

MARIO CERBONE

LAVORO CFI 1028472
DEL DIRIGENTE PUBBLICO
E AUTONOMIA TERRITORIALE



G. Giappichelli Editore



Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i> di Alessandro Boscati	XIII
<i>Premessa</i>	XVII

Capitolo Primo

Introduzione allo studio della dirigenza pubblica degli enti territoriali

1. Il governo locale nello "spazio economico globale": prime implicazioni per lo studio della dirigenza pubblica degli enti territoriali	1
2. <i>Segue</i> : la globalizzazione e le sue ricadute sul piano politico-istituzionale: Stato disaggregato, nuova territorialità e rischi incombenti di una "verticalizzazione dei poteri"	6
3. Statuto giuridico-costituzionale del dirigente pubblico e autonomia territoriale	11
4. Collocazione organizzativo-istituzionale del dirigente nei processi di cambiamento amministrativo	13
5. Unitarietà e differenziazione della figura dirigenziale: spazi per l'emersione del dirigente territoriale	14
6. Alcune indicazioni di metodo: la prospettiva storica interrelata con l'"effettività ordinamentale" del sistema costituzionale	19
7. Contraddizioni e aporie dell'attuale quadro normativo: individuazione di criteri razionali per il riordino territoriale	22

Capitolo Secondo

Fonti del lavoro dirigenziale regionale e locale nel sistema costituzionale materiale

1. Il lavoro dirigenziale nel sistema costituzionale delle competenze normative di Stato, Regioni ed Enti locali: indicazioni di metodo tra norma scritta e interpretazione adeguatrice	29
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

	<i>pag.</i>
2. Riforma costituzionale del 2001 e progressiva ricomposizione del quadro normativo <i>per via giurisprudenziale</i> : limiti e potenzialità	32
3. I tratti distintivi del sistema policentrico vigente: principio di equiordinazione fra gli enti (art. 114 Cost.), clausola di competenza <i>generale</i> in capo alle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), sussidiarietà (art. 118 Cost.)	33
4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa" delle Regioni e degli Enti locali: prove di riconducibilità del lavoro dirigenziale alla potestà normativa dell'ente territoriale secondo il "criterio della prevalenza"?	37
5. <i>Segue</i> : prime indicazioni sull'articolazione della dirigenza territoriale	42
6. Consolidamento del principio di "leale collaborazione" quale limite procedurale a favore dell'autonomia territoriale (Corte cost. n. 251/2016) e sue ricadute sulla disciplina del lavoro dirigenziale	44
7. Fonti legislative (statali e regionali) e contratto collettivo	48
8. Autonomia statutaria delle Regioni e degli Enti locali	50
9. Profili della potestà regolamentare delle Regioni e degli Enti locali	54

Capitolo Terzo

Uno sguardo diacronico alla disciplina della dirigenza pubblica: gli spazi normativi e culturali per la costruzione del modello di dirigenza territoriale

1. La dirigenza nell'impianto normativo della c.d. privatizzazione dell'impiego pubblico: una riforma costruita sul modello dell'organizzazione per ministeri	59
2. <i>Segue</i> : l'adeguamento <i>ex art.</i> 27 d.lgs. n. 165/2001: il difficile cammino dal modello unico di dirigenza ai modelli plurimi	64
3. <i>Segue</i> : sfasamento della "privatizzazione" rispetto al sistema regionale	67
4. <i>Segue</i> : "privatizzazione" e sistema degli Enti locali: la questione delle fonti di regolazione (difficile coabitazione tra d.lgs. n. 267/2000 e d.lgs. n. 165/2001)	69
5. <i>Segue</i> : autonomia territoriale, meccanismi elettorali e profilo dimensionale degli enti territoriali	72
6. Articolazione interna alla dirigenza pubblica: il valore giuridico dell'alterità della <i>dirigenza generale</i>	77
7. <i>Segue</i> : spunti per una riproposizione del modello binario della dirigenza nel sistema del d.lgs. n. 150/2009: tra lacune legislative e persistente impostazione "ministerialista" (<i>rinvio</i>)	87
8. Indicazioni metodologiche per il radicarsi della distinzione tra dirigenza e altri prestatori di lavoro in ragione della differente proiezione della dimensione organizzativa	89

Capitolo Quarto

*Autonomie territoriali e dirigenza**nel processo di riforma del lavoro pubblico permanentemente
in itinere: continuità e innovazione dal 2009 a oggi*

1. L'impatto della c.d. Riforma Brunetta (l.d. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009) sul lavoro pubblico nelle amministrazioni territoriali: scarsa coerenza con il pluralismo istituzionale 95
2. *Segue*: lo schema di adeguamento per le Regioni e gli Enti locali 101
3. *Segue*: le ripercussioni di ordine sistematico sulla dirigenza: una riforma a misura della dirigenza di base (e quella di vertice?) 106
4. Le modifiche normative successive: le misure urgenti per una riforma non organica (in particolare, le disposizioni del d.l. n. 90/2014 conv. l. n. 114/2014) tra logica della razionalizzazione economica e tentativi di razionalizzazione ordinamentale 109
5. Le norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa e sul contrasto alla corruzione: emersione di *limiti esterni* all'attività del dirigente pubblico e rafforzamento della sua posizione imparziale 111
6. Il tentativo di rilancio del processo riformatore ai tempi della c.d. legge Madia (in particolare, il d.lgs. n. 74/2017): "programmazione degli obiettivi dell'ente", apporto partecipativo del dirigente e ricadute sulla sua valutazione (*rinvio*) 119

Capitolo Quinto

*Il dirigente nell'organizzazione degli enti territoriali tra stabilità
del contratto e temporaneità dell'incarico**Sezione prima. Indirizzo politico e gestione amministrativa negli enti territoriali*

1. Compattezza degli apparati amministrativi territoriali, pregnanza della logica del "servizio alle persone" e permeabilità dell'indirizzo politico rispetto alla trasformazione esecutivo-gestionale 128
2. Logiche del consenso elettorale, incidenza sulla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo e riflessi sull'attività dirigenziale 134
3. "Contaminazione gestionale" dell'indirizzo politico locale e sua incidenza sulla configurazione del rapporto di lavoro del dirigente degli enti territoriali 135
4. Stabilità del contratto e temporaneità dell'incarico dirigenziale nella logica della "Costituzione bilanciata" 140

pag.

5. L'eterogeneità dei modelli organizzativi regionali quale cifra dell'autonomia regionale
6. Dirigenza e organizzazione nelle Regioni a statuto speciale tra unità e differenziazione: considerazioni in ordine sparso
7. Modelli organizzativi locali e rilevanza del profilo dimensionale: Comuni dell'area metropolitana, Città medie, piccoli Comuni

Sezione seconda. Contratto di lavoro e incarico del dirigente nel sistema istituzionale degli enti territoriali

1. L'emersione del "modello costituzionale" di dirigente pubblico e gli spazi della differenziazione locale e regionale: delimitazione quali-quantitativa dell'area dello *spoils system*, durata degli incarichi e valutazione della struttura dell'incarico dirigenziale nell'Ente locale
3. *Segue*: "discrezionalità vincolata" dell'autorità politica nella fase del conferimento e della revoca: a) necessità di un'adeguata motivazione; b) verifica in ordine alla sussistenza della "competenza professionale"; c) necessaria sottoposizione a valutazione del soggetto incaricato
4. Modelli di funzioni dirigenziali "spurie" negli enti territoriali: la dirigenza *ex art. 110 d.lgs. n. 267/2000*
5. *Segue*: durata e valutazione degli incarichi della dirigenza fiduciaria
6. *Segue*: limiti di derivazione costituzionale ai contenuti professionali degli incarichi fiduciari
7. I "funzionari con posizione organizzativa" e il conferimento degli incarichi quale esempio di autonomia normativa dell'ente territoriale *per via contrattuale collettiva*
8. Dirigenza, funzione del Segretario e direttore generale negli Enti locali
9. Spazi interpretativi per l'allargamento della nozione di "dirigente locale": la dirigenza delle società "a controllo pubblico"
10. La centralità dell'incarico quale strumento di individuazione della dirigenza apicale/generale: inadeguatezza dello schema privatistico e sua superabilità ad opera dell'autonomia territoriale

Capitolo Sesto

Gli incarichi dirigenziali nei sistemi normativi "territoriali" di valutazione delle performance

Sezione prima. Logiche e modelli di valutazione della dirigenza negli enti territoriali

1. Diversità genetica e funzionale della dirigenza territoriale rispetto a quella statale: le ricadute sul tema della valutazione

pag.

2. Programmazione, incarichi, valutazione e responsabilità: ciclicità della sequenza procedimentale 198
3. Multi-direzionalità della valutazione della dirigenza e Titolo V della Costituzione 200
4. La valutazione delle *performance* dirigenziali nell'ente territoriale: il temperamento tra logica economico-attuariale e dimensione intangibile (non misurabile) dell'attività amministrativa del dirigente 203
5. Elasticità del concetto di *performance* e sua idoneità ad accogliere i contenuti della sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.): passi per una differenziazione dello statuto normativo della dirigenza territoriale? 208
6. L'adattamento regionale e locale in materia di valutazione della dirigenza: a) la "questione interpretativa" dei soggetti della valutazione tra "terzietà" e "legame con l'organo politico"; b) la necessità di un'adeguata predeterminazione degli obiettivi quale presupposto della valutazione delle *performance* del dirigente territoriale; c) la faticosa emersione della valutazione individuale 212
7. Spunti per una differenziazione territoriale dei sistemi di valutazione a partire dalla dimensione democratico-partecipativa dei controlli 216
8. L'accentuazione della connessione circolare tra incarichi e valutazione: logica della terzietà nel d.lgs. n. 150/2009, ibridazioni normative successive (d.lgs. n. 74/2017) e difficoltà di adattamento in sede territoriale 219
9. *Segue*: incarichi e valutazione nelle Regioni e negli Enti locali: la faticosa ricomposizione delle discipline ad opera della giurisprudenza costituzionale 225
10. Incarichi dirigenziali e valutazione nella contrattazione collettiva: spazi per una differenziazione (debole) delle discipline in base al mutamento dell'organizzazione 228

Sezione seconda. Valutazione delle performance, incarico e contratto di lavoro del dirigente degli enti territoriali

1. Tendenziale impermeabilità fra le dimensioni valutative: dell'adempimento contrattuale e della *performance* organizzativa del dirigente 231
2. Valutazione della *performance* e sua proiezione sul contratto di lavoro del dirigente: fissazione degli obiettivi e vicende dell'incarico 234
3. *Segue*: valutazione della *performance* dirigenziale, mancato rinnovo e revoca dell'incarico 237
4. *Performance* dirigenziale, valutazione e dimensione retributiva 239
5. Circolarità del processo incarico/valutazione/risponsabilità e ricadute sul licenziamento del dirigente 241
6. *Segue*: il licenziamento del dirigente alla stregua del principio di distinzione tra politica e amministrazione 245

7. Valutazione "esterna", sua intrinseca coerenza funzionale con la "logica del servizio" e incidenza sulla prestazione del dirigente degli enti territoriali	249
<i>Note conclusive</i>	253
<i>Bibliografia</i>	259