

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

Diretta da

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon

A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci



La dirigenza degli enti locali alla prova della contrattazione collettiva

a cura di

Rosario Santucci e Mario Cerbone



G. Giappichelli Editore

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

Diretta da

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon, A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci

La dirigenza degli enti locali alla prova della contrattazione collettiva

a cura di

Rosario Santucci e Mario Cerbone



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2253-6

ISBN/EAN 978-88-921-6486-4 (ebook - pdf)

La presente pubblicazione è stata realizzata anche con il contributo finanziario del Dipartimento Diritto Economia Management Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università del Sannio.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
ROSARIO SANTUCCI-MARIO CERBONE <i>Introduzione</i>	VII
ALESSANDRO BELLAVISTA <i>Una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini. Il ruolo della dirigenza pubblica</i>	1
VALERIO TALAMO <i>Incarichi dirigenziali e poteri datoriali: le regole del diritto e le torsioni della politica</i>	13
ANNA TROJSI <i>La disciplina del rapporto dirigenziale negli enti locali: legislazione statale, atti di autonomia normativa dell'ente, contratto collettivo</i>	23
ROSARIO SANTUCCI <i>Il ruolo strategico della dirigenza negli enti locali tra indirizzo politico-amministrativo e gestione delle funzioni amministrative, senza rinnegare il principio di separazione tra "politica" e "dirigenza"</i>	59
ALESSANDRO RICCOBONO <i>Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali</i>	83
SANDRO MAINARDI <i>Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica</i>	113

ALESSIA GABRIELE

La valutazione e la misurazione della performance dal Piano organizzativo del Lavoro Agile al Piano integrato di attività e organizzazione a misura di enti locali

pag.
125

MARINA NICOLOSI

Licenziamento disciplinare e dirigenza degli enti locali, tra legge, contrattazione collettiva e codici di comportamento

147

MARIO CERBONE

La dirigenza degli enti locali al servizio della collettività: utopia o realtà?

171

Abbreviazioni

193

INTRODUZIONE

Questo volume nasce dalle suggestioni e dagli apporti scaturiti dall'incontro di studio su *“La dirigenza degli enti locali alla prova della contrattazione collettiva”*. I lavori sono stati promossi e organizzati, in modalità a distanza, dai curatori, docenti dell'Università del Sannio, Dipartimento di Diritto, Economia, *Management* e Metodi quantitativi, il 28 aprile 2021. Il seminario ha costituito l'occasione per la presentazione della monografia di Mario Cerbone *“Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale”*, edito per i tipi di Giappichelli nel 2020. Si raccolgono pertanto, a distanza di alcuni mesi, tanto le riflessioni, rielaborate e aggiornate, di relatori intervenuti all'incontro di studio, quanto i contributi di altri giuslavoristi, esperti di diritto del lavoro pubblico, intervenuti all'iniziativa o comunque attratti dalla rilevanza del tema.

La prima finalità del seminario è stata quella di rimettere al centro del dibattito le autonomie territoriali e, inforcando gli occhiali del giuslavorista, interrogarsi soprattutto sul lavoro del dirigente dell'ente locale. Siffatta motivazione ha espresso, al meglio, la direzione delle attività scientifiche di un nucleo di ricerca dell'ateneo sannita, che da anni è impegnato negli studi sulla dirigenza pubblica o meglio sulle dirigenze pubbliche, concretizzando l'indicazione metodologica che osserva e intende far emergere il lavoro dirigenziale dal punto di vista plurale, in corrispondenza della varietà funzionale e organizzativa delle amministrazioni pubbliche.

L'incontro ha voluto inoltre indagare – ed è questo un elemento di ulteriore e rinnovato interesse della riflessione – le (complicate) intersezioni fra legge, autonomia normativa dell'ente locale e contrattazione collettiva, all'indomani della definizione del contratto collettivo dell'area dirigenziale Funzioni locali, raggiunta nel dicembre 2020. Il tutto mentre – appare quasi ultroneo sottolinearlo – il Paese vive un momento storico “eccezionale”, nel quale la dialettica tra centralismo uniformante e istanze delle autonomie territoriali (quello che può definirsi il pendolarismo delle riforme istituzionali) – che aveva caratterizzato il periodo antecedente al 2020 – sem-

bra avere assunto oggi nuove e inedite connotazioni (almeno per il momento), per effetto della devastante emergenza pandemica da Covid-19, che pure si impongono all'attenzione del giurista.

Come sempre capita quando si innesca un dibattito scientifico, l'intuizione originaria è venuta così progressivamente ad articolarsi e arricchirsi, inglobando anche ulteriori diramazioni interpretative.

I contributi degli Autori colgono in pieno la ricchezza di sfaccettature della dirigenza, corroborando quell'idea del lavoro dirigenziale nell'ente locale quale "laboratorio" ove sperimentare, sul piano interpretativo, soluzioni e misure per le amministrazioni pubbliche (del resto, ciò era avvenuto già con la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'«Ordinamento delle autonomie locali», che anticipava lo schema logico-giuridico poi adottato dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29).

In un Paese che, a fatica, sta uscendo da un'emergenza pandemica senza precedenti, un'amministrazione pubblica al servizio della collettività resta un tassello centrale da cui prendere le mosse, anche e soprattutto nell'intreccio con le indicazioni prospettiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), trasmesso il 30 aprile 2021 dal Governo italiano alla Commissione europea. E la centralità dell'amministrazione locale – per definizione prossima ai bisogni delle persone – passa inevitabilmente per la costruzione di una dirigenza professionalmente attrezzata e certamente autonoma rispetto al potere politico. La presenza di istituzioni pubbliche in cui la concreta gestione amministrativa sia affidata a dirigenti professionali, di cui è garantita, nella realtà effettuale, l'imparzialità e l'indipendenza soggettiva, costituisce uno dei fondamenti dello stesso ordine democratico.

Lo sguardo verso il futuro post-pandemico non nasconde invero le criticità preesistenti del quadro normativo delle autonomie locali: si pensi, in generale, al carattere permanentemente *in fieri* della riforma avviata negli anni '90 del secolo scorso, alla sua strutturale incompiutezza, che potrebbe finalmente trovare una via d'uscita con la menzionata prospettiva del PNRR. Nello specifico, restano poi aperte ancora tante questioni: una per tutte, la difficile traduzione della riforma c.d. Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56) per il riordino territoriale degli enti di area vasta, anch'essa, a quanto consta, oggetto di una possibile revisione normativa. Insomma, un vero e proprio "cantiere aperto", sempre in movimento.

Nella pluridirezionalità della riflessione scientifica, resta tuttavia la centralità della dirigenza. Al dirigente il legislatore affida poteri e responsabilità su più fronti: sul piano del rapporto con gli organi politici, fondandosi

sul principio di distinzione tra politica e amministrazione (art. 4, d.lgs. n. 165/2001); sul piano gestionale, attribuendo al dirigente il potere di direzione e organizzazione del lavoro (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001); sul piano dei rapporti con la controparte sindacale.

Una dirigenza capace di muoversi in un'ottica manageriale è sempre stata considerata la preconditione affinché l'organizzazione pubblica potesse effettivamente adottare la prospettiva del modello d'azienda, abbandonando il modello burocratico. Siffatta prospettiva è stata concepita con il fine precipuo di ingenerare un processo virtuoso, teso a slegare, per quanto possibile, le amministrazioni dagli organi di direzione politica e a porle sotto il controllo della collettività.

Se tutto questo è vero, altrettanto indubbio è ritenere, sulla scorta dell'esperienza applicativa, che la dirigenza abbia tuttavia costituito anche il vero punto critico della riforma. Tanti (forse troppi) i nodi irrisolti della disciplina (non può dimenticarsi l'"interruzione" del processo riformatore pur avviato dalla c.d. legge Madia nel 2015), i fattori che hanno ostacolato l'effettiva autonomia e capacità gestionale della dirigenza nel corso degli anni e che hanno sottoposto la stessa a continui movimenti riformatori, spesso frutto della combinazione di legislazione, giurisprudenza costituzionale e di legittimità, dottrina.

Il laboratorio della dirigenza locale ha così rappresentato, nell'intendimento dei curatori, l'occasione per un ritorno critico e meditativo alle logiche ed allo spirito originario della riforma del 1992-1993, nel segno soprattutto dell'incremento dell'autonomia manageriale del dirigente, nella già tracciata prospettiva della «funzionalizzazione sintetica» dell'attività dirigenziale.

La via da seguire, se si vuole trovare un punto di raccordo delle tante ricostruzioni dottrinali prospettate, porta senza dubbio all'autonomia decisionale del dirigente e ad un ripensamento delle regole che indicano nel dettaglio e che scompongono i comportamenti che la dirigenza deve tenere, con un'accentuazione degli spazi per l'assunzione di scelte discrezionali, nell'esercizio delle funzioni.

Tale aspetto di metodo dell'autonomia dirigenziale non può che investire anche il piano politico-istituzionale, cioè l'azione dell'ente locale. Lo *shock* determinato dall'emergenza pandemica dovrebbe convincere ancor di più della necessità di un'azione delle amministrazioni pubbliche, e quindi delle dirigenze pubbliche (centrali e locali), ispirata a criteri di leale collaborazione, in funzione degli interessi della collettività. Al centro di questa azione sinergica non può che esserci ancora una volta una dirigenza radicata

saldamente sul principio costituzionale di autonomia dell'amministrazione. Solo in tal modo sarà possibile restituire al cittadino regole che effettivamente siano in grado di realizzare il buon andamento e l'imparzialità, quali valori costituzionali irrinunciabili dell'amministrazione pubblica.

Rosario Santucci
Mario Cerbone