

## *Prefazione*

Lo studio monografico di Mario Cerbone sulla dirigenza pubblica degli enti territoriali coglie profili di indubbio interesse per l'elaborazione della dottrina giuslavoristica, occupando un'area tematica poco indagata nell'ambito della complessiva riflessione teorica in materia di dirigenza pubblica, per lo più fino ad ora incentrata su quella statale.

L'Autore porta a compimento una riflessione scientifica avviata da tempo sul tema, affinando, dal punto di vista teorico, la sua interpretazione e rapportandosi ad un quadro normativo che, come noto, si è sensibilmente modificato nel corso degli anni, assumendo la caratteristica – come Cerbone opportunamente sottolinea – di essere «permanentemente *in itinere*».

I profili di riflessione critica dell'Autore consegnati al dibattito, mai sopito, sull'impiego pubblico, in generale, e sulla dirigenza, in particolare, sono molteplici e ruotano intorno al filo conduttore della continua tensione tra centralismo uniformante e istanze delle autonomie territoriali. Ed in questa continua tensione la dirigenza assume una propria specificità, situata qual è tra le tematiche dell'adempimento della prestazione lavorativa, la dimensione organizzativa e lo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Il primo aspetto di interesse attiene al metodo della trattazione. L'Autore mostra di conferire effettivo spazio alla interdisciplinarietà, con attenzione alle implicazioni derivanti dalle altre scienze giuridiche che si occupano di dirigenza pubblica e, più in generale, dei processi decisionali delle autonomie territoriali. Dalle implicazioni per così dire *esterne* al diritto del lavoro, l'Autore ricava molteplici elementi per la riflessione lavoristica, riuscendo nel non facile compito di indirizzarli ed intrecciarli in maniera compiuta con gli esiti interpretativi ad oggi avanzati. L'osservazione della fisionomia degli apparati amministrativi territoriali – compatti ed estremamente diversificati, specie se raffrontati con quelli statali ministeriali – consegna all'interprete la bussola per individuare, all'interno di un processo riformatore articolato, gli «spazi normativi e culturali per la costruzione del modello di dirigenza territoriale», radicato nella dimensione organizzativa autonoma e nei valori costituzionali. Ciò conduce l'Autore a valorizzare l'elasticità del modello dirigenziale territoriale, non soltanto nei confronti di quello ministeriale, ma altresì all'interno dello stesso sistema delle autonomie, escludendo per questa via la possibilità di stabilire per esse un unico e predefinito modello di dirigenza. Ponendo al centro del ragionamento le esigenze organizzative, l'Autore arriva – seguendo un percorso ben

sviluppato e argomentato – alla conclusione secondo cui, pur all'interno della logica della privatizzazione, sarebbe rimessa alla disponibilità di ogni ente, Regione o Ente locale, la diversificazione di importanti profili della disciplina degli incarichi e dei sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali, in funzione degli specifici interessi della collettività.

Si tratta di una conclusione che origina da una compiuta ed esaustiva ricostruzione delle complesse vicende storico-giuridiche e del sistema delle fonti, viste ed analizzate anche alla luce delle soluzioni interpretative della giurisprudenza costituzionale. Ricostruzione quantomai necessaria per verificare come le modifiche del quadro istituzionale abbiano inciso sulla potestà normativa dell'ente territoriale, segnatamente per la disciplina della dirigenza.

Per le amministrazioni regionali e locali – ed è questo il secondo aspetto meritevole di attenzione – la dimensione organizzativa autonoma, secondo l'Autore, si rivela dotata di una straordinaria capacità espansiva, in grado di proiettarsi sui rapporti di lavoro, in una duplice direzione. Per il lavoro dirigenziale, incidendo direttamente sulla disciplina di istituti caratterizzanti (gli incarichi e la valutazione), inestricabilmente connessi con i profili propri del contratto di lavoro; per i rapporti di lavoro non dirigenziale, pur senza tradursi in modificazioni della disciplina del rapporto medesimo – che è, e resta, fissata dal legislatore statale – la proiezione giuridica del dato organizzativo non è comunque irrilevante, soprattutto per effetto dell'intervento della fonte contrattuale, chiamata ad un adattamento delle regole alle peculiarità organizzative.

In questa logica, Cerbone passa poi all'esame della disciplina della dirigenza, concentrandosi sulla materia degli incarichi dirigenziali osservati nella loro particolare connessione logico-giuridica con i sistemi di valutazione. Qui la trattazione cambia passo, assumendo un ruolo più speculativo che anzitutto mira a fissare i termini della richiamata distinzione, interna al lavoro pubblico, tra dirigenza e *altro* personale: nella convinzione che essa radicalizzi una diversità di ruoli e funzioni che è strutturalmente esistente e normativamente recepita.

Cerbone analizza le caratteristiche del lavoro dirigenziale nell'organizzazione degli enti territoriali ed il suo scostamento dal modello della dirigenza statale, onde verificare se il rapporto tra *le dirigenze pubbliche*, nel sistema costituzionale, risulti impostato nei termini classici della relazione tra *species* e *genus* – dove la dirigenza statale incarnerebbe lo schema generale – o se, piuttosto, occorra, anche metodologicamente, rimodulare l'approccio e seguire invece schemi policentrici che, partendo dall'autonomia dell'ente in materia di dirigenza, si rapportino direttamente ai principi costituzionali.

Senza dubbio innovativi risultano gli approdi relativi alla disciplina degli incarichi e dei sistemi di valutazione della dirigenza: ambiti che esaltano la dimensione organizzativa autonoma in tutta la sua problematicità e che giustificano, nella trattazione degli argomenti, anche la giustapposizione della dirigenza rispetto al restante personale, come accennato. Ne viene fuori una dirigenza posta al centro del processo di riforma del lavoro pubblico, in ragione soprattutto del suo operare, si può dire, con una doppia anima, istituzionale-

organizzativa e strettamente lavoristica. Questa ambivalenza strutturale del ruolo del dirigente consente all'Autore di percorrere un sentiero interpretativo in sé originale, nella direzione, come detto, di una ampia autonomia delle Regioni e, pur con le dovute differenze legate alla posizione costituzionale, degli Enti locali, nel porre la disciplina degli incarichi e nell'apprestare sistemi di valutazione delle prestazioni che meglio rispondano alle esigenze della propria organizzazione, in coerenza con la valorizzazione del territorio.

Viene a delinarsi – nella ricostruzione dell'Autore – una dirigenza stabilmente incardinata sulle sue prerogative di compensazione del potere politico, in ragione di una intrinseca «contaminazione gestionale dell'indirizzo politico locale» che non può che ridondare, inevitabilmente, sul ruolo della stessa dirigenza dell'ente territoriale. Il dato tecnico che sta alla base della decisione condiziona lo spazio discrezionale del decisore politico, sì da configurare l'esistenza di un potere burocratico territoriale. In questa prospettiva che configura il dirigente come garante ed in cui il suo rapporto deve essere caratterizzato da una leale collaborazione per soddisfare l'interesse della collettività, le aperture della normativa nella direzione dell'incremento della *fiduciarità* degli incarichi dirigenziali – al netto degli interventi della giurisprudenza costituzionale – incontrerebbero, secondo Cerbone, insormontabili «limiti di derivazione costituzionale» di cui l'interprete non può non tenere conto.

È qui che si condensa il nucleo essenziale della tesi dell'Autore, il quale poi procede alla verifica di quanto siffatto peculiare posizionamento del dirigente nel sistema istituzionale dell'ente territoriale possa impattare sulla dimensione più propriamente *contrattuale* del suo rapporto di lavoro.

Anche qui – e vengo al terzo aspetto di rilievo dell'opera – Cerbone approfondisce il difficile profilo della «tendenziale impermeabilità fra le dimensioni valutative», quella dell'adempimento contrattuale e quella della *performance* organizzativa del dirigente.

Lo sviluppo dell'analisi – condotta con la costante consapevolezza del carattere tuttora aperto delle questioni interpretative – consente all'Autore di toccare aspetti di grande rilievo per la diversificazione territoriale della disciplina dei sistemi di valutazione delle *performance* dirigenziali, soprattutto quanto alla valutazione *esterna* in connessione con la logica della sussidiarietà orizzontale. Pur avendo a disposizione ambiti estremamente ristretti, all'ente territoriale, differenziando tra Regioni ed Enti locali, viene comunque riconosciuto uno spazio, anche in questo caso importante, per costruire la disciplina del lavoro del dirigente *in rapporto* agli interessi della collettività del territorio. Nella relazione sequenziale tra organizzazione/autonomia territoriale/interessi della collettività, ribaltata nell'attività di mediazione degli interessi affidata al dirigente, Cerbone individua il «nucleo intangibile e tipico della prestazione lavorativa del dirigente», delineando, in questa maniera, il *modello costituzionale* della dirigenza degli enti territoriali.

