

*I Quaderni di*  
*Nuove Autonomie*

MONOGRAFIE

1

I volumi devono essere inviati ai Direttori della rivista “Nuove Autonomie”.  
Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l’editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# LA DIRIGENZA LOCALE

*a cura di*

Alfredo Contieri - Maria Immordino

Editoriale Scientifica  
NAPOLI

*Volume pubblicato con i fondi di ricerca del Programma INTERLINK  
di Internazionalizzazione del sistema universitario (triennio 2004-2006)  
su "Politica e Amministrazione".*

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2012 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-409-6

## INDICE

*Introduzione* di ALFREDO CONTIERI e MARIA IMMORDINO

IX

CAPITOLO I

### **Il rapporto tra politica e amministrazione**

di MARIA CRISTINA CAVALLARO

1. Principio di separazione tra politica e amministrazione e modello costituzionale 1
2. La realtà locale: il ruolo del consiglio, del sindaco e del dirigente 9
3. Funzione di indirizzo politico e attività di gestione 13
4. Atti di indirizzo politico e funzione amministrativa: il tentativo di una distinzione 18
5. La natura del rapporto tra organo politico e vertice amministrativo 27
6. Il conferimento e la revoca dell'incarico 33
7. Il problema dello *spoils system* 47

CAPITOLO II

### **Il sistema delle fonti della dirigenza locale**

di NICOLA GULLO e MARCO RAGUSA

*Sezione I*

#### **I rapporti tra legislazione ordinaria, potestà statutaria e regolamentare nel quadro costituzionale**

di NICOLA GULLO

1. Premessa. La disciplina della dirigenza pubblica nella dialettica tra legge e contrattazione collettiva 59
2. Il riparto delle competenze normative in materia di dirigenza delle amministrazioni territoriali: problemi e prospettive dopo la revisione del Titolo V della Costituzione 69
3. La ricomposizione del *puzzle* costituzionale relativo al sistema delle fonti della dirigenza locale 78
4. La dirigenza locale tra principi di derivazione statale ed autonomia normativa degli enti locali 90

5. I principi e le disposizioni della legislazione statale vincolanti per gli enti locali	98
6. L'ambito di autonomia normativa degli enti locali nella disciplina della dirigenza locale	104
6.1 Le disposizioni statutarie comunali e provinciali in materia di dirigenza locale	106
6.2 I regolamenti locali	110
7. Il rapporto tra fonti normative e contrattazione collettiva: rinvio	113

## Sezione II

### La contrattazione collettiva

di MARCO RAGUSA

1. Rapporto di lavoro dirigenziale e fonti di disciplina dell'organizzazione	114
2. Le materie di contrattazione: il quadro legale e la sua evoluzione	115
2.1 La "prima privatizzazione"	115
2.2 La "seconda privatizzazione": a) nel sistema "comune"; (Segue): b) nell'ordinamento degli enti locali	118
2.3 Contrattazione collettiva e micro-organizzazione: a) il modello comune; (Segue): b) l'ordinamento locale	122
3. L'esperienza concreta (tra contratti nazionali, contrattazione integrativa e forme partecipative "deboli"): il quadro sintomatico <i>ante</i> 2009	127
4. Diagnosi e terapia nella riforma del 2009. Brevi conclusioni	138
4.1 La riforma e le materie di contrattazione	138
4.2 L'approccio terapeutico della riforma alle disfunzioni del sistema	141
4.3 Brevi conclusioni	149

## CAPITOLO III

### Figure dirigenziali e relative funzioni

di GIULIANA DI FIORE e BRUNO MERCURIO

1. Profili evolutivi e peculiarità della dirigenza negli enti locali	153
2. Le funzioni dirigenziali	166
3. Il dirigente di ruolo	175
4. Figure prive di qualifica dirigenziale a cui vengono conferite le funzioni di dirigente. I dirigenti a contratto	177
4.1 Il Direttore generale	179
4.2 Il Segretario comunale o provinciale	185
5. Modello, funzioni dirigenziali e dimensioni dell'ente locale: comuni sprovvisti di personale dirigenziale e possibili opzioni organizzative	189
6. La delega di funzioni dirigenziali	194
7. Conclusioni	201

## CAPITOLO IV

**La valutazione del dirigente locale (prima e dopo la riforma della l. n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009)**

di MARGHERITA INTERLANDI

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | La valutazione del dirigente nell'evoluzione normativa del pubblico impiego, prima della l. n. 15/2009. I limiti e le criticità                           | 207 |
| 2.  | La valutazione del dirigente locale   | 216 |
| 2.1 | La valutazione del dirigente locale e i possibili assetti organizzativi degli enti territoriali   | 216 |
| 2.2 | L'inadeguatezza degli strumenti di valutazione negli ordinamenti locali   | 225 |
| 3.  | Risultati e <i>performances</i> organizzative nel sistema di valutazione della dirigenza pubblica introdotto dalla l. n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009 | 228 |
| 3.1 | Gli obiettivi della riforma   | 228 |
| 3.2 | I presupposti dell'attività di controllo e il ciclo della <i>performance</i>  | 234 |
| 4.  | Il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti locali. Profili oggettivi e soggettivi  | 239 |
| 4.1 | Profili oggettivi: l'attività del dirigente e la valutazione dei propri collaboratori   | 239 |
| 4.2 | Profili soggettivi: i nuovi organismi di valutazione  | 244 |
| 5.  | Lo stato di attuazione della riforma del 2009 negli enti locali   | 249 |
| 6.  | Conclusioni. Valutazione del dirigente e <i>performance</i> pubblica in un'ottica parziale e centralista del legislatore                                  | 252 |

## CAPITOLO V

**Le responsabilità**

di CRISTIANO CELONE e PAOLA SAVONA

*Sezione I***La responsabilità dirigenziale**

di CRISTIANO CELONE

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | I lineamenti della responsabilità dirigenziale  | 255 |
| 2. | Le sue peculiarità nell'ordinamento degli enti locali   | 259 |
| 3. | Le fattispecie: "mancato raggiungimento degli obiettivi" e "inosservanza delle direttive". Il problema del "risultato negativo di gestione"   | 265 |
| 4. | <i>Segue</i> . Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dal d.lgs. n. 150/2009: responsabilità per "omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti". La questione della natura giuridica e dell'applicabilità nell'ordinamento locale | 274 |

- |  |     |
|--|-----|
| 5. L'accertamento della responsabilità dirigenziale in seguito alla valutazione negativa del rendimento del dirigente da parte dell'organismo indipendente di valutazione (oiv) e l'adozione delle conseguenti misure correttive e sanzionatorie da parte del sindaco o del presidente della provincia | 279 |
| 6. Le sanzioni: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, revoca dell'incarico, recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro   | 283 |
| 7. Le forme di tutela contro la rimozione illegittima del dirigente  | 290 |
| 8. Il parere obbligatorio del comitato dei garanti   | 293 |

### Sezione II

#### La responsabilità disciplinare

di PAOLA SAVONA

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La responsabilità disciplinare del dirigente  | 300 |
| 2. Fondamento e natura della responsabilità disciplinare                                       | 302 |
| 3. Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale                                   | 310 |
| 4. La responsabilità disciplinare del dirigente prima della riforma                            | 314 |
| 5. La responsabilità disciplinare nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Aspetti procedurali | 318 |
| 6. Le infrazioni del dirigente   | 322 |
| 7. Gli altri illeciti tipizzati dal legislatore  | 327 |
| 8. Il contratto collettivo nazionale ed il nuovo <i>codice disciplinare</i> del dirigente      | 331 |
| 9. La responsabilità disciplinare del segretario comunale. Cenni                               | 334 |

### CAPITOLO VI

#### La dirigenza locale in Sicilia, tra teoria e prassi

di ROBERTO DI MARIA

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Breve premessa metodologica   | 337 |
| 2. La disciplina della dirigenza   | 339 |
| 2.1 Il rapporto tra fonti statali e regionali...   | 339 |
| 2.2 ( <i>Segue</i> ) e la competenza legislativa della Regione siciliana, tra modelli di sistema e contributo giurisprudenziale: dall'o.r.e.l. al t.u.e.l. | 345 |
| 3. L'esperienza di alcuni comuni e province: ruolo e funzioni dei dirigenti locali in Sicilia  | 351 |
| 4. Le peculiarità del rapporto di lavoro (brevi cenni)   | 355 |
| 5. Conclusioni: dalla identità disciplinare alla identità funzionale   | 358 |
| 6. Appendice: i (possibili) riflessi, sulle autonomie speciali, della riforma introdotta con la l. n. 15/2009  | 361 |