

CONVERSAZIONI DI LAVORO E IMPIEGO PUBBLICO

Le Conversazioni di Lavoro e Impiego pubblico 2024 dedicano ampio spazio alla giovane dottrina giuslavorista, in occasione della prima *Call for CLIP* rivolta a dottorande/i, dottoresse e dottori di ricerca, assegniste/i di ricerca e ricercator. *In primis*, i contributi così raccolti e referati affrontano gli snodi critici di «*Merito, parità, performance, tra impiego contrattualizzato e non*», letti nella prospettiva delle esigenze di *attraction e retention*, che, oggi, riguardano anche (e, forse, soprattutto) la pubblica amministrazione.

La seconda indagine si è addentrata nella «*giungla retributiva*» di pubbliche amministrazioni, società partecipate pubbliche, appalti e incarichi», anche sulla scorta delle più recenti novità normative, nonché degli ultimi orientamenti giurisprudenziali in tema di retribuzione.

I saggi si occupano, inoltre, de «*La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità*», anche alla luce dell'attenzione che il PNRR ha riservato al *management* delle pp.aa.

Infine, nelle (giovani) Conversazioni trova ampia risonanza il tema del contrasto al «*Gender gap nella pubblica amministrazione*», affatto immune da un marcato divario di genere, in termini di segregazione orizzontale (per impieghi, mansioni e profili professionali) e verticale, ove la piramide delle funzioni vede nella parte alta, meglio remunerata e di maggior prestigio, una scarsa presenza femminile.

Prof. Avv. **Alessandro Boscati**, Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Milano.

Coordinatore scientifico del Corso di Perfezionamento in «Salute e Sicurezza del lavoro: organizzazione, gestione e responsabilità» dell'Università degli Studi di Milano, della quale è stato Prorettore delegato al Personale e alle politiche per il lavoro. Docente temporaneo presso la SNA e docente presso la Scuola Superiore della Magistratura, è autore di oltre centocinquanta pubblicazioni scientifiche, tra cui le opere monografiche *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro ed organizzazione*, 2006 e *Patto di non concorrenza*. Art. 2125, 2010, il manuale di *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2024 (con Franco Carinci e Sandro Mainardi) e la curatela *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, 2021.

Prof. Avv. **Anna Zilli**, Associata di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Udine. Docente di Diritto del Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni e *Compliance* e prevenzione della corruzione nel lavoro pubblico e privato nell'Università degli Studi di Udine, dove dirige il Corso di Formazione «Conversazioni di Lavoro e Impiego Pubblico». È Autrice di oltre cento pubblicazioni scientifiche, tra cui le opere monografiche *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale. Dalla legge quadro alla riforma Madia*, 2017; *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, 2022 e la curatela del primo *Codice di Diritto Antidiscriminatorio*, ed. 2019, 2022. Co-dirige *EQUAL – Rivista di diritto antidiscriminatorio*.

Nella serie Conversazioni di Lavoro e Impiego pubblico, hanno curato anche: *Il reclutamento nella p.a., dall'emergenza alla nuova normalità*, volumi I e II, 2022; *La professionalità tra legge e contratti*, volumi I e II, 2023.



€ 36,00 I.V.A. INCLUSA

A. BOSCATI - A. ZILLI

IL TRATTAMENTO ECONOMICO  
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CEDAM

ALESSANDRO BOSCATI e ANNA ZILLI

# IL TRATTAMENTO ECONOMICO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## REGOLE E RESPONSABILITÀ NELL'EROGAZIONE DEI TRATTAMENTI ECONOMICI

VOLUME III

CEDAM

A. BOSCATI - A. ZILLI, *Il trattamento economico nella pubblica amministrazione. Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici. Volume III*



ALESSANDRO BOSCATI e ANNA ZILLI

**IL TRATTAMENTO ECONOMICO  
NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE**

**REGOLE E RESPONSABILITÀ  
NELL'EROGAZIONE  
DEI TRATTAMENTI ECONOMICI**

**VOLUME III**

La pubblicazione si colloca nel PRIN Prot. 2020CJL288 INSPIRE - Strategie di Inclusione attraverso la Partecipazione nel lavoro per il Benessere organizzativo. Unità 3: Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria", resp. Prof. Alessandro Boscati

Copyright 2024 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via Bisceglie n. 66, 20152 Milano

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

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 riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)

*Questo titolo può essere acquistato direttamente su [shop.wki.it](http://shop.wki.it)*

*You can buy this book directly on [shop.wki.it](http://shop.wki.it)*

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Stampato da GECA s.r.l.  
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

## INDICE

ALESSANDRO BOSCATI, ANNA ZILLI

### CALL FOR CLIP: REGOLE E RESPONSABILITÀ NELL'EROGAZIONE DEI TRATTAMENTI ECONOMICI

1. Lo strumento della <i>Call for paper</i> .....	1
2. La <i>Call for CLIP</i> .....	2
3. Ringraziamenti.....	4

### SEZIONE PRIMA MERITO, PARITÀ, *PERFORMANCE*, TRA IMPIEGO CONTRATTUALIZZATO E NON

MATTEO TURRIN

### STRUMENTI E RIFORME PER L'ATTRATTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO: VALORIZZAZIONE DEL MERITO E VINCOLI ORDINAMENTALI A CONFRONTO

1. La scarsa attrattività del lavoro pubblico: cause e possibili soluzioni.....	9
2. La fase di accesso al lavoro: la differenziazione del trattamento economico “in ingresso”.....	13
3. La fase esecutiva del rapporto: il lavoro agile “per obiettivi”.....	18
4. La fase eventuale degli avanzamenti di carriera: una proposta di semplificazione.....	24
5. Osservazioni conclusive.....	28

MARIA BARBERIO

“RENDIMENTO ACCADEMICO”  
E “FUNZIONE ACCADEMICA DELL’ASSICURAZIONE  
QUALITÀ”: PROSPETTIVE DI PREMIALITÀ ECONOMICA  
(E NON SOLO)

1.	Premessa.....	31
2.	Inquadramento dei “tradizionali” obblighi dei docenti.....	34
3.	Oltre gli obblighi “tradizionali” dei docenti universitari: la Terza missione.....	39
	3.1. ... (segue) Le funzioni svolte dai docenti nei processi AQ .....	42
4.	Il <i>vulnus</i> rispetto alla valutazione della <i>performance</i> del personale tecnico-amministrativo: la necessità di un sistema integrato, nel rispetto delle peculiarità della funzione docente.....	45
5.	La “valutazione del merito” e il trattamento economico dei docenti: il possibile impatto delle funzioni AQ.....	50
6.	Qualche considerazione conclusiva .....	55

SILVIA ZINOLLI

PERFORMANCE INDIVIDUALE  
E TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO:  
IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE  
DELLA PERFORMANCE TRA BUROCRAZIA DIFENSIVA  
E NUOVI IMPULSI

1.	Il sistema di misurazione e valutazione della performance ed il trattamento economico accessorio: <i>ratio</i> ed evoluzione.....	57
2.	Distorsioni applicative .....	69
3.	I nuovi impulsi al SMVP.....	74

SEZIONE SECONDA  
LA “GIUNGLA RETRIBUTIVA”: PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE,  
SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE, APPALTI, INCARICHI

MIRKO ALTIMARI

IL TRATTAMENTO ECONOMICO  
NELLE SOCIETÀ PUBBLICHE  
TRA SFIDUCIA NELL’AUTONOMIA PRIVATA  
(INDIVIDUALE E COLLETTIVA)  
E LIMITI ETERONOMI

1.	Introduzione: società pubbliche e diritto del lavoro ..	83
2.	Le norme speciali in tema di politiche retributive per le società pubbliche previste nel Tusp (d.lgs. n. 175/2016).....	85
3.	I limiti ai trattamenti economici applicabili alle società pubbliche prima del Tusp.....	86
4.	Il controllo sulla corretta gestione delle società pubbliche da parte della p.a.: i provvedimenti ex art. 19, c. 5 Tusp.....	88
5.	Il tetto ai compensi ex art. 11, c. 6 Tusp: un caso di inderogabilità <i>in melius</i> della disciplina legislativa...	90
	5.1. La legittimità costituzionale dei limiti retributivi.....	94
	5.2. Il d.p.c.m. n. 143/2022 in tema di compensi per amministratori e componenti degli organi di controllo degli enti pubblici. ....	101
6.	L’art. 11, c. 10: il divieto di corrispondere «indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti» e di stipulare patti di non concorrenza.....	103
7.	I limiti alla contrattazione collettiva e la riduzione degli oneri contrattuali.....	104
8.	A mo’ di conclusione: quale prospettiva per la gestione del personale delle società a controllo pubblico?.....	107

FABIOLA LAMBERTI

EQUO COMPENSO E APPALTI PUBBLICI:  
CORRELAZIONI, INTERFERENZE E POSSIBILI SOLUZIONI  
TRA DISCIPLINE NON DIALOGANTI

1.	Il coordinamento tra il nuovo codice degli appalti e la normativa sull'equo compenso dei professionisti.....	111
2.	Il compenso <i>equo</i> e la sua determinazione attraverso il riferimento ai parametri ministeriali: antefatti normativi e incidenza della giurisprudenza unionale.....	116
3.	L'inquadramento sistematico della nuova disciplina nel più ampio perimetro delle tutele riconosciute al lavoro autonomo: protezione del professionista e nullità delle clausole vessatorie.....	120
4.	I consolidati approdi giurisprudenziali in tema di incarichi gratuiti (o con importi simbolici) e le nuove questioni.....	122
5.	Le contraddizioni dell'interpretazione proposta dall'ANAC.....	126
6.	Assenza di antinomia e applicabilità integrale della legge sull'equo compenso negli appalti pubblici.....	128
7.	Riflessioni conclusive.....	129

ILENIA TORELLA

L'INDIVIDUAZIONE DEL TRATTAMENTO ECONOMICO  
E NORMATIVO DEI LAVORATORI  
NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI:  
DA "PREROGATIVA" DELL'IMPRESA A "COMPITO"  
DELLA STAZIONE APPALTANTE

1.	Questioni introduttive.....	133
2.	La clausola sociale di "equo trattamento": dallo Statuto dei lavoratori alla successiva regolamentazione nella disciplina dei contratti pubblici.....	135
3.	L'individuazione del trattamento economico e normativo nel nuovo Codice dei contratti pubblici: questioni di compatibilità.....	139
4.	...(segue) e problemi interpretativi.....	146
4.1.	L'individuazione del contratto collettivo ad opera della stazione appaltante.....	147
4.2.	L'indicazione di un diverso contratto collettivo da parte dell'operatore economico e il giudizio di equivalenza delle tutele.....	150

5. Riflessioni conclusive.....	152
--------------------------------	-----

ANTONELLA TROVATO

LA TUTELA DEI CREDITI RETRIBUTIVI  
DEI LAVORATORI COINVOLTI NELL'ESECUZIONE  
DI UN PUBBLICO APPALTO

1. Il dibattito, antecedente all'intervento del d.l. n. 76/2013, sull'applicabilità dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 alla pubblica amministrazione .....	155
2. La tutela dei crediti retributivi negli appalti pubblici: l'azione diretta <i>ex art.</i> 1676 c.c. ....	162
3. ( <i>segue</i> ) la verifica della congruità del costo della manodopera e l'intervento sostitutivo della stazione appaltante .....	166
4. L'appalto pubblico tra garanzia del credito retributivo e applicazione del contratto collettivo: le novità del d.l. n. 19/2024 all'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 .....	169
5. Riflessioni sulla differente operatività della solidarietà negli appalti pubblici e privati.....	171

RITA DAILA COSTA

IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI LAVORATORI IMPIEGATI  
NELLE CATENE DI APPALTI PUBBLICI.  
NOTE A MARGINE DEL NUOVO CODICE  
DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. L'orientamento sociale del "nuovo" Codice dei contratti pubblici.....	173
2. L'equo trattamento: dalla coerenza all'equivalenza delle tutele economiche e normative .....	174
3. I problemi irrisolti dell'equo trattamento.....	179
4. I subappalti pubblici e la parità di trattamento "ritrovata".....	183
5. La tutela a fronte della mancata percezione delle retribuzioni: le peculiari forme di responsabilità solidale .....	186
6. Tutela del trattamento retributivo negli appalti: a che punto siamo?.....	191

SEZIONE TERZA  
LA DIRIGENZA PUBBLICA TRA AUTONOMIA  
E RESPONSABILITÀ

ANDREA SGROI

ONNICOMPRESIVITÀ E RISERVA COLLETTIVA  
DEL TRATTAMENTO ECONOMICO:  
QUALI PROSPETTIVE  
PER LA DIRIGENZA PUBBLICA?

1.	Il trattamento economico della dirigenza nel processo di riforma della p.a. ....	195
1.1.	L'art. 24 Tupi.....	199
2.	Il binomio tra riserva collettiva e onnicomprensività del trattamento economico.....	201
3.	L'onniconcomprensività della retribuzione.....	204
4.	Le deviazioni dal modello. Il caso delle 'attività tecniche incentivabili'.....	208
5.	I riflessi della fidelizzazione della dirigenza sulla 'tenuta' dell'art. 24 Tupi.....	211
5.1.	Le 'clausole di salvaguardia economica'.....	213
6.	Quali prospettive per la dirigenza?.....	216

VITTORIA PARROCO

LA RIMODULAZIONE  
DEL RUOLO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA:  
DAL PNRR UNA SPINTA PER L'ABBATTIMENTO DELLA CD.  
"AMMINISTRAZIONE DIFENSIVA"

1.	Il fenomeno della cd. " <i>amministrazione difensiva</i> " e le sue cause.....	219
2.	La destrutturazione della " <i>amministrazione difensiva</i> " attraverso l'innovativa concezione manageriale del dirigente pubblico.....	224
2.1.	L'accesso al ruolo della dirigenza pubblica: le novità.....	225
2.1.1.	La valorizzazione delle competenze professionali.....	226
2.1.2.	Le modifiche agli artt. 28 e 28-bis.....	228
2.2.	I sistemi di misurazione e valutazione della <i>performance</i> .....	231

3.	Il cambiamento culturale della dirigenza pubblica nel prisma dei rapporti con la classe politica .....	233
4.	Una breve disamina del segno tracciato dai nuovi CCNL 2019-2021 d'Area per i dirigenti pubblici.....	236
5.	Considerazioni conclusive .....	238

SEZIONE QUARTA  
GENDER GAP E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PIA DE PETRIS

DIGITALIZZAZIONE  
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
E GENDER (PAY) GAP FRA OPPORTUNITÀ,  
RISCHI E SFIDE

1.	Digitalizzazione e parità: un connubio (im)perfetto per l'efficientamento e la modernizzazione della PA? .....	243
2.	Digitalizzazione e flessibilità spazio-temporale: le opportunità (incolte) per la parità .....	245
3.	Il lavoro agile nella pubblica amministrazione nell'ottica della parità di genere: le insidie (e le occasioni) del lascito pandemico .....	249
3.1.	(Segue.) L'istituzionalizzazione post pandemica del lavoro agile e le altre frontiere del "lavoro da remoto" nel pubblico impiego.....	254
4.	Digitalizzazione ed efficientamento algoritmico: le ricadute sul gender gap .....	258
5.	Spunti conclusivi per una digitalizzazione della PA al servizio della parità.....	261

MARIAGRAZIA LAMANNIS

IL DIFFERENZIALE RETRIBUTIVO DI GENERE NELLA PA  
E LA DIRETTIVA SULLA TRASPARENZA RETRIBUTIVA:  
QUALI PROSPETTIVE?

1.	Il <i>Gender pay gap</i> nella PA: un noto scarto tra diritto e realtà .....	265
2.	Riscontri empirici e incertezza della misurazione del <i>GPG</i> .....	268
3.	Il quadro giuridico di riferimento: sovranazionale... .	271
3.1.	(Segue)... e nazionale .....	273

4. La leva della trasparenza nella direttiva 970/2023/UE e la complessa definizione dell'ambito di comparazione.....	279
5. La misurazione del valore del lavoro.....	284

ANDREA SGROI

## ONNICOMPRESIVITÀ E RISERVA COLLETTIVA DEL TRATTAMENTO ECONOMICO: QUALI PROSPETTIVE PER LA DIRIGENZA PUBBLICA?

SOMMARIO: 1. Il trattamento economico della dirigenza nel processo di riforma della p.a. – 1.1. L'art. 24 Tupi. – 2. Il binomio tra riserva collettiva e onnicomprensività del trattamento economico. – 3. L'onnicomprendività della retribuzione. – 4. Le deviazioni dal modello. Il caso delle 'attività tecniche incentivabili'. – 5. I riflessi della fidelizzazione della dirigenza sulla 'tenuta' dell'art. 24 Tupi. – 5.1. Le 'clausole di salvaguardia economica'. – 6. Quali prospettive per la dirigenza?

### **1. Il trattamento economico della dirigenza nel processo di riforma della p.a.**

La questione del trattamento economico da riservare alla dirigenza rappresenta un tema centrale del dibattito relativo alla riforma del lavoro nelle p.a., sin dai suoi primordi.

Costituisce una testimonianza, in tal senso, il cd. Rapporto Giannini. Nel denunciare il verificarsi di un mortificante 'appiattimento' delle retribuzioni dei dirigenti negli anni successivi alla riforma del 1972<sup>1</sup>, lo studioso evidenziava come la conseguenza prima della 'politica dei redditi' - messa in atto con il d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 - sarebbe stata "l'esodo di persone provvedute" dai ruoli dell'Amministrazione e prospettava un assetto del tutto differente: una volta consolidato l'accesso per pubblico concorso alla qualifica manageriale, sarebbe stato necessario

---

<sup>1</sup> Per una valutazione di sintesi sul d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748, si rinvia a C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *RTDP*, 1994, 162 ss.

“attribuire ai dirigenti un trattamento non difforme da quello dei dirigenti di imprese private”<sup>2</sup>.

In buona sostanza, l’abbandono del modello weberiano del pubblico funzionario di carriera, che aspira ad una progressione meccanica “se non degli uffici, almeno nei gradi e nello stipendio”<sup>3</sup>, in favore della moderna dirigenza, dipendeva anche da una diversa modulazione del trattamento economico del nuovo vertice dell’amministrazione.

Difatti, nell’assetto precedente l’avvio del processo di riforma del lavoro nelle p.a., dominato dal tradizionale principio legalitario-burocratico, la dinamica retributiva era totalmente vincolata alla carriera, salvo il meccanismo degli scatti di anzianità<sup>4</sup>. Nel d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 tale approccio non era affatto superato: il trattamento economico dei neoistituiti dirigenti, comprensivo di stipendio e indennità varie, era rigidamente predeterminato dalla legge e variava in ragione della qualifica dirigenziale posseduta (artt. 47, 48 e 49), il cui conferimento era fortemente condizionato dal turno di anzianità (artt. 22 e 24)<sup>5</sup>. In quel frangente, l’attenzione del legislatore non era ancora rivolta alla scelta della fonte a cui assegnare la regolazione del lavoro nelle p.a. Piuttosto, era avvertita la necessità di porre fine alla cd. giungla dei trattamenti economici e normativi della legislazione precedente, mettendo così ordine nella disciplina del pubblico impiego<sup>6</sup>.

La materia retributiva è stata tra le prime ad essere demandate alla competenza della contrattazione collettiva, durante la stagione della cd. ibridazione normativa, per effetto dell’art. 2, c. 2 l. 29 marzo 1983, n. 93 (cd. legge quadro). Sono noti, tuttavia, i limiti che hanno caratterizzato quel modello e, in particolare, la proliferazione di leggi in deroga alla disciplina generale, nonché la subordinazione dell’efficacia degli accordi al recepimento con d.p.r., sicché questi erano sottoposti al controllo

---

<sup>2</sup> M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, Roma, 1979, 18, ora reperibile in *eticaPa.it*.

<sup>3</sup> M. WEBER, *Sociologia del potere*, ried. Milano, 2014, 42.

<sup>4</sup> A. GARILLI, *Profili dell’organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *GDLRI*, 2004, 101, 1, cit., 107.

<sup>5</sup> Sul punto, A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XIV ed., I, Napoli, 1984, 322 ss.

<sup>6</sup> V., *infra*, par. II.

della magistratura contabile e sindacabili innanzi al giudice amministrativo<sup>7</sup>.

Nel riformare lo statuto economico dei dirigenti, il legislatore della prima privatizzazione si è mosso lungo tre direttrici d'intervento.

Anzitutto, per quanto concerne il 'concorso delle fonti' nella determinazione del trattamento economico, lo sviluppo di relazioni sindacali il quanto più possibile improntate alle logiche di funzionamento del settore privato, anche nell'area dirigenziale, imponeva il definitivo abbandono del sistema unilaterale di determinazione dei compensi, in favore della regolazione collettiva<sup>8</sup>. Tuttavia, il rinvio alla contrattazione non si è risolto in una 'delega in bianco' alle parti sindacali, per assicurare il soddisfacimento di due differenti esigenze.

Per un verso, poiché il compenso dei *managers* è indicatore dell'attrattività del settore pubblico e della sua capacità di trattenerne i migliori talenti nelle posizioni con alti livelli di responsabilità nelle p.a., occorre ancorare lo stesso all'importanza dell'incarico ricoperto dal dirigente, a garanzia della sua professionalità. D'altra parte, anche la contrattualizzazione della dirigenza, così come quella del restante personale delle p.a., doveva essere armonica con l'obiettivo di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica"<sup>9</sup>.

Il legislatore ha dunque investito la contrattazione del compito di definire la retribuzione dei dirigenti, ma all'interno di una cornice normativa particolarmente dettagliata. Già nella sua formulazione originaria, infatti, l'art. 24 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 incaricava le parti sindacali di correlare il trattamento accessorio alle "funzioni attribuite e alle connesse responsabilità" e demandava ad atti unilaterali dell'amministrazione la graduazio-

---

<sup>7</sup> G. ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico dei dirigenti pubblici tra legge, contrattazione e giurisprudenza*, in *LD*, 2002, 4, 554; F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da F. CARINCI - D'ANTONA, 2<sup>a</sup> ed., I, Milano, 2000, 180 ss.

<sup>8</sup> Così come l'introduzione di un sistema di regole volte a garantire l'autonomia dirigenziale, anche la disciplina delle relazioni sindacali pubbliche era preordinata alla creazione di una vera figura datoriale nelle p.a.; v. A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *GDLRI*, 2010, 1, p. 92.

<sup>9</sup> Art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

ne di queste, ai fini della corresponsione di tale componente retributiva. Era poi specificato che tali determinazioni dovessero rispettare i criteri e i limiti di finanza pubblica, fissati con atto dall'esecutivo. In quel frangente, era esclusa dalla privatizzazione la dirigenza generale, che restava soggetta al regime del trattamento economico del personale di diritto pubblico, di cui all'art. 2, c. 5 e 7, l. 6 marzo 1992, n. 216<sup>10</sup>.

Soltanto a partire dalla seconda fase del processo di riforma, in una con l'adozione di modelli organizzativi per obiettivi<sup>11</sup>, è stata avvertita altresì la necessità di correlare il trattamento retributivo del dirigente al perseguimento degli *standard* di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, mediante l'introduzione dei *performance-related payments*<sup>12</sup>. Tale aspetto della disciplina in commento ha subito decisive trasformazioni per effetto del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 (cd. Riforma Brunetta), mediante l'enunciazione per legge dei criteri a cui la fonte pattizia deve attenersi nella regolazione della componente legata al risultato<sup>13</sup>.

Altri interventi, coevi e successivi alla Riforma Brunetta, hanno introdotto stringenti condizionamenti alle dinamiche della contrattazione sulla parte economica, pur senza intaccare la struttura della retribuzione del dirigente<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> V., *infra*, par. 1.1.

<sup>11</sup> Ispirati al cd. *New Public Management* (NPM); sul contenuto di tale teoria, fin troppo noto, si rinvia G. GRUENING, *Origin and theoretical basis of new public management*, in *International Public*, 2001, 4, 1, 1 ss.

<sup>12</sup> Ossia di componenti del trattamento economico commisurate ai risultati raggiunti dal dirigente, nel suo duplice ruolo di lavoratore subordinato e datore di lavoro pubblico; v. OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, 2012, 69. In dottrina, V. LUCIANI, *Il trattamento economico dei dirigenti pubblici*, in L. FIORILLO – A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2012, 880.

<sup>13</sup> Nel contesto di una riforma complessiva dei sistemi di valutazione; A. GARILLI, *Il dirigente pubblico e il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa della P.A.*, in *GI*, 2010, 12, 2715. Si potrebbe affermare, pertanto, che anche la tematica retributiva sia stata coinvolta, pur con un minor grado di intensità, nel processo di rilegificazione operato dal d.lgs. n. 150/2009. Per un approfondimento, v. A. BELLAVISTA - A. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2010, 1, 21 ss.

<sup>14</sup> Si fa riferimento, ad esempio, all' art. 3, c. 44, l. 24 dicembre 2007, n. 244 che ha fissato, per il trattamento economico di tutti i dipendenti pubblici, un tetto massimo *per relationem*, nonché all'art. 5, c. 7, l. 7 agosto 2012, n.

Paradigmatico, in questo senso, è il cd. blocco della contrattazione, imposto dal legislatore per far fronte alle conseguenze della crisi del debito sovrano europeo, unitamente ad altre misure di contenimento della spesa per il personale<sup>15</sup>. Introdotta dall'art. 9, c. 17, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e più volte prorogata dal legislatore, la sospensione della negoziazione collettiva è terminata per effetto della sentenza 24 giugno 2015, n. 178, con cui la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità sopravvenuta<sup>16</sup>.

### 1.1. L'art. 24 Tupi

Conseguenza di tale stratificazione normativa è che l'art. 24 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (d'ora in poi Tupi)<sup>17</sup>, nell'attuale formulazione, assegna al contratto collettivo la determinazione del trattamento retributivo del personale dirigenziale, ancorando la parte accessoria dello stesso non solo alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità, ma anche ai risultati conseguiti<sup>18</sup>. È poi specificato che parte relativa ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente (fatta esclusione della dirigenza del Ssn). Essa non

---

135, che ha posto un limite massimo alla contrattazione sui buoni pasto. Nel dettaglio, V. LUCIANI, op. cit., 882-883.

<sup>15</sup> Sul nesso tra crisi economica e riduzione del costo del lavoro pubblico, L. DENTICI, *La retribuzione nel lavoro pubblico in tempi di crisi*, in *LPA*, 2019, 4, 60; G. RICCI, *La retribuzione in tempi di crisi: diritto socialefondamentale o variabile dipendente?*, in B. CARUSO – G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015, 200 ss.

<sup>16</sup> Sul punto, si rinvia a L. ZOPPOLI, *Una sentenza interpretativa di accoglimento con manipolazioni temporali relative allo ius novum*, in *GDRI*, 2017, 185 ss.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 27 Tupi, i principi affermati dall'art. 24 rientrano tra quelli cui “le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare”, devono conformarsi.

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 24, c. 1 cit., “la graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita, ai sensi dell'articolo 4, con decreto ministeriale per le amministrazioni dello Stato e con provvedimenti dei rispettivi organi di governo per le altre amministrazioni o enti, ferma restando comunque l'osservanza dei criteri e dei limiti delle compatibilità finanziarie fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze”.

può essere corrisposta se l'amministrazione di appartenenza non ha provveduto a introdurre il sistema di valutazione della *performance*<sup>19</sup>.

Anche la dirigenza cd. apicale è stata coinvolta in tale trasformazione, sia pur mediamente. Sebbene sia stabilito nel contratto individuale, il trattamento economico fondamentale dei *top managers* è ancorato ai "valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali"<sup>20</sup>.

Il regime appena descritto dev'essere coordinato con l'art. 19, c. 2 TUpi, ove è stabilito che il compenso del singolo dirigente è definito, nel rispetto dei principi dettati dall'art. 24 del Testo Unico, con il contratto accessivo al provvedimento di conferimento dell'incarico. Nonostante la determinazione del trattamento economico sia formalmente assegnata a quest'ultimo negozio, non sembra che nell'assetto, così delineato, residui spazio per l'autonomia individuale. Si è visto, infatti, che il trattamento fondamentale è sempre determinato, direttamente o mediamente, dalla contrattazione collettiva, mentre la commisurazione della componente accessoria è demandata vuoi alla contrattazione vuoi ad atto unilaterale dell'amministrazione, a seconda del ruolo dirigenziale di riferimento<sup>21</sup>.

A chiusura del sistema, l'art. 24, c. 3 TUpi sancisce il principio di onnicomprensività, in forza del quale la retribuzione "retribuira tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto" dal Testo unico, nonché "qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa"<sup>22</sup>. Nel solo caso in cui i compensi siano dovuti da terzi, la disposizione prevede che le spettanze economiche siano versate direttamente all'amministrazione di apparte-

---

<sup>19</sup> Art. 45, comma 1, lett.re a) e b), d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha modificato l'art. 24, c. 1 TUpi. Per un'ampia disamina, M. NICOLOSI, *Il trattamento economico*, in M. NAPOLI A. GARILLI (a cura cli), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, 2013, 93 ss.

<sup>20</sup> Con d.p.c.m. sono stabiliti i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo i criteri di contenimento della spesa, di uniformità e perequazione; si veda l'art. 16, c. 2 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, poi trasposto nell'art. 24, c. 2 TUpi. Sul punto, v. R. SANTUCCI, *Il trattamento economico nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *VTL*, 2020, 2, 311.

<sup>21</sup> F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Assago, 2021, 130.

<sup>22</sup> Art. 24, c. 3 TUpi.

nenza e confluiscono “nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza”. Analogamente, i compensi assegnati da norme speciali ai dirigenti, appartenenti ai ruoli di cui all’art. 23 Tupi o ad essi equiparati, sono da ritenersi assorbiti nel trattamento economico ordinario, di cui all’art. 24 cit.<sup>23</sup>. Pertanto, anche tali risorse “confluiscono in appositi fondi istituiti presso ciascuna amministrazione”, ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria per il personale dirigenziale<sup>24</sup>.

## 2. Il binomio tra riserva collettiva e onnicomprensività del trattamento economico

La nascita dell’istituto dell’onniconcomprensività precede la contrattualizzazione del lavoro pubblico. Invero, nel determinare la retribuzione dei dirigenti dello stato, il d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 aveva vietato la corresponsione agli stessi “di ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell’Amministrazione di appartenenza”, eccezion fatta per l’ipotesi in cui tali emolumenti avessero “carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato” (art. 50).

In un contesto fortemente caratterizzato dal compromesso politico sindacale sui contenuti delle riforme<sup>25</sup>, l’introduzione di tale principio è stata interpretata come il ‘prezzo’ pagato dai dipendenti apicali dell’amministrazione dello Stato, in cambio di un miglioramento delle loro condizioni retributive; ciò al fine di assicurare un controllo sulle voci di costo relative alla spesa per il personale apicale<sup>26</sup>. La disposizione in commento ha infatti costituito lo strumento prescelto dal legislatore dell’epoca per mettere fine alla cd. giungla dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici<sup>27</sup>, garantendo così l’applicazione

---

<sup>23</sup> Art. 24, c. 7 Tupi.

<sup>24</sup> Art. 24, c. 8 Tupi.

<sup>25</sup> Sulle relazioni politico sindacali del settore pubblico di quegli anni, si rinvia a A. GARILLI, *Dove va il pubblico impiego*, in *JUS*, 2010, 3, 451.

<sup>26</sup> G. CORREALE, *La regola dell’onniconcomprensività retributiva*, Napoli, 1976, 208.

<sup>27</sup> Sulla rilevanza rivestita da tale fenomeno, v. *Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi* (art. 5, legge 11 dicembre 1975, n. 625),

del principio di chiarezza retributiva<sup>28</sup>.

Date le aspirazioni riposte sul principio di onnicomprensività, non stupisce che la prima giurisprudenza - chiamata a pronunciarsi sul suo campo di applicazione oggettivo - vi attribuisse portata generale, escludendo la retribuibilità separata di ogni attività espletata *ratione officii*<sup>29</sup>. La Corte costituzionale ha successivamente avallato tale impostazione, precisando però che l'onnicomprendività non potesse "razionalmente avere estensione tale da comprendere ogni e qualsiasi attività che, pure svolgendosi nel quadro statale" non avesse "una connessione o rapporto oggettivo con la funzione primaria del dipendente statale"<sup>30</sup>.

Il principio di onnicomprensività è sopravvissuto al processo di riforma della p.a., sebbene il mutamento generale dell'assetto delle fonti di determinazione del trattamento economico abbia inciso sulla sua posizione nel sistema<sup>31</sup>. Invero, la correlazione tra onnicomprensività e principio della riserva collettiva del trattamento economico è ormai da tempo rimarcata dalla giurisprudenza contabile. Secondo quest'ultima, con il principio di onnicomprensività "il legislatore ha inteso porre una regola di carattere assolutamente generale", coerente "con l'avvenuta attribuzione alla fonte negoziale (CCNL) della riserva di disciplina della retribuzione del personale con qualifica dirigenziale"; con la conseguenza che il trattamento economico, così congegnato, è da ritenersi comprensivo "di ogni possibile spettanza connessa all'esercizio delle relative funzioni"<sup>32</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di un assetto distonico rispetto a

16.11.1977, in *patrimonio.archivio.senato.it*, 11 e ss. Va precisato che con l. 15 novembre 1973, n. 734 il principio di onnicomprensività è stato esteso a tutto il personale civile dello Stato. In dottrina, v. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in Id. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 19.

<sup>28</sup> Sancito dall'art. 16 della l. 18 marzo 1968, n. 249, mod. l. 2 aprile 1970, n. 775.

<sup>29</sup> C. conti 14 novembre 1974, n. 594, in *CS*, 1974, II, pag. 527. Per un'ampia disamina, si vedano le numerose pronunce raccolte in appendice al testo di G. CORREALE, *La regola*, op. cit.

<sup>30</sup> C. cost. 14 luglio 1982, n. 130, in *onelegale.it*.

<sup>31</sup> Il principio di onnicomprensività ha trovato spazio anche nella legge quadro. Segnatamente, l'art. 17, c. 4, l. 29 marzo 1983, n. 93, che "per ogni qualifica funzionale", imponeva alle parti negoziali di fissare "un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della onnicomprensività".

<sup>32</sup> A. BALDASSARRE, *L'"onnicomprendività" della retribuzione dei lavoratori pubblici nella giurisprudenza contabile ed amministrativa*, in *DLM*,

quello affermatosi nell'ambito del lavoro privato. Con riferimento all'ordinario rapporto di lavoro, la giurisprudenza di legittimità ha infatti negato l'esistenza di un principio generale di onnicomprensività, poiché è affidata all'autonomia collettiva la determinazione della retribuzione e la sua computabilità ai fini dei vari istituti<sup>33</sup>. Anzi, tra le argomentazioni allora avanzate per smentire l'esistenza di tale principio, le Sezioni Unite addussero anche l'idoneità di quest'ultimo ad "irrigidire e paralizzare l'autonomia contrattuale nella articolazione della retribuzione, compromettendone, in qualche modo, la capacità di proporcionarla, quanto più possibile alla specificità delle varie situazioni nelle quali si svolge la prestazione lavorativa"<sup>34</sup>.

Sul punto, la specialità della disciplina relativa al pubblico impiego è giustificata dall'esigenza di gestione razionale del costo del lavoro, sicché è escluso che i dirigenti possano rivendicare spettanze economiche ulteriori<sup>35</sup>, rispetto a quelle predeterminate dalla contrattazione, laddove la prestazione eseguita sia da ricondurre all'insieme di attività tipicamente riferibili all'incarico ricoperto dal dirigente<sup>36</sup>.

È fin troppo noto, tuttavia, che proprio la razionalizzazione della spesa relativa al personale manageriale costituisca uno dei grandi obiettivi mancati della riforma del lavoro pubblico. I dati a disposizione testimoniano l'alto importo dei compensi della dirigenza apicale, se comparato con quello degli altri paesi dell'area Ocse<sup>37</sup> o esaminato alla luce del costo totale delle retribuizio-

2017, 2, 397, che rinvia a C. Conti, sez. contr. Campania, 30 novembre 2016 n. 348; v. anche C. Conti, sez. giur. Campania, 31 agosto 2011, n. 1396.

<sup>33</sup> Eccezione fatta per l'ipotesi in cui "questi siano direttamente regolati da una norma di legge imperativa che adotti una più vasta nozione della retribuzione base"; v. Cass. 25 maggio 1991, n. 5942, in *onelegale.it*; l'orientamento, ormai consolidato, si è affermato a partire da Cass. 13 febbraio 1984, n. 1081, in *FI*, 1984, 107, 3, 678, con nota redazionale di M. DE LUCA; Cass. 3 aprile 1989, n. 1614, in *CG*, 1989, 8, 864 ss., con nota di A. DE FELICE, *Sull'inesistenza di un principio generale di onnicomprensività della retribuzione*; v. anche Cass. 5 novembre 1998, n. 11137, in *MGI*, 1998; più di recente Cass. 15 gennaio 2013, n. 813, in *onelgale.it*; Cass. 12 novembre 2018, n. 28937, in *CED Cass.*, 2018.

<sup>34</sup> Cass. 13 febbraio 1984, n. 1081, cit.

<sup>35</sup> C. Stato 4 maggio 2005, n. 173/2004, in *LPA*, 2005, con nota di G. ZILIO Grandi, *Onnicomprensività o "omniretribuibilità" per i dirigenti pubblici?*, 895.

<sup>36</sup> C. ZOLI, *Il trattamento economico dei dipendenti pubblici "privatizzati"*, in *GI*, 1994, 3 ss.

<sup>37</sup> Si veda OECD, *Government at a glance 2013*, Paris, 2013, 107 e si

ni dei dipendenti pubblici<sup>38</sup>; si tratta, peraltro, di una tendenza che il blocco della contrattazione collettiva ha attenuato, ma non estinto<sup>39</sup>.

Le ragioni di tale fallimento sono molteplici: l'erogazione di quote significative del trattamento accessorio tramite meccanismi di valutazione generosi (se non, addirittura fittizi) dell'operato dirigenziale<sup>40</sup>, a discapito di politiche serie di incentivazione del personale<sup>41</sup>, oltreché le distorsioni 'consociative' della negoziazione collettiva di area, che si sono spesso risolte in aumenti della dote finanziaria destinata alle retribuzioni<sup>42</sup>. Non vanno altresì trascurate le statistiche relative alla spesa pubblica per il conferimento degli incarichi a pubblici dipendenti e, soprattutto, a soggetti estranei agli organici delle amministrazioni, che certificano "una perdurante dipendenza della p.a. dal mercato delle professionalità esterne"<sup>43</sup>.

### 3. L'onnicomprendività della retribuzione

Tra le cause della scarsa resa del regime dei compensi dirigenziali non si può invece annoverare il modo in cui la giurisprudenza ha fatto applicazione del principio di onnicomprensività. Di quest'ultimo i giudici hanno fornito, nel tempo, un'interpretazione particolarmente rigorosa.

In linea generale, il campo d'applicazione oggettivo del-

---

confronti tale dato con le statistiche più recenti; v., in particolare, OECD, *Government at a Glance 2017*, Paris, 2017, pag. 103.

<sup>38</sup> C. conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020*, in *corteconti.it*, 2020, 33 ss.

<sup>39</sup> Altrettanto non può dirsi delle retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia, assestatesi sulla media europea dopo l'interruzione delle negoziazioni collettive; v. S. OLIVARI, *La divergenza degli stipendi pubblici si attenua, ma resta elevata per i dirigenti*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 2017.

<sup>40</sup> MEF, *Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata*, in *aranagenzia.it*, 2011, 45 ss.; ARAN, *Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Roma, 2010, 1, 5.

<sup>41</sup> S. MAINARDI, *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *LDE*, 2024, 1, 3 ss.

<sup>42</sup> A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, op. cit., 125 ss.; F. CARINCI, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2013, 2, 340 ss.

<sup>43</sup> Si veda A. RICCOBONO, *L'Anagrafe delle prestazioni fra trasparenza e apparenza*, in *LPA*, 2024, 1, 39-47.

l'art. 24, c. 3 Tupa, così come interpretato dalla recente giurisprudenza di Cassazione e da quella del Consiglio di Stato<sup>44</sup>, si estende ben oltre la categoria dell'esercizio di funzioni e poteri connessi all'ufficio ricoperto, come invece accadeva nel vecchio regime<sup>45</sup>, poiché comprende anche "qualsiasi incarico conferito dall'Amministrazione di appartenenza o su designazione della stessa"<sup>46</sup>.

Avvalendosi di un perimetro così ampio, la giurisprudenza ha anche escluso la remunerabilità del lavoro straordinario, inteso quale "impegno temporale eccedente rispetto ad orari stabiliti dalla contrattazione collettiva per la prestazione" connessa all'espletamento dell'incarico<sup>47</sup>.

La Cassazione ha altresì statuito che non spetta un corrispettivo ulteriore nell'ipotesi di reggenza di un ufficio dirigenziale temporaneamente vacante da parte di un dirigente che è già titolare di altro incarico; ciò anche nel caso in cui al dirigente di seconda fascia venga assegnato - *ad interim* - un ufficio di livello generale, poiché tale fattispecie non configura esercizio di mansioni superiori, ai sensi dell'art. 2103 c.c.<sup>48</sup>. Invero, la pretesa a

<sup>44</sup> C. Stato 29 ottobre 2018, n. 6142; C. Stato 21 marzo 2011, n. 1733.

<sup>45</sup> V., *supra*, Corte cost. 14 luglio 1982, n. 130, cit.

<sup>46</sup> Tra le più recenti, v. Cass. 12 marzo 2024, n. 6521; Cass. 28 febbraio 2023, n. 6021; Cass. 25 ottobre 2019, n. 27385, tutte reperibili in *onelegale.it*. Nel novero delle ipotesi in cui trova applicazione il principio di onnicomprensività, vanno annoverati anche gli incarichi conferiti *intuitu personae*; v. Cass. 15 maggio 2007, n. 11084, in *LPA*, 2007, 5, II, 923, con nota di G. ZILIO GRANDI, *Ancora sul principio di onnicomprensività per il trattamento economico dei dirigenti pubblici: il punto di vista della Cassazione*; *contra*, v. Cass. 15 gennaio 2019, n. 836, in *LPA*, 2019, 3, 226, con nota di F.V. Ponte, *Riflessioni intorno al principio di onnicomprensività della retribuzione nel pubblico impiego*. In dottrina, sulla retribuitività separata degli incarichi fiduciari, cfr. A. BOSCATI, S. MAINARDI, V. TALAMO, *Unità 1 – Dirigenza area I*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, I, Milano, 2005, 228.

<sup>47</sup> Cass. 10 dicembre 2019, n. 32264, nonché Cass. 4 novembre 2022, n. 32617 in *onelegale.it*.

<sup>48</sup> Su quest'ultimo punto, v. Cass. 15 febbraio 2010, n. 3451; Cass. 22 febbraio 2017, n. 4621; Cass. 20 luglio 2018, n. 19442; Cass. 28 febbraio 2020, n. 5546; Cass. 28 febbraio 2020, n. 5546. Invero, nell'ordinamento vigente "la qualifica dirigenziale non esprime più una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una carriera e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente – che tale qualifica ha acquisito mediante il contratto di lavoro stipulato all'esito

percepire ulteriori compensi è ricollegabile soltanto alla avvenuta stipula del contratto individuale<sup>49</sup>.

Anche laddove l'atto di assegnazione dell'incarico ulteriore venisse dichiarato illegittimo, non sarebbe comunque invocabile la tutela ordinaria di cui all'art. 2126 c.c., atteso che i compiti attribuiti al dirigente sarebbero comunque riconducibili alla qualifica da questi posseduta<sup>50</sup>.

Analogamente, è stata esclusa la duplicazione di poste e compensi nel caso in cui al dirigente apicale venga assegnata una struttura 'complessa', in ragione del fatto che la graduazione del trattamento economico onnicomprensivo, come congegnato dall'art. 24 Tupi, "esprime una flessibilità che naturalmente consente le debite graduazioni dell'(unica) retribuzione"<sup>51</sup>.

I giudici sono concordi nel ritenere tale assetto compatibile col principio di proporzionalità quantitativa e qualitativa della retribuzione (art. 36 Cost.), in ragione della lettura che di esso ha fornito la Corte costituzionale. Invero, secondo il giudice delle leggi, la valutazione della congruità della retribuzione ai fini dell'art. 36 Cost. dev'essere effettuata "considerando la retribuzione nel suo complesso, e non in base ai singoli elementi che compongono il trattamento economico"<sup>52</sup>.

Quanto agli effetti che l'ordinamento ricollega al verificarsi delle fattispecie descritte dall'art. 24, c. 3 Tupi, si è distinto tra la prestazione in qualunque modo riconducibile al rapporto con l'amministrazione di appartenenza, che non è remunerabile, da quella svolta per incarico di terzi<sup>53</sup>. Nel caso in cui la prestazione sia svolta su assegnazione di soggetti diversi dall'amministrazione di provenienza, infatti, l'ordinamento prevede che l'erogazione del compenso venga destinata al rimpinguamento del fondo per le retribuzioni accessorie. Tuttavia, in quest'ultima ipote-

della prevista procedura concorsuale – a svolgerle concretamente per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale"; v. Cass. 20 marzo 2004, n. 5659, in *FI*, 2005, I, 1530 con nota di D'AURIA.

<sup>49</sup> Cass. 8 novembre 2021, n. 32505, in *onelegale.it*. Pertanto, non è esperibile la domanda di ingiustificato arricchimento; v. Trib. Cagliari 7 novembre 2023, in *RGL - giur. online*, 2024.

<sup>50</sup> Cass. 8 febbraio 2018, n. 3094, in *onelegale.it*.

<sup>51</sup> Cass. 30 ottobre 2018, n. 27668, in *onelegale.it*.

<sup>52</sup> C. Stato 4 maggio 2005, n. 173, cit., che richiama C. cost. 20 giugno 2002, n. 263 e 12 marzo 2004, n. 91, nonché C. Stato 2 novembre 2004, n. 7101; v. anche Cass. 30 ottobre 2018, n. 27668, cit.

<sup>53</sup> Cass. 25 ottobre 2019, n. 27385, in *LPA*, 2021, 1, 163 ss., con nota di A. CARACCILO, *L'onnicomprendività della retribuzione del dirigente pubblico*.

si, non può dirsi che il dirigente acceda al corrispettivo in forma mediata o 'filtrata'<sup>54</sup>. Invero, che il dipendente percepisca la retribuzione accessoria resta incerto nell'*an* e nel *quantum* e non dipende dalla causale che ha giustificato il versamento del corrispettivo all'amministrazione di afferenza, da parte di terzi, bensì dalle funzioni, responsabilità e risultati relativi all'incarico 'istituzionale'.

Non sembra, inoltre, che la prescrizione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 24, c. 3, relativamente ai compensi dovuti da terzi, possa ricondursi a quelle specifiche ipotesi in cui l'ordinamento sottrae espressamente la retribuzione al nesso di interdipendenza con la prestazione lavorativa, per la soddisfazione di esigenze personali del lavoratore, di rilievo costituzionale<sup>55</sup>. Anzitutto, il destinatario della prestazione, da cui scaturisce il diritto al compenso, non è il datore di lavoro del dirigente, sicché resta inalterato il sinallagma del rapporto lavorativo tra quest'ultimo e l'amministrazione di afferenza. In aggiunta, la deviazione dalla disciplina ordinaria della retribuzione è ivi giustificata dalla tutela di interessi pubblicistici e non, invece, dalla garanzia dei diritti del lavoratore. Alla norma in esame non può neanche essere attribuito carattere sanzionatorio, in considerazione del fatto che le conseguenze dell'indebito svolgimento di incarichi retribuiti per conto di terzi sono già compiutamente regolate dall'art. 53, c. 7 TUpi<sup>56</sup>. Piuttosto, è da ritenere che siano da ricondurre all'ultimo periodo dell'art. 24, c. 3 cit. quelle prestazioni svolte dal dirigente per conto e su designazione dell'amministrazione di appartenenza, ma a favore di terzi, che si risolvono nell'erogazione di un servizio; la legge include la remunerazione di tali attività nel perimetro del trattamento onnicomprensivo, pur premiandone lo svolgimento, mediante l'incremento dei fondi destinati alle retribuzioni accessorie.

In ogni caso, assecondando l'indirizzo interpretativo del giudice di legittimità, si dovrebbe concludere che una retribuzione ulteriore è dovuta al dirigente soltanto per particolari prestazioni 'aggiuntive', previste specificatamente dalla legge o dalla

---

<sup>54</sup> Cfr. F. V. PONTE, op. cit., 226.

<sup>55</sup> Su tali ipotesi v., diffusamente, T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, 1968, nonché L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, 1991, 301-331.

<sup>56</sup> Su quest'ultima disposizione v., *infra*, par. 4.

contrattazione collettiva e come tali remunerate, sulla base di appositi presupposti stabiliti per lo svolgimento di tali attività<sup>57</sup>.

#### **4. Le deviazioni dal modello. Il caso delle 'attività tecniche incentivabili'**

L'ordinamento contempla alcune deroghe al principio di onnicomprensività, relative al perseguimento di finalità specifiche o allo svolgimento di particolari attività.

La più ampia deviazione dal principio in esame è contenuta nell'art. 53 Tupa, che individua i requisiti per il conferimento dei cd. incarichi extra-istituzionali<sup>58</sup>. Si tratta di quelle prestazioni stabili o occasionali, retribuite o gratuite, non comprese nei compiti e doveri d'ufficio, svolte dal dipendente al di fuori dell'orario di lavoro<sup>59</sup>. Secondo la giurisprudenza di Cassazione, il legittimo svolgimento di tali attività, se remunerate, richiede un'espressa e preventiva autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, salvo che queste non traggano origine da apposite convenzioni stipulate tra l'amministrazione e il terzo, aventi ad oggetto lo svolgimento di prestazioni volte a realizzare gli interessi pubblici a cui la prima è preposta<sup>60</sup>.

Ricadono al di fuori del perimetro dell'art. 24, c. 3 Tupa anche i cd. meccanismi di incentivazione, ovverosia quegli istituti improntati a logiche di premialità del merito e della produttività, previsti dalla legge o dai contratti collettivi<sup>61</sup>.

Un sensibile scostamento dal regime dell'onnicomprendività si registra nel settore degli appalti pubblici, per le cd. attività tecniche incentivabili. L'istituto mira a premiare le prestazioni, realizzate dai dipendenti pubblici e relative alla programmazio-

---

<sup>57</sup> Cass. 10 dicembre 2019, n. 32264, in *onelegale.it*; Cass. 4 novembre 2022, n. 32617, in *onelegale.it*;

<sup>58</sup> Esistono, inoltre, delle discipline apposite per particolari tipi di attività extraistituzionali o per determinati settori del pubblico impiego; v., ad esempio, art. 15-quinquies, c. 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502., nonché art. 66, d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382.

<sup>59</sup> Dell'istituto non si parlerà nel dettaglio; si rinvia a M. MARINELLI, *La nuova disciplina su incompatibilità e incarichi*, in AA.VV. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la riforma Madia*, Milano, 2018, pag. 82 a 85.

<sup>60</sup> Cass. 29 novembre 2023, n. 33121, in *CED Cassazione*, 2023; Cass. 10 ottobre 2022, n. 29348, in *CED Cassazione*, 2022.

<sup>61</sup> A. BALDASSARRE, op. cit., 408.

ne, progettazione ed esecuzione di opere. La deviazione dalla disciplina generale dell'onnicomprendività è ivi giustificata dal fatto che le risorse impiegate sono "correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica". Ne consegue che l'amministrazione dovrebbe comunque procedere all'esborso, in caso di indisponibilità del personale di ruolo, avvalendosi di professionisti esterni<sup>62</sup>.

La disciplina della materia, che originariamente demandava alla contrattazione integrativa la determinazione dell'incentivo (comunque non superiore all'1 per cento del costo dell'opera) e individuava genericamente i lavoratori interessati ed i tipi di attività premiate<sup>63</sup>, è divenuta progressivamente più rigorosa<sup>64</sup>.

Il dato non stupisce. Nella prassi, il congegno legislativo ha dato luogo ad una esplosione dell'attività progettuale, specie negli Enti locali, dove gli atti di programmazione delle oo.pp. (i cd. piani triennali) sono stati 'riempiti' di progetti insostenibili dal punto di vista economico-finanziario<sup>65</sup>. Beninteso, di tale assetto ha beneficiato anche certa politica che, grazie alla proliferazione dell'attività progettuale, ha potuto proporre all'elettorato una programmazione vasta e di 'ampio respiro'.

La disciplina, più volte 'rimaneggiata' dal legislatore, è attualmente contenuta all'art. 45 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che ha 'riscritto' la previsione di cui all'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, sulla scorta degli indirizzi via via impartiti dalla

---

<sup>62</sup> Si tratterebbe, peraltro, di spesa destinata agli investimenti e non al personale; C. Conti 4 ottobre 2011, n. 51, in *GDA*, 2012, 1, pag. 95, con nota di F. BATTINI, *Le deroghe ai limiti di quantificazione dei fondi per la contrattazione integrativa*.

<sup>63</sup> Si veda l'art. 18 d.lgs. 11 febbraio 1994, n. 19, cd. Legge Merloni.

<sup>64</sup> Si confronti la disposizione di cui alla nota precedente con il combinato disposto degli artt. 90, c.1 e 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con l'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e, infine, con la disciplina vigente. Nella specie, si è assistito all'abbandono della regolazione pattizia, all'individuazione viepiù tassativa delle attività che danno diritto all'incentivo e dei soggetti beneficiari, nonché ad un arricchimento delle prescrizioni procedurali ed economico-finanziarie.

<sup>65</sup> È tristemente nota alla cronaca la retorica del "libro dei sogni": v., tra i tanti, Il Giorno, *"Niente libro dei sogni"*, in *ilgiorno.it*, 21 ottobre 2011; La Repubblica, *Varato il piano delle opere pubbliche, il Comune ha il suo libro dei sogni. Ma resta il rebus dei fondi da utilizzare*, in *larepubblica.it*, 14 settembre 2023; La Nazione, *Un "libro dei sogni" da 18 milioni di euro*, in *lanazione.it*, 15 febbraio 2022.

Corte dei conti<sup>66</sup>. Quest'ultima disposizione definiva in modo tassativo la tipologia di incarichi che legittimavano l'erogazione degli incentivi e subordinava l'applicazione dell'istituto all'adozione di un apposito regolamento<sup>67</sup>, alla presenza di uno specifico stanziamento nei bilanci dell'amministrazione, nonché all'indizione di una procedura di gara per ogni incarico da affidare<sup>68</sup>.

La novella si insinua nel più ampio processo di riforma della disciplina degli appalti pubblici, che ambisce ad una generale accelerazione dei tempi relativi alle procedure di gara, allo scopo di facilitare l'attuazione dell'ampio programma di interventi, previsti dal PNRR<sup>69</sup>. Oltre ad alleggerire i vincoli procedurali relativi alla concessione della premialità, l'art. 45 cit. amplia il novero delle attività tecniche incentivabili, aggiungendo alle fattispecie contemplate dalla normativa precedente la "redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali", "del progetto di fattibilità tecnica ed economica", oltreché del "progetto esecutivo"<sup>70</sup>.

Peraltro, tale elencazione è suscettibile di essere ulteriormente incrementata. Invero, ai sensi dell'art. 45, c.1, l'allegato l.10, in cui sono indicate le tipologie di incarichi incentivabili, "è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento" emanato "con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti", che lo sostituisce integralmente.

Per scongiurare un'ulteriore proliferazione di fattispecie in deroga al principio di onnicomprensività, è auspicabile che venga valorizzato l'indirizzo impartito dalla Corte dei conti. Nel marcare il 'confine' tra attività incentivabile e quella soggetta al regime di onnicomprensività, la giurisprudenza contabile ha

---

<sup>66</sup> Non è possibile ripercorrere in questa sede l'evoluzione della normativa sugli incentivi tecnici; sul punto, si rinvia a G. VELLA, *Gli incentivi tecnici nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *corteconti.it*, 2023, 3, 50 ss.

<sup>67</sup> In assenza di regolamento sugli incentivi tecnici, la giurisprudenza ritiene impossibile impegnare la spesa; v. C. conti, sez. contr. Veneto, 19 febbraio 2019, n. 319.

<sup>68</sup> G. VELLA, op. cit., 53.

<sup>69</sup> M. PROTTO, *Il (terzo) nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *GI*, 2023, 1949 ss.

<sup>70</sup> G. VELLA, op. cit., 63.

sovente messo l'accento sulla complessità tecnica dell'incarico professionale assegnato <sup>71</sup>.

## 5. I riflessi della fidelizzazione della dirigenza sulla 'tenuta' dell'art. 24 Tupi

In generale, la funzione assolta dal principio di onnicomprensività è minacciata dalla precarizzazione della dirigenza e dalla sua persistente fidelizzazione al potere politico <sup>72</sup>. Sulla questione ha avuto modo di intervenire il Consiglio di Stato, nel già citato parere del 2005.

Secondo il giudice amministrativo, il principio fissato dall'art. 24, c. 3 Tupi si basa sul presupposto che, eccezion fatta per le attività oggettivamente connesse all'ufficio già ricoperto, la prestazione ulteriore del dirigente sia il frutto di una libera scelta. Invero, il dirigente ben potrebbe "liberamente determinarsi nel senso di rifiutare l'ulteriore aggravio del carico di lavoro"; né tale rifiuto potrebbe incidere negativamente sulla valutazione della prestazione. Del resto, "il conferimento di ampi poteri amministrativi e gestionali ai dirigenti comporta, inevitabilmente, la responsabilizzazione dei medesimi con riguardo a tutte

---

<sup>71</sup> C. Conti, sez. contr. Emilia – Romagna, 3 febbraio 2021, n. 11, in *dirittodeiservizipubblic.it*, 2021, con commento di M. LUCCA, *Incentivi in sede di esecuzione di un contratto di servizi, lavori e forniture in assenza di programmazione e anche oltre alla presenza del direttore dell'esecuzione* e riferimenti *ivi* in nota nn. 4 e 5; v. anche C Conti, sez. contr. Lombardia, 8 aprile 2022, n. 64.

<sup>72</sup> Il fenomeno, ben noto alla dottrina del lavoro come a quella amministrativista, coinvolge le amministrazioni italiane a tutti i livelli, sia pur con 'sfumature' differenti. L'argomento non può essere affrontato in dettaglio; si rinvia, a A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., 115; A. BELLAVISTA., *La figura del datore di lavoro pubblico*, op. cit., 92 ss.; S. BATTINI, B. CIMINO, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, in *RTDP*, 2007, 1001 ss.; A. RICCOBONO, *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, in *LDE*, 2022, 2 ss.; A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *LPA*, 1, 2017, 46 ss.; *Id.*, *Il dirigente dello Stato, contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, 2006, 222 – 288; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, op. cit.; M. RUSCIANO, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in *LPA*, 2001, 499 ss.; M. CERBONE, *Lavoro del dirigente pubblico e autonomia territoriale*, Torino, 2020, 128 ss.

le scelte ed alle opzioni effettuate nel corso dello svolgimento delle funzioni di competenza, anche con riferimento alla individuazione delle iniziative da intraprendere e alle attività da svolgere in concorrenza o in alternativa con altre, ai fini del conseguimento degli obiettivi di pubblico interesse da perseguire in base alle direttive generali impartite”<sup>73</sup>.

Si tratta di un argomento certamente valido sul piano formale, ma che non tiene adeguatamente in considerazione le lacune che caratterizzano la disciplina di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. In estrema sintesi, la regola della temporaneità degli incarichi - introdotta a partire dalla seconda privatizzazione con lo scopo di far valere la responsabilità dirigenziale - ha minato l'autonomia dei dirigenti nei confronti dei titolari dei poteri di nomina, considerata l'assenza di meccanismi che consentano il rinnovo automatico dell'incarico manageriale, il cui espletamento sia stato valutato positivamente<sup>74</sup>.

Difatti, con le modifiche introdotte dall'art. 9, c. 32 d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. mod, l. 30 luglio 2010, n. 122, cd. manovra Tremonti), è consentito alle amministrazioni (di cui all'art. 1, c. 2 Tupi) di non confermare l'incarico conferito al dirigente, anche in assenza di una valutazione negativa, purché venga assegnato allo stesso un altro incarico, anche di valore economico inferiore. La decisione, tra l'altro, è ammessa anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione del personale, con conseguente sostituzione *ante tempus* del dirigente<sup>75</sup>. Infine, la disposizione in commento esclude l'applicazione di eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli.

La proposità della disciplina degli incarichi legittima un controllo pervicace sulle nomine, da parte degli organi di governo. Il problema è acuito dall'attribuzione della facoltà, in capo alla politica, di selezionare personale manageriale a tempo determi-

---

<sup>73</sup> C. Stato 4 maggio 2005, n. 173, cit.

<sup>74</sup> M. NICOLOSI, *Il conferimento dell'incarico dirigenziale*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), op. cit., 93 ss.

<sup>75</sup> L'art. 9 cit. ha abrogato il secondo periodo dell'art. 19, c. 1 *ter* Tupi. Quest'ultima disposizione, introdotta dalla Riforma Brunetta, prescriveva di motivare la mancata riconferma dell'incarico scaduto o revocato in pendenza di processi di riorganizzazione, in assenza di valutazione negativa; in questo modo, il dirigente era abilitato a sottoporre al sindacato del giudice le scelte arbitrarie poste in essere dal vertice politico. Sul punto, v. A. BELLAVISTA, *Gli incarichi dirigenziali dopo la manovra "Tremonti"*, in *LG*, 2011, 2, 151 ss.

nato, con procedure poco trasparenti, allorquando lo stato economico finanziario dell'ente lo consenta<sup>76</sup>.

Ne consegue che la valutazione non costituisce di per sé un adeguata garanzia della conservazione dell'incarico 'istituzionale', da parte del dirigente, quand'anche questa tenga in adeguata considerazione la "individuazione delle iniziative da intraprendere e alle attività da svolgere in concorrenza o in alternativa con altre", come richiesto dal citato parere. In tale assetto, non è possibile escludere che il dirigente accetti di svolgere incarichi ulteriori senza un miglioramento delle condizioni retributive ed il conseguente aggravio di spesa, allo scopo di conservare la fiducia del soggetto politico e ottenere ulteriori sviluppi di carriera.

### 5.1. Le 'clausole di salvaguardia economica'

Peraltro, nel tentativo di garantire la dirigenza dall'esercizio arbitrario del potere di revoca, le parti sindacali hanno introdotto nel sistema un ulteriore elemento di 'snaturazione' della normativa recata dall'art. 24 TUpi. Si tratta delle cd. clausole di salvaguardia economica, contenute nella contrattazione collettiva di area, il cui scopo è tutelare i dirigenti che, a seguito di riassetto organizzativi, si vedano revocato l'incarico in corso e conferite nuove funzioni, cui sono associate retribuzioni di posizione di livello inferiore rispetto a quelle in godimento. L'origine dell'istituto è da rinvenire nei 'prodotti' della tornata contrattuale coeva alla seconda privatizzazione.

L'art. 13, c. 4 Ccnl Area 1, 1998 – 2001, aveva infatti previsto che, nel caso in cui l'amministrazione non intendesse confermare l'incarico ricoperto dal dirigente, non soggetto ad espresse valutazione negativa, la stessa era tenuta "ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente", da intendersi come quello "cui corrisponde una retribuzione di posizione complessi-

---

<sup>76</sup> Art. 19, c. 6 e, per gli enti locali, art. 110 Tuel; sui limiti del conferimento di incarichi a tempo determinato, v. L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in *GDA*, 2021, 6, 691 ss.; S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, Id. (a cura di), 2013, 3, 313 ss.; A. GARILLI, *I co.co.co. nella p.a. scompariranno davvero?*, in *LPA*, 2015, 3-4, 412 ss.; M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La Costituzione "dimenticata" il principio del concorso pubblico*, in *RTDP*, 2021, 1, 379 ss.

va di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10% rispetto a quello precedentemente percepito”. La medesima tutela trovava applicazione nel caso di “ristrutturazione e riorganizzazione che comportano la modifica o la soppressione delle competenze affidate all’ufficio o una loro diversa valutazione”.

La clausola in commento era stata oggetto di pensanti critiche, per due ordini di ragioni. Anzitutto, sul piano della legittimità, essa determinava surrettiziamente gli effetti previsti dall’art. 2103 c.c. nel caso di *ius variandi* peggiorativo; disposizione di cui l’art. 19, c. 1 Tupa esclude l’applicazione nel caso di passaggio ad incarichi diversi<sup>77</sup>. La stessa, inoltre, condizionava fortemente il potere organizzativo dell’amministrazione, in una materia già allora ritenuta nel ‘dominio’ esclusivo della legge<sup>78</sup>. Da altro punto di vista, la soluzione suscitava notevoli perplessità, poiché riproduceva meccanismi sanzionatori tipici del lavoro privato in un contesto (quello pubblico) in cui “la sanzione non colpisce direttamente il patrimonio del soggetto decidente e mostra, quindi, una minore capacità di correggere le devianze”<sup>79</sup>.

L’introduzione del principio di inderogabilità assoluta della disciplina in materia di incarichi, ad opera della riforma del 2002, ha sortito solo in parte gli effetti desiderati: nella tornata contrattuale successiva, infatti, le parti sindacali avevano rinunciato al vincolo sul potere di scelta dell’amministrazione, nell’individuazione dell’incarico da conferire al dirigente rimosso in assenza di valutazione negativa. Era sopravvissuta, invece, la regola di invarianza retributiva, sicché il *manager* ‘esautorato’ avrebbe continuato a percepire il novanta per cento della retribu-

---

<sup>77</sup> La *ratio* è quella di “ponderare il diverso ruolo della dirigenza nell’organizzazione amministrativa” rispetto a quello del restante personale alle dipendenze delle p.a.; V. TALAMO, *La contrattazione collettiva della dirigenza pubblica*, in *GDA*, 2004, 6, cit., 680 e riferimenti ivi in nota nn. 24 a 26.

<sup>78</sup> Talché era salutato con favore l’intervento operato dall’art. 3, c. 1, l. 15 luglio 2002, n. 145, che espressamente ha sancito l’inderogabilità delle disposizioni in materia di incarichi; A. GARILLI, *Profili dell’organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., 122, il quale richiama a F. CARINCI, *Una riforma a passo di gambero*, in *LPA*, 2001, 3 ss., nonché F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, op. cit., 223.

<sup>79</sup> S. BATTINI, B. CIMINO, op. cit., cit., 1025.

zione precedentemente goduta (art. 62, Ccnl Area 1, 2002 – 2005)<sup>80</sup>.

In quest'ultima formulazione, la clausola di salvaguardia era stata censurata anche dalla Corte dei conti, in sede di certificazione del rispettivo contratto. Nel fare proprie le preoccupazioni avanzate in dottrina<sup>81</sup>, la magistratura contabile aveva altresì rilevato come il congegno contrattuale interrompesse il nesso di corrispettività tra retribuzione e incarico, prescritto dall'art. 24 Tupi. Lo stesso istituto era anche ritenuto suscettibile di determinare un danno erariale, poiché l'alto importo delle retribuzioni di posizione avrebbe costretto le amministrazioni ad attingere dalle risorse destinate agli incentivi alla produttività<sup>82</sup>.

Neanche la posizione assunta dalla Corte dei conti ha indotto le parti sindacali a desistere dalla prassi di introdurre simili clausole. Di fatti, terminato il 'blocco della contrattazione', nel triennio 2016-2018 la clausola di salvaguardia economica è stata nuovamente inserita nelle ipotesi di contratto nazionale dei comparti 'centrale' e 'locale'<sup>83</sup>. Ancora una volta, la disciplina contrattuale in commento contiene degli aspetti di novità rispetto alle 'versioni precedenti'. Nello specifico, la tutela economica del dirigente soggetto a revoca o mancata conferma (senza valutazione negativa) prende ora la forma del riconoscimento di un "differenziale di retribuzione di posizione". Quest'ultimo viene definito "in un importo che consenta di conseguire un complessivo valore di retribuzione di posizione inizialmente in una percentuale fino al 100% di quella connessa al precedente incarico", che si riduce progressivamente fino a un terzo della somma originaria. Inoltre, è regolata l'individuazione dei fondi da cui attingere per garantire il differenziale retributivo, mentre la definizione della percentuale del differenziale da attribuire e la de-

---

<sup>80</sup> A. BONOMOLO, *Il C.c.n.l. del personale delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo*, in *LPA*, 2006, 6, 132.

<sup>81</sup> A. BELLAVISTA, *Gli incarichi dirigenziali dopo la manovra "Tremonti"*, op. cit., 153, il quale richiama C. Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *L'attuazione della "clausola di salvaguardia" di cui all'art. 62, c. 2, del C.C.N.L. relativo al personale dirigenziale dell'Area I*, 27 marzo 2009, approvata con deliberazione n. 6/2009/G

<sup>82</sup> A. BONOMOLO, op. cit., 1325, che richiama C. Conti, *Rapporto di Certificazione*, 20 aprile 2006, 14 e ss.

<sup>83</sup> Art. 31, Ccnl Area Funzioni Locali (2016-2018); Art. 54, Ccnl Area Funzioni Centrali (2016-2018). Si farà specifico riferimento alla versione contenuta nella contrattazione del comparto centrale.

terminazione delle risorse a copertura del conseguente onere dell'amministrazione sono demandate alla contrattazione integrativa. Questa volta, sorprendentemente, la Corte dei conti non ha mosso alcun rilievo contro tali clausole, in sede di certificazione del relativo contratto<sup>84</sup>.

La disposizione contrattuale ha trovato implicita conferma anche nella tornata successiva. Invero, l'art. 25, c. 1 lett. J del Ccnl, Funzioni centrali (2019 – 2021) demanda nuovamente alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri e delle risorse per l'applicazione della clausola di salvaguardia economica, come disciplinata nel contratto precedente.

Anche nella formulazione più recente, la clausola di salvaguardia non può che destare perplessità, poiché “realizza, di fatto, una transazione monetaria con il dirigente allo scopo di catturarne l'acquiescenza, a prezzo, però, dell'interesse generale”<sup>85</sup>. Inoltre, non possono dirsi superate le obiezioni avanzate dalla Corte dei conti nel 2007; invero, anche con l'espedito del “differenziale di retribuzione di posizione”, è palesemente alterato il sinallagma, prescritto dall'art. 24 Tupi, tra complessità dell'incarico e trattamento economico.

## 6. Quali prospettive per la dirigenza?

L'ampio contenzioso, la prassi amministrativa e negoziale su descritti sono sintomatici del fatto che la solidità degli interventi giurisprudenziali in materia di retribuzione dei dirigenti ha nei fatti limitato, ma non impedito, che la disciplina in materia di trattamento economico venisse orientata a obiettivi divergenti da quelli enunciati dall'ordinamento; segnatamente, l'esercizio della ‘leva economica’ come strumento per compensare la mancata attuazione del principio di separazione o per scongiurarne le conseguenze.

Del resto, così come per altri aspetti della disciplina del la-

---

<sup>84</sup> C. Conti, *Rapporto di Certificazione*, 23 marzo 2018 e 18 maggio 2018, in *corteconti.it*.

<sup>85</sup> A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto...e ritorno?* in A. BELLAVISTA, A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo, Atti del Convegno in occasione della presentazione degli Studi in onore di Alessandro Garrilli*, Palermo, 10-11 febbraio 2023, Torino, 2024, cit., 30.

voro nelle p.a.<sup>86</sup>, la scarsa resa della disciplina in materia di trattamento economico dei dirigenti sembra dipendere, più che dalla tecnica regolativa adottata, dalla mancanza di propensione delle parti coinvolte ad abbandonare consolidate rendite di posizione.

Al contempo, le decisioni dei giudici in materia di onnicomprensività, pur generalmente coerenti con il dettato normativo, sono indicative di un altro problema tipico dell'amministrazione italiana. Si tratta della penuria di personale qualificato di ruolo<sup>87</sup>, da cui discende la necessità di 'distrarre' i *managers* dallo svolgimento del proprio incarico istituzionale e prestarli allo svolgimento di attività ulteriori, talvolta altrettanto 'onerose', con inevitabili ricadute sull'organizzazione del tempo di lavoro e, di conseguenza, sul buon andamento.

Allora, è sul contesto entro cui si svolge il rapporto di lavoro dirigenziale che sarebbe prioritario incidere, allo scopo di valorizzare lo *status* professionale dei vertici dell'amministrazione e, in tale maniera, garantire un salto di qualità nella capacità amministrativa a livello centrale e locale, come è imposto dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza.

---

<sup>86</sup> A. RICCOBONO, *Le metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione: reclutamento, inquadramenti, estinzione*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme, Quaderno della rivista DLM*, n. 16, 2024, 155.

<sup>87</sup> Si tratta, peraltro, di un problema di importanza crescente, a causa dell'età media dei lavoratori pubblici, che rende necessario un ampio tasso di *turnover*; v. EXCELSIOR, UNIONCAMERE, *Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine*, Roma, 2023, 22 ss.