è la inderogabilità dei momenti del ciclo, opportunamente costruito in una logica ambivalente: rivolto alle esigenze interne all’organizzazione e, al contempo, aperto alla rendicontazione all’esterno (cittadini-utenti, *stakeholders*) <sup>(36)</sup>.

Sugli “obiettivi” (art. 5, co. 2), infine, il legislatore ripropone la stessa logica: fissare uno schema *standard*, idealtipico, all’interno del quale l’Ente può determinarsi in base alle proprie esigenze.

**10. Continua. Il raccordo tra “organismi indipendenti di valutazione” (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) e “Commissione” (art. 13, d.lgs. n. 150/2009)**

Sull’area del raccordo tra i soggetti <sup>(37)</sup> – terminali del controllo in ogni amministrazione (gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all’art. 14), e Commissio-

---

(35) Questo documento indica infatti tre principali linee di azione: a) ridefinizione dei modelli di valutazione delle *performances* e *Ranking* dei Comuni; b) orientamento e supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi; c) monitoraggio dell’attuazione degli adempimenti del Decreto. È prevista inoltre un’articolata griglia di soggetti che supportano l’avvio delle fasi di applicazione della riforma: Commissione nazionale Anci (art. 4) e Comitato di vigilanza (art. 5). Sulla stessa falsariga del Protocollo Anci, è stato siglato, in data 18.11.2009, come accennato, il Protocollo Upi, riguardante le Province italiane.

(36) Si badi che il legislatore pone molto in risalto la prospettiva “esterna” all’amministrazione, affermando una differenziazione dei soggetti a cui non può che corrispondere una precisa articolazione degli effetti della normativa.

(37) Questa area, a rigore, non rientra nell’adeguamento *ex* art. 16 d.lgs. n. 150/2009, anche se poi a questa è logicamente connessa.

ne centrale di cui all'art. 13 <sup>(38)</sup> – le nuove previsioni aprono numerose questioni interpretative, tutte riconducibili, a mio parere, alla riflessione generale sull'introduzione di soggetti terzi, in posizione gerarchicamente superiore, in processi organizzativi segnati da un intrinseco grado di autonomia: su questo versante, come anche su quello del ciclo di gestione, il decreto produce una rischiosa scomposizione delle attività dell'ente, in tema di misurazione e valutazione, immettendo all'interno di spazi organizzativi logiche giuridico-formali orientate all'eterocontrollo: ciò determina un corto-circuito proprio nel cuore dei processi organizzativi, quei processi attraverso cui dovrebbe esprimersi la capacità di agire "come il privato datore di lavoro", che esprime la cifra della privatizzazione.

Là dove il previgente modello normativo ricercava costantemente al suo interno la compenetrazione giuridico-organizzativa (nel d.lgs. n. 165 ciò era evidente specie sul versante della dirigenza), oggi il legislatore sancisce l'interruzione di questo processo permanentemente *in itinere*, fissando, sulla carta, i tratti essenziali della interazione fra le due sfere di potere, quello normativo e quello organizzativo. Il legislatore comprime, a mio parere oltre il dovuto, quell'ambito di fisiologica produzione di "regole dell'organizzazione", dotate anch'esse di una loro intrinseca razionalità e cogenza, refrattaria alla normativa estrinseca <sup>(39)</sup>. La discussione non è nuova, anzi, aveva costituito un capitolo importante della riforma della privatizza-

---

(38) E' da ritenere che confluisce in questa parte, dedicata ai "Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance", l'indicazione normativa contenuta nell'art. 4, comma 2, lett. g) della legge delega: in particolare, l'art. 14 del d.lgs. stabilisce che la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione promana dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e il comma 7 prevede che i componenti dell'organismo siano "dotati dei requisiti stabiliti dalla Commissione ai sensi dell'art. 13".

(39) G. ZAGREBELSKI, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992; v. altresì M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993. Il tema ha ricevuto, di recente, nuova attenzione: v., in una prospettiva interdisciplinare, R. MERCURIO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; in particolare, v. i contributi di M. CERBONE, F. ROTA, *Dalla "legalità" in senso formale alla intrinseca "legislattività" dell'organizzazione pubblica*, p. 3 ss., per la parte giuridica, nonché i contributi di E. BORRELLI, F. COSTANZA, M. ESPOSITO, V. ESPOSITO, *Ciclo direzionale e complessità organizzativa*, p. 141 ss., per la parte organizzativa e sociologica.

zione. Viene ripresa oggi con una nuova e più decisa sterzata verso l'immissione di elementi di terzietà nei processi valutativi delle *performance*, come (unico) antidoto alla comprovata tendenza all'auto-referenzialità dei sistemi di valutazione.

In più punti della normativa, emergono momenti di raccordo tra l'organismo indipendente di valutazione e la Commissione: in alcuni casi, essi assumono la veste di meri adempimenti formali di comunicazione (ad esempio, al comma 3 dell'art. 14, quando si stabiliscono le modalità di nomina dell'Oiv "sentita la Commissione"); in altri casi, l'interazione tra i soggetti può avere qualche possibilità di incidere sulla complessiva tenuta del sistema di valutazione (ad esempio, quando si prevede che l'Oiv comunichi tempestivamente le criticità (art. 14, comma 4, lett. b) oppure risponda della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione (art. 14, comma 4, lett. f).

Comunque, tutti questi elementi convergono nella direzione di accreditare l'idea della valutazione delle *performance* nella sua prevalente componente di *accountability* democratico-istituzionale<sup>(40)</sup>.

Senonché, a mio parere, il vero punto problematico, non chiaro, delle nuove norme sta nella carenza di causalità tra questo mezzo impiegato ed il fine che si vuole raggiungere, a motivo del fatto che anello iniziale e decisivo della filiera dei soggetti della valutazione è, e resta, l'organo politico-amministrativo: ad esempio, le stesse prerogative dell'Oiv in tema di valutazione non vanno oltre la semplice "proposta" all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei dirigenti di vertice. Per quanto si vogliano immettere dosi di terzietà nel sistema questo converge fisiologicamente verso l'interno, se non altro perché è dall'interno dell'amministrazione che l'organismo di valutazione trae i dati e gli elementi "di contesto" per operare la sua misurazione. Eb-

---

(40) L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, in FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, Ricerca Giannini II fase, 2008, p. 317 ss.

bene, questo raccordo tra “interno” ed “esterno”, per gli enti locali, non è stato affrontato dalla normativa in esame: esso, nella configurazione che viene data dall’art. 5, comma 1, che però non è tra le disposizioni per le quali c’è l’adeguamento degli Enti locali, resta ambiguo, principalmente perché condizionato, a monte, dalla fase dell’attribuzione degli incarichi al dirigente. Anche qui, si assiste ad una legificazione di passaggi gestionali, attraverso la previsione della “consultazione del dirigente”, che alla fine, nella sostanza, non cambia (anzi rafforza) la prevalenza dell’intervento politico nella definizione degli obiettivi. Meglio sarebbe stato lasciare la questione alla naturale capacità di incontro tra le parti.

**11. Continua. La “lontananza” della Commissione ex art. 13, d.lgs. n. 150/2009, dall’Ente locale: implicazioni**

Un altro punto oscuro dell’impianto del decreto concerne le ricadute della descritta interrelazione tra Oiv e Commissione sull’autonomia dell’Ente locale: qui, a stretto rigore, siamo fuori dall’area dell’adeguamento, però l’art. 14, in più punti, fa pensare all’esistenza di un vero e proprio *obbligo*, anche per le autonomie locali, del raccordo con l’organismo centrale, quanto a criteri e metodologie per la nomina/selezione dei componenti dell’organismo indipendente di valutazione. Del resto, su questo punto vi era un preciso criterio posto dalla l.d. n. 15/2009, art. 4, co. 2, lett. g), là dove si stabiliva che la nomina dei componenti dei nuclei di valutazione (a cui si affidava il compito di effettuare la valutazione dei dirigenti), da parte dei Sindaci e dei Presidenti di Province, avvenisse “secondo i criteri e le metodologie stabiliti dall’organismo di cui alla lett. f (si tratta cioè della Commissione centrale di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 150).

Certo, dall’altro lato, leggendo l’art. 13, si avverte la sensazione che l’organismo sia dotato di scarsi poteri autoritativi (più che altro formula osservazioni e rilievi specifici, come emerge dal comma 6, lett. c, per gli enti territoriali).

Questo aspetto della normativa, comunque, segna il passag-

gio più carico di implicazioni in tema di valutazione per la dirigenza locale e sulla sua portata occorre intendersi: il legislatore prefigura infatti organismi di valutazione, per ogni amministrazione (ivi inclusa quella locale dunque), costituiti *sul modello centrale*, in posizione di autonomia ed indipendenza. Così facendo, la legge non fa altro che precisare aspetti, riguardanti il livello di terzietà del controllore, sino ad oggi molto dibattuti, spostando l'equilibrio della composizione soggettiva dell'organismo di controllo decisamente dal lato della imparzialità/terzietà. Per la verità, vengono così raccolti, a mio parere, elementi implicitamente già contenuti nel sistema normativo vigente, in quanto discendenti direttamente dal principio di distinzione tra "politica" e "amministrazione" (art. 97 Cost.).

Non si dimentichi infatti che il raccordo con l'organismo centrale è altresì funzionale ad assicurare la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale: si tratta di esigenze generali del sistema normativo, non suscettibili di ulteriore adattamento in sede locale, rappresentando esse un livello essenziale di prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche (art. 4, comma 3, n. 6, l. n. 15 e art. 11, comma 1, d.lgs. n. 150/2009) <sup>(41)</sup>. Certo, in senso contrario, va preso atto del limite intrinseco al nuovo organismo centrale - la Commissione - vale a dire quello della sua strutturale "lontananza" dai contesti delle singole amministrazioni: significativa, in questo senso, è la previsione del controllo, ad opera della Commissione, sulla corretta predisposizione del Piano e della Relazione della *performance*, per gli enti territoriali, nella forma della verifica "a campione". Non a caso, rispetto a questa obiezione di fondo, in dottrina, c'è chi ha proposto sin dall'inizio di dotare l'organismo di valutazione di una *task force* di dirigenti, specializzati in riorganizzazione <sup>(42)</sup>.

Ebbene, riflettendo sulla stessa configurazione giuridica dell'organismo centrale, l'impressione è che il legislatore non si

---

(41) La legge delega individua nell'"accessibilità totale" il requisito fondante di siffatto livello essenziale delle prestazioni erogate.

(42) L. ZOPPOLI, *Intervento*, Senato I Commissione (Affari Costituzionali), Audizione del 10 settembre 2008, dattiloscritto.

sia posto tanto il problema della “vicinanza” ai singoli contesti organizzativi. L’idea di fondo, piuttosto, è quella di apprestare le condizioni, attraverso l’istituzione di un organismo *ad hoc*, per giungere a “monitorare” e “governare” i processi di valutazione nelle singole amministrazioni, instaurando così, attraverso gli strumenti informatici anzitutto, un’interconnessione permanente tra tutte le pubbliche amministrazioni e la cabina di regia centrale. La creazione di questa rete dei controlli troverà cioè nell’organismo centrale la struttura che tenterà di omogeneizzare, anzitutto, i ‘linguaggi’ adoperati dalle varie amministrazioni, di individuare indicatori basilari per la misurazione dei risultati, di assicurare il confronto tra esperienze e di proporre, dunque, modelli di riferimento, di fornire supporto tecnico alle amministrazioni: una funzione che potremmo definire “maieutica”, fondata più sull’autorevolezza che sull’autorità.

Naturalmente siffatto obiettivo normativo, per rivelarsi credibile, deve, necessariamente, legarsi ad una più profonda riflessione sulla “posizione” del dirigente pubblico, specie se “di vertice”, nell’assetto dei poteri pubblici, nella direzione di una sempre maggiore accentuazione della sua distinzione rispetto alla “politica”, come tratto caratterizzante dell’intera normativa: è questo un punto di debolezza dell’impianto).

La problematicità di questi aspetti conferma che lo schema di declinazione del modello normativo adottato nei confronti delle amministrazioni non statali non si rivela, alla prova dei fatti, affidabile: esso non è esaustivo, sconta evidenti problemi di coordinamento e quindi non esime l’interprete dal verificare, volta per volta, la compatibilità della singola disposizione con la peculiarità dell’ordinamento locale.

## **12. Le norme sul “sistema di premialità” ed il loro confuso impatto sul lavoro locale**

Anche il versante della premialità si rivela di difficile traducibilità a livello di ente locale. Le disposizioni su cui dovrebbe intervenire l’adeguamento, è vero, esprimono principi generali

e sembrerebbero, ad una prima lettura, vincolare gli Enti locali soltanto nel risultato, e non certo nella pedissequa osservanza degli strumenti e delle procedure imposti dal legislatore statale.

Senonché, questo approccio viene contraddetto dalle disposizioni riportate all'art. 31, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, che fissano alcuni precisi paletti alla potestà normativa locale in materia: a) il vincolo della "prevalenza" della quota delle risorse economiche del trattamento accessorio da attribuire al personale che si colloca nella fascia alta di merito; b) il vincolo sul numero delle fasce di merito (almeno tre). Cosicché, dalle norme nel loro complesso viene fuori uno strano effetto per l'interprete: il legislatore del d.lgs. n. 150 prende a riferimento gli apparati centrali, ma nello stesso tempo vuole, indirettamente, "indurre" nelle amministrazioni regionali e locali il cambiamento dei propri modelli organizzativi, in una direzione quanto più vicina a quella centrale-statale. Obiettivo questo comprensibile, sul piano politico, ma gestito con soluzioni che tecnicamente aprono molte questioni. Due sono le questioni più complicate che si avviano ad essere affrontate dagli studiosi.

La prima concerne la possibilità o meno di intervento, per il legislatore statale, fino al punto di imporre regole così peculiari, come quelle anzidette sulla classificazione in fasce di merito e sulle quote di risorse economiche da assegnare. A mio parere, qui siamo già nel campo della potestà normativa piena dell'Ente locale che, nel rispetto del vincolo teleologico impresso alle sue scelte in materia, attinente ai principi generali (trasparenza, differenziazione, collegamento con i risultati come accertati dai sistemi di valutazione) può organizzarsi come meglio ritiene<sup>(43)</sup>.

Il secondo problema attiene ai rapporti che il d.lgs. n. 150 pone con la fonte contrattuale, integrativa nel caso di specie, cui attribuisce poteri di deroga. Qui il legislatore, nel rapportarsi direttamente alla fonte contrattuale integrativa, spezza il legame strutturale esistente tra i due livelli di contrattazione (na-

---

(43) Sul punto v. R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria e valorizzazione delle performance nel d. lgs. n. 150/2009 "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico"*, in questa Rivista.

zionale di comparto e integrativo), appropriandosi pienamente della materia. Il punto è il seguente: nel trasferire questo schema rigido dal piano dei rapporti tra legislatore statale e contratto integrativo al piano autonomia normativa dell'ente locale/contratto integrativo – come mostra di fare il comma 2 dell'art. 31 – come verrà gestita ed in base a quali principi l'interazione tra fonte eteronoma (statuto e regolamento) e fonte autonoma (contratto di comparto e integrativo)?

Si può sostenere che, in sede locale, sulla materia ci sono le condizioni per ripristinare uno schema più ampio, che restituisca alla fonte contrattuale, per entrambi i livelli, maggiori prerogative, ricucendo quello strappo consumato dal d.lgs. n. 150?

Si tratta di due questioni aperte, soprattutto perché gli esiti dipenderanno altresì dalla stessa elaborazione della contrattazione collettiva nella sua inedita posizione di fonte chiamata a gestire paradossalmente il suo non sempre ragionevole esautoramento.

**13.** *Le indicazioni normative “generali”: in particolare, gli incarichi della dirigenza locale nel difficile incastro di potestà normative*

La “riforma Brunetta” va ad incidere altresì su un terreno normativo già segnato da irrisolte questioni interpretative: alludo a quella parte di modifiche confluenti nell'area residuale delle norme indirizzate, in generale, al complesso delle amministrazioni pubbliche, senza specificazione.

Si è già anticipato, che, in questa area, l'operazione interpretativa riesce molto difficile: ed il versante della dirigenza locale – segnatamente della disciplina degli incarichi – ne è la dimostrazione più evidente. Infatti, il mancato accoglimento dell'opzione metodologica della differenziazione delle amministrazioni determina, a catena, un incremento delle questioni interpretative.

L'assetto normativo fino a ieri vigente, come detto, contemplava una peculiarità sul piano delle fonti: la coesistenza di due

testi normativi, quello generale del d.lgs n. 165/01 e quello peculiare del d.lgs. 267/00. Siffatta coabitazione è entrata subito in crisi, con la riforma costituzionale dello stesso periodo, che subito ha posto il problema, non risolto anch'esso, del grado di resistenza del d.lgs. n. 267/2000 rispetto ai nuovi assetti dei poteri locali nel nuovo Titolo V della Costituzione.

La questione ha vari punti di aggancio: occorre tuttavia andare immediatamente agli esiti di un dibattito molto articolato. Ragionando nella logica costituzionale dei criteri di riparto di potestà (in generale fra tutti i soggetti della Repubblica, in una visione equi-ordinata *ex art. 114 Cost.*), non può non prendersi atto della insufficienza della peculiare materia "ordinamento civile" a contenere, esaurientemente, tutta la complessità normativa e organizzativa sottesa agli incarichi dirigenziali negli enti locali. Ciò è ancora più vero – lo si è detto – se si considera il dato costituzionale della diretta autonomia normativa, per via statutaria e regolamentare, dell'Ente locale (art. 114 Cost. e art. 117, comma 6, Cost.): esso implica che la logica delle materie – e quindi la sequenza della ricerca di collocazione della materia nella precisa casella costituzionale – non è, in ragione della 'qualità' della materia stessa in questione (gli incarichi), utilizzabile. Del resto, l'incidenza della legge statale sulla configurazione delle funzioni locali è anch'essa mutata in direzione di un'accentuazione dell'autonomia di questi ultimi. Ragion per cui, nell'attuale assetto costituzionale, il criterio della concorrenza delle competenze (tracciato dalla stessa giurisprudenza costituzionale) rimanda immediatamente, nel caso di specie, ad un temperamento tra profili giuridico-civilistici e profili dell'organizzazione amministrativa e loro incidenza nella disciplina degli incarichi. Tale questione, a mio avviso aperta anche a soluzioni parametriche sul modello regionale, trova un momento di composizione interpretativa con il cennato rilievo del modello costituzionale di dirigenza pubblica elaborato dalla Corte costituzionale. All'interno del quale, mi riferisco in particolare alla sentenza n. 233/06 – non mi pare affiori la necessità, costituzionalmente individuata, di ridurre l'autonomia organizzativa dell'ente a favore di ragioni di unitarietà, quanto allo specifico

terreno degli incarichi dirigenziali. Al contrario, la centralità della dimensione organizzativa – che la Corte ha avuto modo di richiamare anche in altre pronunce, a supporto della validità del processo di privatizzazione – con i paletti posti dalla Consulta medesima, mi pare consente addirittura di conferire irrilevanza alla questione dei rischi di un debordare dell'autonomia organizzativa locale. Se si accoglie l'impostazione di una piena autonomia dell'Ente locale almeno sui profili dell'incarico più interrelati con le esigenze organizzative (per effetto del dato costituzionale dell'autonomia organizzativa statutaria e regolamentare direttamente riconosciuta in capo all'Ente locale) – si pensi, ad esempio, all'individuazione dei criteri di conferimento dell'incarico dirigenziale, che sarebbe irragionevole affidare alla determinazione condotta dal legislatore statale – non mi pare che si determinino scompensi.

Se questo è vero, occorre poi verificare, come sempre, in concreto in cosa si traduce questa autonomia normativa degli Enti locali: va allora condotta, di volta in volta, una specifica operazione interpretativa tesa a capire su quali specifici profili – oltre al momento del conferimento dell'incarico – è consentito agli Enti locali uno scostamento, ed in quali termini, rispetto all'indicazione generale, si presuppone a fondamento costituzionale, posta dal legislatore statale. In effetti, gli spazi entro cui dovrebbe muoversi l'Ente non è che sono ampi: al contrario, essi si rivelano angusti. Lo si capisce se si prova ad isolare tre profili centrali nella disciplina della dirigenza locale:

a) la durata dell'incarico dirigenziale: non mi pare possibile differenziare la relativa disciplina in sede locale, in quanto il criterio della “temporaneità”, per quanto oscillante, è espressione diretta del principio di distinzione tra politica e amministrazione. Semmai, la differenziazione, per l'autonomia locale, potrebbe tradursi nel potere di determinare la variazione della durata che meglio risponde alle sue esigenze, all'interno dei margini minimi e massimi fissati dalla legge statale. Si tratta, dunque, di una differenziazione “relativa”;

b) la “misura” della fiduciarità: qui la correzione istituzionale della Corte costituzionale all'intero sistema normativo, mi

pare non consenta deroghe al principio del contenimento di meccanismi di *spoils system*, limitato sia per la sola posizione apicale del dirigente, sia per il carattere quantitativamente, ridotto in proporzione con il restante personale dirigenziale;

c) i criteri della valutazione dell'attività dirigenziale: su questi punti, si è già visto in che termini si pone la questione dell'impatto della riforma del 2009 sul lavoro negli Enti locali, specie per il capitolo della valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale.

Su questi versanti, se si eccettua allora quanto già detto per la lettera c), il d.lgs n. 150/2009 non incide. Le novità sono marginali: più che altro vengono meglio esplicitati passaggi interpretativi già acquisiti in precedenza: si pensi, ad esempio, al nuovo comma 1-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, là dove stabilisce che gli "incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo". La previsione si combina con quella, a carattere generale, che annovera la materia degli incarichi (quanto a conferimento e revoca) tra quelle escluse dalla contrattazione collettiva (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001)<sup>(44)</sup>.

Il vero cambiamento dovrebbe aversi, come visto, sul nuovo contesto in cui si troverà ad operare la dirigenza, specialmente per le implicazioni in tema di valutazione.

Tuttavia, non mancano, nel d.lgs. n. 150, punti oscuri, che possono avere incidenza negativa sulla tenuta delle nuove norme. Sulla posizione assegnata alla dirigenza pubblica, in generale, non c'è ancora chiarezza: in particolare, la nuova delimitazione dei campi di azione della legge e della contrattazione collettiva, prefigurata dalla legge delega (art. 3, comma 2, lett. a), non è influente rispetto ai margini di manovra che il dirigente si ritrova ad occupare. Se, da un lato, è vero che il nuovo assetto si muove nella direzione di arginare eventuali interferenze sindacali, dall'altro lato, non può non rilevarsi come lo stesso

---

(44) A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 154.

assetto postuli una sostanziale riduzione dell'area di movimento del dirigente, proprio nell'intento di assicurare il primo obiettivo. A questa compressione di spazi corrisponde, in maniera inversamente proporzionale, un aumento delle previsioni di sanzionabilità del dirigente: si pensi alla disposizione che colpisce il dirigente "nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura" (art. 6, comma 2, lett. b, l. 15 e art. 41, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 150/2009), nonché quella relativa al divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti "qualora le amministrazioni di appartenenza ... non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nella presente legge" (art. 6, comma 2, lett. q, l. 15 e art. 45, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 150/2009).

Questa riduzione di spazi potrebbe incrinare, alla base, quell'ampio riconoscimento di autonomia gestionale che, invece, il d.lgs. n. 165 aveva fortemente accentuato: e le conseguenze sarebbero rilevanti proprio sul versante della valutazione. Se aumentano gli spazi occupati dalle norme di legge, non c'è dubbio che si affolla il campo di azione su cui si trova ad operare il dirigente, per il quale quindi i margini di autonomia, spiccatamente manageriale (come vorrebbe un'impostazione di tipo veramente privatistico), non possono che diminuire. Ma ciò potrebbe determinare conseguenze gravi proprio dal lato della valutazione a cui si sottopone il dirigente, o meglio dell'oggetto della valutazione: sia in termini di quantità di attività da compiere, sia in termini di qualità dell'intervento manageriale. Comprimeo l'autonomia del dirigente, il rischio è che la valutazione possa arretrare, in forte distonia con la logica stessa della privatizzazione, su versanti più orientati al profilo procedurale - inteso come osservanza formalistica delle prescrizioni normative - che propriamente "di risultato" <sup>(45)</sup>.

Ma, comunque, visto che davanti si staglia una normativa

---

(45) Su questi argomenti v. la posizione degli studiosi di organizzazione: v. R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 231 ss.

che richiede una lunga ed articolata fase di attuazione, si può sempre fidare nella concreta applicazione delle norme medesime, per recuperare, dove possibile, i necessari equilibri e gli opportuni adattamenti ai contesti operativi delle amministrazioni pubbliche.