

# Nuove regole negli enti locali per dirigenza e progressioni verticali

*di Francesco Verbaro e Luigi Oliveri*

Tra gli elementi fondamentali della riforma Brunetta, due sono le colonne portanti. La prima è il ridisegno del conferimento e delle revoche degli incarichi dirigenziali in una lettura costituzionalmente orientata; la seconda la riattribuzione alla legge, in via esclusiva, delle procedure di accesso agli impieghi, con la conseguente eliminazione delle progressioni verticali.

La portata di queste novità non pare possa limitarsi alle sole amministrazioni statali. Certo, le tante novità contenute nella riforma che porta il nome del Ministro *pro tempore* Brunetta impongono di dover definire l'ambito di applicazione rispetto alle materie, ai settori e alle decorrenze temporali.

Spesso la necessità di dover concludere un accordo e procedere per la rapida approvazione di un testo di riforma, come è noto agli addetti ai lavori, porta a soprassedere sulla necessità di approfondire aspetti pratici e tecnici di una riforma.

La riforma dell'organizzazione del lavoro prevista dalla l. n. 15/2009 e dal decreto legislativo di attuazione si colloca in un contesto costituzionale e amministrativo ormai fortemente decentrato, quanto, purtroppo, altrettanto incerto relativamente alle competenze e alle disposizioni da

applicare.

Un esempio particolarmente significativo circa l'ambiguità presente nelle disposizioni riguardanti quella che viene definita "*governance*" delle pubbliche amministrazioni ci viene dato dalle disposizioni in materia di dirigenza.

In questo ambito del governo della macchina burocratica, mentre abbiamo assistito ad un proliferare di disposizioni per il livello di governo centrale, è rimasta incerta la disciplina per la dirigenza di una vasta e importante parte della pubblica amministrazione come quella degli enti locali. La l. n. 145/2002 da un lato e diverse disposizioni regionali nel disciplinare il conferimento dell'incarico dirigenziale, la revoca, la valutazione e in generale il rapporto con il vertice e l'indirizzo politico non hanno operato nel senso di individuare una serie di principi fondamentali rivolti a garantire la funzione dirigenziale.

Solo una recente giurisprudenza costituzionale ha ricordato come la funzione dirigenziale non deve essere "precarizzata" e deve essere garantita dai principi di imparzialità e buon andamento. In particolare, le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007 della Corte Costituzionale hanno ricordato, nel censurare alcune disposizioni nazionali e re-

gionali, l'importanza di assicurare l'imparzialità della funzione dirigenziale.

Ma, mentre a livello nazionale vi è stato un profondo dibattito in merito agli incarichi dirigenziali, agli istituti che devono governare gli stessi e alla normativa di riferimento, il livello locale di governo è rimasto escluso da tali processi.

Le disposizioni contenute nell'art. 110, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 267/2000 in materia di modalità di conferimento degli incarichi, di percentuali entro le quali è possibile conferire gli incarichi all'esterno creano ormai un imbarazzante divario tra la normativa riferita al livello nazionale, costituzionalmente corretta, e quella contenuta nel TUEL, nella quale prevale la fiduciarità politica del legame e della nomina a discapito della continuità amministrativa. Basti pensare che il comma 1 dell'art. 110 consente, in astratto, di costruire l'intero assetto della dirigenza locale solo con dirigenti a contratto di nomina fiduciaria, senza alcun limite percentuale sulla dotazione organica.

Il livello di governo locale ha purtroppo rivelato spesso gravi criticità nel cattivo funzionamento della macchina amministrativa, anche a causa di regole che hanno compresso i principi della meritocrazia e della selezione a favore della fiduciarità della relazione con i vertici amministrativi.

Proprio le citate pronunce della Consulta ingenerano forti dubbi di costituzionalità in merito alle norme contenute nel citato art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 che consentono di nominare un numero di dirigenti esterni, nell'ambito della dotazione organica, in numero superiore a quanto previsto dal comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, ovvero l'8% dei posti. Gli statuti prevedono infatti percentuali elevate o frequentemente nessuna percentuale, al fine di consentire la possibilità di ricoprire tutti gli incarichi dall'esterno.

A questo aggiungasi che, grazie ad una interpretazione estensiva e di comodo delle disposizioni contenute nell'art. 110 del TUEL, negli enti locali spessissimo si prevede che gli incarichi dirigenziali cessino tutti (e non solo quelli conferiti

a soggetti esterni) con la fine del mandato elettivo del vertice politico dell'amministrazione. Una disposizione che pone diversi problemi rispetto al principio ribadito più volte dalla Corte Costituzionale del "giusto procedimento", della continuità e imparzialità della funzione dirigenziale e che ha portato il legislatore nazionale ad adeguare il d.lgs. n. 165/2001 a detti principi, così come chiaramente enunciato nella l. n. 15/2009 tra i principi della delega. Al contempo le proposte di riforma del Testo Unico degli enti locali non si pongono il problema di adeguare questa parte sulla dirigenza al d.lgs. n. 165/2001 e quindi alla sua riforma.

Tuttavia, occorre sottolineare che le proposte contenute nello schema di decreto legislativo trovano in gran parte applicazione anche agli enti locali, ancor più dopo le modifiche al testo conseguenti ai pareri resi dalle commissioni permanenti.

È vero che a seguito dei lavori della Conferenza Unificata, lo schema di decreto legislativo approvato qualifica espressamente alcune norme (gli artt. 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1, 16, comma 2, 17, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1, e l'art. 62, commi 1-bis e 1-ter) come "principi" generali dell'ordinamento. Sarebbe, tuttavia, erroneo ritenere che l'effetto di questa qualificazione determini la possibilità per gli enti locali di non applicare tali norme. Esattamente al contrario, fermo restando che queste, come le altre disposizioni della riforma sono applicabili, la qualificazione di alcune di esse come principio dà agli enti locali la possibilità di esercitare la propria potestà normativa, per adeguare i propri ordinamenti ai principi, anche modificando in parte i contenuti delle norme di principio, ma sempre rispettando la coerenza col disegno riformatore.

Per quanto gli artt. 15-bis e 30-bis prevedano che nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali alle regole di principio (da effettuare entro il 31 dicembre 2010) negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti, ciò non vuol dire che per un anno la riforma-Brunetta, non

debba applicarsi. Semplicemente, gli enti locali entro la scadenza possono adeguare i propri ordinamenti; altrimenti, dal 1° gennaio 2011 si applicano *tout court* le disposizioni del decreto, anche se qualificate come principi.

Non bisogna inoltre dimenticare, oltre tutto, che l'art. 88 del d.lgs. n. 267/2000 contiene un "rinvio dinamico" alle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, che fa sì che le disposizioni ivi contenute si applichino direttamente anche all'ordinamento del personale locale.

Per altro, a seguito del parere reso dal Senato assistiamo alla risoluzione definitiva del conflitto tra l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001: infatti, viene introdotto un comma *6-ter* nel citato art. 19, ai sensi del quale i commi 6 e *6-bis* si applicheranno a tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali.

Indirettamente, dunque, si estendono agli enti locali i limiti percentuali agli incarichi dirigenziali a contratto, nonché il criterio di arrotondamento *ex lege*, previsti dall'art. 19. Non risulterà, pertanto, più possibile immaginare una dotazione organica dirigenziale tutta composta da dirigenti di fiducia. Tali incarichi possono essere «conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione».

Ma, si deve ritenere, inoltre, che l'intera proceduralizzazione del conferimento e della revoca degli incarichi coinvolga anche le amministrazioni locali. Infatti, le regole contenute nel nuovo art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dalla riforma, attuano i principi in tema di dirigenza pubblica enunciati dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, nonché n. 161 e n. 351 del 2008), applicando la delega legislativa contenuta nell'art. 6, comma 2, lett. *h*. Trattandosi, dunque, di principi valevoli per tutta l'organizzazione amministrativa, debbono necessariamente produrre effetti anche per regioni ed enti locali. La Consulta è stata chiarissima nel negare la sussistenza di un rapporto fiduciario tra organi di governo e dirigenza, perché

ciò comprometterebbe l'autonomia della dirigenza e porrebbe nel nulla la suddivisione tra le competenze di indirizzo e controllo, proprie della politica, e quelle di gestione, appannaggio della dirigenza.

L'applicazione diretta ed immediata delle regole sugli incarichi e le *revoche* anche agli enti locali rende con maggiore evidenza illegittime le disposizioni statutarie che connettano gli incarichi dirigenziali dei dirigenti di ruolo alla durata del mandato del sindaco. Si tratterebbe, infatti, proprio di quella precarizzazione della dirigenza che la Consulta ha considerato incostituzionale. Oltre tutto, le chiare disposizioni sulla gestione e la valutazione dell'operato della dirigenza, sempre enucleate dalla riforma, rendono manifestamente illogiche e contrarie alla buona amministrazione regole che permettano il cambio della direzione nella gestione delle strutture a metà anno, compromettendo così la continuità nella gestione e la possibilità stessa di una valutazione seria e completa.

La riforma interviene correttamente a rafforzare l'autonomia della dirigenza, oggi investita di maggiori poteri soprattutto di natura datoriale, e in considerazione dei principi espressi non può non trovare applicazione in tutte le pubbliche amministrazioni. L'autonomia statutaria o regolamentare non può superare principi costituzionali sull'organizzazione e la funzione pubblica della dirigenza.

Il secondo tema, concerne la riappropriazione da parte della fonte legislativa della materia dell'accesso agli impieghi e l'eliminazione delle progressioni verticali. La competenza esclusiva della legge, nella realtà, era stata illegittimamente vulnerata anche nel precedente ordinamento, visto che le progressioni verticali sono state introdotte e regolate dalla contrattazione collettiva. Ma, già allora l'art. 1, comma 2, lett. *c*, n. 4, della l. n. 421/1992, la legge delega da cui sono scaturite le riforme del lavoro pubblico, aveva riservato alla fonte legislativa la disciplina dell'accesso agli impieghi, nella quale, come ha accertato la Cassazione, sez. un., 15 ottobre 2003, n. 15403, rientrano a pieno titolo le progressioni

verticali; tanto è vero che il TAR Lazio, Roma, 4 novembre 2003, con sentenza n. 12370 ha considerato radicalmente nulle le progressioni verticali del Ministero della giustizia.

La riforma-Brunetta quindi inizialmente non lasciava adito a dubbi: le progressioni verticali erano immediatamente cancellate a decorrere dalla sua entrata in vigore, nonostante l'art. 24 sia considerato come norma di principio, per l'ordinamento regionale e locale. Le regioni ed enti locali non avevano alcuno spazio per poter "adeguare" la normativa sulle progressioni, mantenendole in vita almeno fino al 31 dicembre 2010. Difatti il legislatore nel testo approvato definitivamente ha inserito una disposizione utile a consentire (art. 24, comma 1) l'espletamento delle progressioni verticali fino al 31 dicembre 2009, termine diverso da quello previsto per l'armonizzazione della contrattazione di secondo livello indicato all'art. 65 del decreto legislativo approvato.

A regime difatti l'art. 24 dello schema di decreto non può che essere letto in combinato disposto con il successivo art. 52, che novellando l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, comprime le materie di competenza della contrattazione collettiva dalla contrattazione collettiva, escludendo espressamente l'accesso agli impieghi. A seguito, dunque, della vigenza del Decreto Brunetta la contrattazione collettiva (che, in effetti, già nel precedente regime normativo non avrebbe potuto regolare l'accesso agli impieghi) perde immediatamente la competenza a regolare modalità di assunzione, quali sono le progressioni verticali. Poiché le progressioni verticali non sono disciplinate dalla legge, ma dai contratti nazionali collettivi, l'esercizio della potestà normativa da parte della legge che ridisegna il sistema della progressione di carriera, comporta l'immediata disapplicazione dei contratti, perché le regole in essi contenute contrasterebbero con norme imperative di legge.

Decisiva, poi, è la previsione contenuta nell'art. 62 del decreto approvato, col quale si novella l'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, che è la fonte basilare della disciplina delle mansioni e della

carriera nel lavoro pubblico. Si introduce, infatti, un nuovo comma 1-*bis* (per altro espressamente richiamato dall'art. 24), ai sensi del quale le progressioni tra le aree si effettuano esclusivamente mediante concorsi pubblici aperti a tutti, con riserva non superiore al 50% per gli interni. Tale norma è l'unica previsione di legge che regola la carriera e l'unica applicabile, inderogabilmente, da qualsiasi amministrazione. Anche perché se così non fosse, si creerebbero disparità costituzionalmente non ammissibili tra i dipendenti pubblici.

**Francesco Verbaro**

Segretario generale

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali  
Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Luigi Oliveri**

Dirigente Coordinatore

Area Servizi alla persona e alla comunità  
della Provincia di Verona