

## BREVIARIA IURIS

fondati da

GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

[e continuati da GIORGIO CIAN]

ROBERTO CAVALLO PERIN  
Ordinario dell'Univ. di Torino

ALBERTO ROMANO  
Ordinario dell'Univ. di Roma «La Sapienza»

# COMMENTARIO BREVE AL TESTO UNICO SULLE AUTONOMIE LOCALI

(D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)

- 1 - G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile*<sup>7</sup>  
- *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale*<sup>7</sup>
- 2 - A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare*<sup>4</sup>
- 3 - F. CARPI - V. COLESANTI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile*<sup>5</sup>  
- *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale*<sup>5</sup>
- 4 - A. CRESPI - F. STELLA - G. ZUCCALÀ - *Commentario breve al codice penale*<sup>4</sup>  
- *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale*<sup>8</sup>
- 5 - P. MARCHETTI - L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve al diritto della concorrenza (Antitrust, Concorrenza sleale, Pubblicità, Marchi, Brevetti, Diritto d'Autore)*<sup>3</sup>
- 6 - G. CONSO - V. GREVI - *Commentario breve al codice di procedura penale*  
- *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale*<sup>4</sup>
- 7 - V. CRISAFULLI - L. PALADIN - *Commentario breve alla Costituzione*
- 8 - G.L. PELLIZZI - G. PARTESOTTI - *Commentario breve alla legislazione sulla cambiale e sugli assegni*<sup>3</sup>
- 9 - G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale* (opera esaurita)
- 10 - A. ROMANO - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*<sup>2</sup>
- 11 - G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari* (2 tomi - Tomo I<sup>4</sup> Tomo II<sup>3</sup>)
- 12 - M. GRANDI - G. PERA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro*<sup>3</sup>
- 13 - F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*
- 14 - F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*
- 15 - C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*
- 16 - R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI  
2006

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2006 by Cedam - Padova

ISBN 88-13-26147-0

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Per comunicazioni, suggerimenti o documenti:  
cavalloperin.tuel@unito.it  
[www.personalweb.unito.it/roberto.cavalloperin/diramm](http://www.personalweb.unito.it/roberto.cavalloperin/diramm)

Stampato in Italia - Printed in Italy

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova  
Stampa: Grafiche TPM S.r.l. - Padova

## AUTORI DELL'OPERA

DIRETTORI:

Roberto Cavallo Perin e Alberto Romano

COLLABORATORI:

*Ordinamento degli enti locali  
D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267*

Art. 1: R. Cavallo Perin e Alb. Romano

Art. 2, § I: R. Cavallo Perin; § II: S. Civitavarese

Art. 3, Sez. I: A. Poggi; Sez. II: I. Massa Pinto

Art. 4, § I-II e IV-V: G. De Muro; § III: I. Massa Pinto

Art. 5: G. De Muro

Art. 6, Sez. I, § I-III: A. Poggi; Sez. I, § IV-V; Sez. II: B. Gagliardi

Art. 7, Sez. I: E. Palici Di Suni; Sez. II: B. Gagliardi

Art. 7 bis: A. Cioffi

Art. 8: D. Tosi

Art. 9: F. Satta

Art. 10: M. Bombardelli

Art. 11: M. Comba

Art. 12: G. Ferrero

Art. 13: I. Massa Pinto

Art. 14: R. Cavallo Perin

Art. 15-17: M. Consito

Art. 18: A. Cerchia

Art. 19: S. Foà

Art. 20, Sez. I: G. De Muro; Sez. II: S. Foà

Art. 21: M. Consito

Art. 22, Sez. I e Sez. II, § III-IV: D. Casalini; Sez. II, § I-II: G. De Muro

Art. 23, § I-VI e § VIII: D. Casalini; § VII: M. Consito

Art. 24: A. Benedetti

Artt. 25-26: M. Consito

Artt. 27-28: A. Corsini

Art. 29: M. Consito

Artt. 30-31: S. Civitavarese

Art. 32: P. Forte

Art. 33: S. Civitavarese

Art. 34: A. Savatteri

Art. 35: S. Civitavarese

Art. 36: C.E. Gallo

Art. 37: M. Caielli

Art. 38, Sez. I, § I: M. Caielli; Sez. I, § II-VI e Sez. II: M. Andreis

Artt. 39-42: M. Andreis

Art. 43: A. Giorgis

Art. 44: L. Geninatti

Art. 45: M. Caielli

Art. 46, § I-IV: A. Di Giovine; § V-VIII: D. Casalini

Art. 47: A. Corsini

Art. 48, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: G. Crepaldi

Art. 49: G. Gardini

Art. 50, Sez. I: M. Andreis; Sez. II: R. Cavallo Perin

Art. 51: E. Grosso

Artt. 52-53: A. Mastromarino

Art. 54: R. Cavallo Perin

Art. 55: E. Grosso

Artt. 56-57: M. Cavino

Art. 58: E. Grosso

Art. 59: M. Cavino

Artt. 60-62: L. Geninatti

Artt. 63-69: L. Imarisio

Art. 70: F. Satta

Artt. 71-73: A. Romeo

Artt. 74-75: F. Longo

Art. 76: M. Longo

Artt. 77-84: R. Viriglio

Art. 85: G. Crepaldi

Artt. 86-87: R. Viriglio

Art. 88: G. Crepaldi

Art. 89, Sez. I: G. Crepaldi; Sez. II: D. Casalini; Sez. III: B. Gagliardi

Art. 90, § I-V: A. Pioggia; § VI-VII: D. Casalini

Art. 91: B. Gagliardi

Art. 92: D. Casalini

Art. 93: G.M. Racca

Art. 94: A. Cerchia

Art. 95: M. Longo

Art. 96: M. Andreis

Art. 97-98: E. Sortino

Artt. 99-106: S. Foà

Art. 107, Sez. I-II e Sez. IV: D. Casalini; Sez. III: G.M. Racca

Art. 108: M. Brocca

Artt. 109-111: D. Casalini

Art. 112: R. Cavallo Perin

Art. 113, Sez. I, Sez. II, § V-VIII, Sez. III, Sez. IV, Sez. V, Sez. VI, Sez. VII: R. Cavallo Perin; Sez. II, § I-IV: G. Romano

Artt. 113 bis-114: R. Cavallo Perin

Art. 115: A. Prinetto

Art. 116: E. Scotti

Art. 117: S. Piperno

Artt. 118-119: A. Prinetto

Artt. 120-121: A. Savatteri

Art. 122: C. Manassero

Art. 123: R. Cavallo Perin

Art. 124: A. Gariglio

Art. 125: F. Pallante

Artt. 126-127: F. Gaboardi

Artt. 128-132: A. Gariglio

Art. 133: F. Gaboardi

Art. 134: F. Francario

Artt. 135-136: F. Cassella

Art. 137: D. Casalini

Art. 138: G.M. Racca

Art. 139: G. Gardini

Art. 140: S. Civitaresè

Art. 141: B. Gagliardi

Art. 142: A. Mastromarino

Art. 143: B. Gagliardi

Artt. 144-145: A. Mastromarino

Art. 145 bis: V. Palmieri

Art. 146: R. Cavallo Perin

Art. 147: P. Bondonio

Art. 148: F. De Filippis

Artt. 149-150: M. Barbero

Art. 151: M.L. Bassi

Artt. 152-153: P. Pelillo

Artt. 154-155: M. Barbero

Art. 156: B. Gagliardi

Art. 157: P. Pelillo

Art. 158: M. Barbero

Art. 159: A. Cerutti

Art. 160: M. Barbero

Art. 161: P. Pelillo

Artt. 162-173: S. Piperno

Art. 174: F. Gaboardi

Art. 175: M. Consito

Art. 176: F. Gaboardi

Art. 177: D. Casalini

Art. 178: F. Gaboardi

Art. 179: M. Consito

Artt. 180-185: F. Gaboardi

Artt. 186-190: A. Lauriola

Art. 191: M. Consito

Art. 192: G.M. Racca

Artt. 193-195: F. Gaboardi

Artt. 196-198 bis: P. Bondonio

Artt. 199-207: M. Specca

Art. 208: G. Profiti

Artt. 209-211: S. Cimini

Artt. 212-226: G. Profiti

Artt. 227-230: E. Sorano

Art. 231: P. Bondonio

Artt. 232-233: E. Sorano

Artt. 234-241: E. Sortino

Artt. 242-258: A. Crismani

Artt. 259-267: F. Gaboardi

Art. 268: V. Palmieri

Artt. 268 bis-268 ter: A. Crismani

Art. 269: V. Palmieri

Artt. 270-272: G. Crepaldi

Art. 273, § I: M. Consito; § II: G. Crepaldi; § III: S. Civitaresè; § IV: E. Palici Di Suni;

Art. 274: A. Mussa

Art. 275: V. Palmieri



l'entrata in vigore del regolamento (d.p.r. n. 465/97, art. 18, co. 14°). La Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzata, in deroga ad ogni altra disposizione, ad avvalersi, per non più di un triennio, di un contingente integrativo di personale in posizione di comando o di fuori ruolo, fino ad un massimo di cinquanta unità, appartenente alle amministrazioni pubbliche (d. lgs. 165/01, art. 1) o ad enti pubblici economici (art. 17, co. 14°, l. n. 127/97). Il personale menzionato mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni o degli enti di appartenenza e i relativi oneri rimangono a carico di tali amministrazioni o enti (l. n. 449/97, art. 39, co. 12°). Al personale sono attribuiti l'indennità e il trattamento economico accessorio spettanti al personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, se più favorevoli ed il servizio è valutabile ai fini della progressione della carriera e dei concorsi. Gli oneri relativi al trat-

tamento economico, anche accessorio, dei dipendenti sono a carico dell'Agenzia autonoma fino al trasferimento alle amministrazioni di destinazione e poi a queste imputate (l. n. 50/99, art. 9, co. 4°). Per i segretari comunali in servizio presso il Ministero dell'interno iscritti all'albo (d.p.r. n. 465/97, art. 34, co. 2°) - fino a diversa disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro - si applicano le norme di legge, di regolamento (d.p.r. n. 465/97) e per la parte non modificata e non incompatibile anche le relative leggi previgenti. È possibile il collocamento fuori ruolo per massimo un anno dall'entrata in vigore del regolamento (d.p.r. n. 465/97, art. 34, co. 2°; art. 23, d.l. n. 8/93, conv. con mod. da l. n. 68/93) con oneri finanziari a carico del fondo di mobilità (art. 17, co. 73°, l. n. 127/97), parzialmente utilizzando i diritti di segreteria (art. 42, l. n. 604/62).

### CAPO III

## DIRIGENZA ED INCARICHI

**107** Funzioni e responsabilità della dirigenza. *1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.*

*2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli art. 97 e 108.*

*3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:*

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione, o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto dei criteri predeter-

*minati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;*

*g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;*

*h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;*

*i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.*

*4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.*

*5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I, titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3 e dall'articolo 54.*

*6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.*

*7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall'articolo 147 del presente testo unico.*

**SOMMARIO:** Sezione I: *La distinzione tra indirizzo e gestione:* I. Il potere di direzione e controllo politico-amministrativo: la distinzione di responsabilità. - II. La partecipazione dei dirigenti alla funzione di indirizzo politico. - Sezione II: *Le competenze dirigenziali:* I. La gestione. - II. I concorsi, le procedure di gara e la stipulazione dei contratti. - III. La gestione finanziaria e l'erogazione di contributi, sussidi, agevolazioni. - IV. La gestione del personale e l'«organizzazione degli uffici». - V. L'adozione di provvedimenti amministrativi, le competenze istruttorie ed in materia urbanistica ed edilizia. - VI. La rappresentanza in giudizio e la delegazione di funzioni dirigenziali. - Sezione III: *La responsabilità dirigenziale:* I. Il controllo strategico e la responsabilità esclusiva del dirigente dei risultati della gestione. - II. La correttezza amministrativa. - Sezione IV: *La valutazione dei dirigenti locali:* I. I sistemi di valutazione. - II. Il procedimento e gli effetti della valutazione.

### SEZIONE I

#### La distinzione tra indirizzo e gestione

**I. Il potere di direzione e controllo politico-amministrativo: la distinzione di responsabilità.** ■ L'affermazione della distinzione tra funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo e gestione amministrativa, finanziaria e tecnica **definisce le competenze e le responsabilità** degli organi politici rispetto a quelle dei dirigenti, con richiamo al d. lgs. 165/01, art. 4, 14, 16 e 17 che riassumono i precedenti tentativi di introduzione della separazione tra indirizzo e gestione nel nostro ordinamento giuridico: il d.p.r. n. 748/72, poi la l. 142/90 e il d. lgs. n. 502/92 (Corte cost. 193/02, F. it. 02, I, 1781; CLARICH-IARRA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1993, 81; D'ORTA, in *La riforma del pubblico impiego*, a cura di Cecora-D'Orta, Bologna, 1994,

53-66; MERLONI, *N. l. civ. comm.* 99, 1086). ■ 2 L'attribuzione della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e delle connesse responsabilità ai dirigenti individua un equilibrio tra «politica», titolare della legittimazione elettorale e della responsabilità politica, ed «amministrazione», che deve assicurare imparzialità e buon andamento, a prescindere da logiche di parte (CASSESE, *Lavoro p.a.* 03, 231s.). Tra i contrapposti modelli della separazione (sia strutturale che funzionale, ove la burocrazia è mera esecutrice dei comandi ricevuti) e dell'*osmosi* (l'amministrazione è prolungamento dell'organo di governo, la cui discrezionalità politica pervade le scelte gestionali garantendo assoluta coerenza tra indirizzo e azione), quello vigente pare il modello della **distinzione**, ove alla riserva esclusiva di competenza gestionale della dirigenza corrisponde la riserva esclusiva del potere di in-



diritto e controllo degli organi politici. Il rapporto tra organi politici e dirigenza non ha carattere gerarchico ma piuttosto di **direzione**: l'organo dirigenziale partecipa all'individuazione degli obiettivi e dei programmi da realizzare ed ha una riserva esclusiva di competenza per l'adozione degli atti di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria (D'ORTA, *op. cit.*, 52s.; MERLONI, *D. pub.* 97, 319 e *Id.*, *N. l. civ. comm.* 99, 1085s.; CERBO, *R. it. d. lav.* 02, 3, 479s.; per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina sulla dirigenza pubblica: GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione, Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003, 195-293). ■ L'organo politico impartisce **indirizzi e direttive** al dirigente ed esercita il potere di sostituzione solo nei casi previsti dalla legge: **non può revocare, riformare, riservare o avocare** a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti (poteri propri del superiore gerarchico) ma soltanto nominare un **commissario ad acta** in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico o qualora permanga l'inerzia o il ritardo del dirigente nell'adottare gli atti o i provvedimenti di propria competenza, previo decorso del termine fissato dall'organo politico (d. lgs. 165/01, art. 14, co. 3°; D'ORTA, *La dirigenza pubblica tra modello burocratico e modello d'impresa*, cit., 92-96; SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1993). La competenza dell'organo di direzione politica non è comprensiva o fungibile rispetto alla competenza dirigenziale che è fonte di responsabilità per i risultati ottenuti (*infra* Sez. III). ■ Le ragioni del fallimento dei modelli precedenti la riforma introdotta con il d. lgs. n. 80/98 sono individuate nella **prassi di «scambio»** tra organi politici e dirigenza amministrativa (e quindi fra «sicurezza e potere») e nella disciplina pubblicistica dell'alta dirigenza (CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, ed. 1983, 69s.; ed. 1987, 63). Con l'attribuzione di autonomia finanziaria ed organizzativa e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro la dirigenza ha acquisito effettiva autonomia gestionale nella realizzazione degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo (RUSCIANO-ZOPPOLI, *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, 1993, 71). ■ La distinzione tra «politica» ed «amministrazione» è uno dei possibili modelli previsti dalla **Costituzione** e assicura alla politica strumenti ed istituti per indirizzare e controllare la burocrazia, evitando però condizionamenti politici in pregiudizio dell'imparzialità dell'azione e dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica (art. 97,

co. 1°, Cost. e art. 98, co. 1°, Cost. secondo cui i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio esclusivo della nazione) e garantendo la professionalità e la qualità delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione (l'art. 97, co. 3°, Cost. enuncia il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego: CAVALLO PERIN, *F. amm. - Cds* 02, 1992). La riserva di competenza della dirigenza consente forme di coordinamento e controllo degli organi di governo cui spettano la nomina, la valutazione e la revoca degli incarichi dei dirigenti, ad evidenziare un rapporto fiduciario tra soggetti con distinte competenze (*sub* artt. 109-110). Il bilanciamento tra fiduciarità della nomina (pur improntata a discrezionalità tecnica e non a logiche partitiche: Cons. St., Sez. IV, n. 562/95) e autonomia della gestione non esclude i rischi di condizionamento politico dell'amministrazione ma è un progresso rispetto al modello precedente (VETRITO, *Queste istituzioni*, n. 130-131/03, 152s. critica la scarsa aderenza alla realtà delle più recenti riforme in materia di dirigenza pubblica). ■ L'**introduzione di figure dirigenziali** nell'ordinamento delle **autonomie locali** è avvenuta con il d.p.r. 25 giugno 1983, n. 347 che prevedeva due apposite qualifiche dirigenziali ma ne limitava la presenza ai soli enti locali di maggiori dimensioni. Con la l. 142/90 si è assegnato un complesso di funzioni organiche ai dirigenti, in precedenza abilitati ad adottare atti che impegnassero l'ente locale all'esterno solo su apposita delegazione dell'organo politico, individuando competenze riservate ed esclusive in capo agli organi politici e ai dirigenti e approntando una serie di strumenti volti ad evitare reciproche interferenze con superamento del precedente sistema gerarchico che anticipa la riforma del pubblico impiego del 1993. ■ La funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo è **definizione degli obiettivi, delle priorità, dei piani e dei programmi**, emanazione delle «**direttive generali**» per la loro realizzazione e **attribuzione delle risorse umane, finanziarie e materiali** a ciò necessarie (Cons. St., Sez. I par. n. 337/00; Corte conti, Sez. contr., n. 104/95; C pen. 7-5-2002) cui segue la verifica e il **controllo** dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi e ai programmi prefissati (*sub* art. 107, co. 7°; d. lgs. 165/01, art. 4, co. 1°; FORTE, *N. l. civ. comm.* 99, 1089s.). ■ La definizione della funzione di indirizzo politico-amministrativo è poi integrata con la **riserva tassativa** di taluni atti – anche provvedimenti come il conferimento di incarichi dirigenziali – agli organi di governo (*sub* art. 42, 50, co. 5°s., 54, co. 2°s.) e con un'**elencazione esemplificativa** cui gli statuti e i regolamenti degli enti locali devono adeguarsi (*sub*

art. 111), che qualifica atti di indirizzo politico: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) l'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato (d. lgs. 165/01, art. 4, co. 1°). Non vi è una disciplina giuridica unitaria per gli atti di indirizzo politico: solo per gli atti normativi o a contenuto generale non vi è uno specifico obbligo di motivazione (l. 241/90, art. 3) che sussiste invece per gli atti di organizzazione e di conferimento di incarichi dirigenziali (*sub* art. 109). ■ La determinazione degli obiettivi e l'attribuzione delle risorse completano la definizione dei fini operata dalla legge (l. 241/90, art. 1 e *sub* artt. 13 e 19), sono i **limiti esterni dell'autonomia gestionale dei dirigenti** e fonte di responsabilità politica degli organi di governo.

**II. La partecipazione dei dirigenti alla funzione di indirizzo politico.** ■ L'organo politico dell'ente locale negozia con la **dirigenza all'inizio dell'anno gli obiettivi e le risorse umane e finanziarie necessarie** a raggiungerli, definiti con l'**approvazione del Piano esecutivo di gestione** (*sub* art. 169; RUSCIANO-ZOPPOLI, *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, 1993, 71).

■ I dirigenti concorrono al c.d. **policy making** attraverso l'elaborazione dei dati su cui l'organo politico definisce i programmi e gli obiettivi, la formulazione di proposte e pareri all'organo di direzione politica anche per la formazione del progetto di bilancio, la partecipazione alla elaborazione delle direttive che indirizzano l'attività gestionale. ■ Per la definizione degli obiettivi e la ripartizione delle risorse necessarie, gli organi di direzione politica dell'ente locale si avvalgono degli **uffici di staff posti alle loro dirette dipendenze**, composti da personale dipendente o da esperti esterni che possono avere qualifica dirigenziale (*sub* art. 90). ■ Qualora l'**organo politico ometta di definire obiettivi e priorità** dell'azione amministrativa e di **impartire le necessarie direttive** – atti che sono necessario presupposto all'assegnazione delle risorse ai dirigenti – il dirigente può «unicamente emettere provvedimenti di gestione relativamente al precedente esercizio finanziario nonché effettuare,

sulla competenza del nuovo esercizio, esclusivamente spese obbligatorie ovvero attività diretta al soddisfacimento di diritti di terzi già in precedenza maturati» (Corte conti, Sez. contr., n. 104/95). ■ Ai dirigenti è riservata in via esclusiva l'**adozione di atti e provvedimenti amministrativi** non riservati agli organi di governo e l'**attività di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica**: gli atti degli organi di direzione politica aventi contenuto gestionale sono pertanto illegittimi ed annullabili da parte del giudice amministrativo per **incompetenza relativa** (Cons. St., Sez. V, n. 3692/05; *Id.*, 2694/04, *R. g. ed.* 04, I, 1370; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 128/A/02, *R. Corte conti* 02, fasc. 2, 161; T.A.R. Campania, n. 3118/01, *F. amm.* 01, 2133; T.A.R. Abruzzo, n. 408/01, *P.Q.M.* 01, fasc. 2, 107; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 1125/00; T.A.R. Veneto, n. 2072/98; ma la circolare del Ministero dell'interno 15 luglio 1997, n. 1 prospetta il vizio di incompetenza assoluta). Ai dirigenti è riconosciuta tutela giurisdizionale avverso gli atti dell'organo politico adottati in violazione del proprio ambito riservato di competenza (ad es.: atti di avocazione o di esercizio diretto di funzioni dirigenziali, direttive eccessivamente dettagliate). ■ Le **direttive** dell'organo politico hanno carattere «generale» o esplicativo degli obiettivi e dei programmi politici e **non possono contenere previsioni di dettaglio**, ove la gestione non è attività di mera esecuzione ma è caratterizzata da autonomia decisionale cui è connessa una responsabilità anch'essa esclusiva (d. lgs. 165/01, art. 4, co. 2°). ■ Sono attribuiti agli organi dirigenziali **tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi** definiti dall'organo politico: i poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, nonché l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'ente locale verso l'esterno (Corte conti, Sez. contr., n. 101/95, *Cons. Stato* 95, II, 2026).

## SEZIONE II

### Le competenze dirigenziali

**I. La gestione.** ■ La tradizionale tripartizione delle funzioni dirigenziali in direzione di uffici, consulenza, studio e ricerca ed ispettive (d.p.r. n. 748/72, artt. 11-12) è superata con il completamento della riforma del pubblico impiego, ove le attribuzioni dirigenziali si riassumono nella **direzione degli uffici e dei servizi** (co. 1°). ■ Il **principio** di distinzione tra atti di indirizzo e controllo e atti di gestione è completato da una **elencazione esemplificativa** (e non tassativa) di alcuni atti di sicura competenza dirigenziale



(GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., 351-434). ■ **Lo statuto e i regolamenti dell'ente locale attuano il principio di distinzione tra poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo e poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, enunciato e specificato dal d. lgs. 165/01 (T.A.R. Puglia, Sez. I, n. 2360/03, *ITAR* 03, I, 1355; T.A.R. Veneto, n. 2072/98; circolari Min. Interno 22 giugno 1998, n. 3 e 10 ottobre 1998, n. 4; *sub art.* 111).** ■ Il mancato recepimento del modello delineato dal legislatore statale ad opera degli statuti e dei regolamenti dell'ente locale non esclude l'immediata operatività del principio di distinzione tra «politica» e «amministrazione» e della riserva di competenza dirigenziale (MERLONI, cit., 1089; C 04/23670; Cons. St., Sez. V, n. 7488/04; Id. n. 5833/01, *F. amm.* 01, 2835; Id. n. 5603/01, *Giust. amm.*, 01, 1181; Id. n. 1617/00, *G. it.* 00, 1951; T.A.R. Liguria, Sez. I, n. 1589/03; T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 963/99, *ITAR* 00, I, 127; *contra* C 04/17095; Cons. St., Sez. V, n. 3717/03, *F. amm.* - *CdS* 03, 1906; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 141/02, *ITAR* 02, I, 1925 secondo cui «si impone necessariamente la mediazione delle disposizioni statutarie»; Id., n. 649/01). ■ Agli organi politici spettano le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo **espressamente riservate dalla legge o dallo statuto** (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 649/01, *ITAR* 01, I, 2668): l'art. 42, t.u. ord. enti locali individua esplicitamente le competenze del consiglio mentre l'art. 48, co. 2°, individua in via residuale le attribuzioni della giunta. Alla giunta spettano infatti le funzioni di indirizzo e controllo non riservate dalla legge o dallo statuto al consiglio, al sindaco o al presidente della provincia e le funzioni non riservate ai dirigenti ai sensi della disposizione in commento: la giunta collabora con il sindaco o il presidente della provincia al «governo» dell'ente locale e non alla sua «amministrazione», come risultava invece dalla precedente formulazione (*sub art.* 48). ■ L'apparente contrasto tra le due enunciazioni residuali volte a definire le competenze della giunta (art. 48) e dei dirigenti (art. 107, co. 2°) si risolve in applicazione del principio di distinzione tra indirizzo-controllo e gestione, con un'ulteriore precisazione: l'avverbio «espressamente» contenuto nel co. 2° della disposizione in commento, ma non nell'art. 48, co. 2°, induce a ritenere che **potrebbero implicitamente individuarsi ulteriori competenze gestionali in capo ai dirigenti ma non in capo agli organi di direzione politica** (ITALIA, 1008). ■ L'art. 78, co. 1°, t.u. ord. enti locali impone agli amministratori dell'ente locale il rispetto della distinzione delle funzioni, competenze e responsabilità dei diri-

genti. ■ **Le attribuzioni dirigenziali** individuate direttamente dalla legge o in sede interpretativa in applicazione del principio possono essere **eserrogate solo da disposizioni legislative ed in modo espresso e specifico** (co. 4°; T.A.R. Calabria, Sez. Catanzaro, Sez. II, n. 3152/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 3351; T.A.R. Toscana, Sez. III, n. 1625/03, *ivi* 03, 2613): è pertanto escluso che lo statuto, i regolamenti dell'ente locale o fonti normative secondarie statali o regionali possano attribuire funzioni gestionali agli organi di direzione politica. Costituisce un rilevante esempio di derogata legislativa espressa e specifica la l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53, co. 23° (*sub art.* 109). ■ **Ogni disposizione legislativa o regolamentare, statale o regionale, ivi compresi gli statuti e i regolamenti degli enti locali, che attribuisca agli organi politici l'adozione di atti di gestione o di atti e provvedimenti amministrativi deve interpretarsi nel senso che la competenza spetta ai dirigenti.** Al sindaco o al presidente della provincia spetta l'attività di indirizzo politico-amministrativo nelle funzioni statali o regionali attribuite o delegate al presidente della provincia e al sindaco (*sub art.* 50, co. 3°) e nelle funzioni del sindaco quale ufficiale di governo (*sub art.* 54) e sono riservati ai dirigenti gli atti di gestione e l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi, con l'eccezione delle ordinanze contingibili e urgenti e dei provvedimenti adottati in caso di emergenze connesse al traffico o all'inquinamento atmosferico o acustico. ■ Enunciato il principio di riparto di competenza tra organi di direzione politica e dirigenti, è riprodotto l'elencazione di funzioni dirigenziali già contenuta nella l. 142/90, art. 51, co. 3° il cui carattere **meramente esemplificativo** è comprovato dalla lettera della disposizione («tra i quali in particolare») e dalla successiva lett. *i* che consente agli statuti e ai regolamenti dell'ente locale di individuare ulteriori atti e provvedimenti di competenza dirigenziale.

**II. I concorsi, le procedure di gara e la stipulazione dei contratti.** ■ Sono attribuite ai dirigenti la **presidenza delle commissioni di gara e di concorso** (T.A.R. Lazio, n. 1148/97, *ITAR* 97, I, 2435; T.A.R. Sicilia, n. 1149/96, *ITAR* 96, I, 4339; T.A.R. Basilicata, n. 298/95, *ITAR* 95, I, 348) e la **responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso** (co. 3°, lett. *a* e *b*). ■ **La responsabilità delle procedure di concorso** devolve alla competenza dirigenziale tutti gli atti della procedura concorsuale, dall'indizione e pubblicazione del bando all'assunzione e stipulazione del contratto di lavoro (*infra* § IV). ■ La competenza dei dirigenti a **presiedere le commissioni di gara** è da ritenersi esclusiva ma la giurisprudenza ha talvolta affermato la legitti-

mità delle previsioni statutarie che attribuiscono la presidenza al sindaco o agli amministratori locali (T.A.R. Lombardia, n. 1094/95, *ITAR* 95, I, 4508; *contra* T.A.R. Liguria, n. 824/98, *ITAR* 99, I, 161; T.A.R. Campania, n. 235/94, *ITAR* 94, I, 4552). Il d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 84, dispone che la commissione per l'aggiudicazione di un appalto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è composta da tecnici esperti della materia e la presidenza è riservata ai dirigenti dell'ente locale. ■ **Il segretario comunale** non può presiedere commissioni di gara o adottare atti di gestione, salvo specifica attribuzione *ex art.* 110 t.u. ord. enti locali per i comuni sprovvisti di personale dirigenziale (T.A.R. Emilia-Romagna, n. 178/01, *Giust. amm.* 01, 1062; T.A.R. Puglia, n. 1512/94, *ITAR* 95, I, 814; T.A.R. Puglia, n. 919/94, *ITAR* 94, I, 2793; T.A.R. Marche, n. 511/97, *ITAR* 97, I, 3221; T.A.R. Emilia-Romagna, n. 742/93, *ITAR* 93, I, 4584; T.A.R. Liguria, n. 256/92, *F. amm.* 93, 519; T.A.R. Toscana, n. 450/94, *ITAR* 94, I, 3702; *contra* T.A.R. Sardegna, n. 593/99), mentre permane la possibilità di affidare al segretario la **presidenza delle commissioni di concorso** in considerazione della qualificazione tecnica, sotto il profilo giuridico, dei segretari comunali e provinciali (T.A.R. Calabria, Sez. II, n. 779/05; ITALIA, 1012; RIVA, *Urb. e app.* 00, 662s.). ■ Rimane ferma la competenza del **direttore generale**, quale dirigente apicale dell'ente locale con funzioni operative e gestionali, a **presiedere commissioni di concorso** (Cons. St., Sez. V, n. 5216/02, *F. it.* 03, III, 201; T.A.R. Lazio, n. 1896/01, *Giorn. d. amm.* 01, 1238) e di **gara** (Cons. St., Sez. V, n. 2379/03; T.A.R. Puglia, n. 746/01, *ITAR* 01, I, 1451). ■ La competenza alla **nomina delle commissioni di gara e di concorso**, nel silenzio del legislatore, è da ritenere atto di gestione riservato ai dirigenti (C 94/1995 optava per la competenza consiliare, mentre T.A.R. Calabria, n. 113/93, *ITAR* 93, I, 1515, per la giunta ma nel sistema preesistente all'introduzione del principio di distinzione tra funzione di indirizzo politico e gestione), anche considerando che i poteri di nomina agli organi di direzione politica sono stati attribuiti espressamente (*sub art.* 46, co. 2° per i componenti della giunta, art. 42, co. 2°, lett. *m* e art. 50, co. 8° e 10°, per i rappresentanti dell'ente locale presso enti, aziende, istituzioni e per i responsabili degli uffici e dei servizi e l'affidamento degli incarichi dirigenziali). ■ **La responsabilità delle procedure d'appalto** comporta la competenza dirigenziale per lo svolgimento dell'intera procedura di aggiudicazione, dalla determinazione a contrarre alla stipulazione del contratto, con esclusione di ogni ingerenza del-

l'organo politico. ■ La competenza dell'organo politico (consiglio) in materia di appalti si limita alla fase della programmazione degli interventi da realizzare e agli acquisiti e alienazioni immobiliari non previsti da un atto fondamentale del consiglio e che non rientrano nell'«ordinaria amministrazione di funzioni e servizi» (*sub art.* 42, co. 2°, lett. *b* e *f*). La giunta, sulla base del bilancio di previsione deliberato dal consiglio, adotta il piano esecutivo di gestione e con esso gli obiettivi gestionali, lo stanziamento della spesa e l'attribuzione delle risorse ai responsabili dei servizi (*sub art.* 169), entro cui opera l'autonomia gestionale e di spesa del dirigente per l'indizione delle procedure d'appalto. ■ La l. 142/90, art. 56, co. 1°, secondo cui ogni procedura d'appalto era preceduta da una deliberazione a contrattare della giunta, già implicitamente abrogata in applicazione del principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione di cui al d. lgs. 29/93, è stato modificato dalla l. 265/99, art. 14 che ha sostituito la parola «deliberazione» con «determinazione» (*sub art.* 192). Il dirigente adotta la **determinazione a contrattare** in cui definisce l'oggetto del contratto, sceglie la procedura di gara in conformità alla legislazione vigente in materia, **compie tutti gli atti della procedura**, adotta il **provvedimento di aggiudicazione, stipula il contratto d'appalto e ne controlla la corretta esecuzione** (Cons. St., Sez. V, n. 236/06; Id., Sez. V, n. 3166/05; Id., Sez. V, n. 2098/01, *G. it.* 01, 1497; Id., Sez. VI, n. 653/00; Id., Sez. V, n. 64/99, *Urb. e app.* 99, 1005; Id., Sez. V, n. 639/99, *G. it.* 99, 2170; T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, Sez. II, n. 953/05; T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 298/05; T.A.R. Puglia, Sez. Bari, Sez. I, n. 1726/04; T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 1407/04; T.A.R. Emilia Romagna, n. 409/04; T.A.R. Lazio, n. 593/02, *ITAR* 02, I, 2374; T.A.R. Liguria, n. 638/02, *F. amm.* - *TAR* 02, 1972; T.A.R. Piemonte, n. 128/00; T.A.R. Veneto, n. 831/00; T.A.R. Lombardia, n. 3739/01; in passato talune pronunce attribuivano al consiglio la competenza ad individuare la modalità di scelta del contraente: T.A.R. Abruzzo, n. 139/96, *ITAR* 96, I, 1455). ■ **Il potere di approvazione degli atti di gara** spetta ad un dirigente diverso dal responsabile del procedimento (Cons. St., Sez. V, n. 805/03, *F. amm.* - *CdS* 03, 1037, nt. TENCA; Id., n. 4938/02, *Giust. amm.* 02, 1049; Id., Sez. II, par. n. 1899/02; Id., Sez. atti normativi, par. n. 1376/02, *F. amm.* - *CdS* 02, 3275; Id., Sez. V, n. 4967/01, *Contratti Stato enti pubbl.* 02, 51; Id., Sez. V, n. 2293/01, *G. it.* 01, 1721; T.A.R. Abruzzo, n. 935/00, *ITAR* 01, I, 627), ma taluno ravvisa la competenza della giunta, ove il controllo e l'approvazione degli atti di gara atten-



gono all'ordinaria funzione di controllo politico sull'attuazione degli obiettivi e sul raggiungimento dei risultati da parte dei dirigenti (ITALIA, 1016). ■ La stipulazione dei contratti (lett. c) spetta ai dirigenti in via esclusiva, salva l'eventuale competenza del sindaco nei comuni privi di figure dirigenziali (Corte conti, Sez. giur. Marche, n. 1047/97, R. Corte conti 97, 123; T.A.R. Emilia-Romagna, n. 684/97, ITAR 97, I, 4425; T.A.R. Valle d'Aosta, n. 183/95, ITAR 96, I, 476; T.A.R. Umbria, n. 341/93, ivi 93, I, 4139; T.A.R. Marche, n. 401/92, ivi 92, I, 3460). ■ La stipulazione di contratti di mutuo è di competenza del dirigente solo se sia espressamente prevista in un atto fondamentale del consiglio (sub art. 42, co. 2°, lett. h).

**III. La gestione finanziaria e l'erogazione di contributi, sussidi, agevolazioni.** ■ Gli atti di gestione finanziaria e l'assunzione di impegni di spesa (lett. d) possono avere efficacia nei confronti di terzi ed incontrano i limiti di budget definiti dall'organo di indirizzo politico. La formazione del bilancio è l'atto politico in base a cui vengono individuati i programmi, gli obiettivi e le priorità e vengono proporzionalmente assegnate le risorse in modo da garantire l'adeguatezza tra il valore dei progetti affidati al dirigente e il valore della competenza di spesa. ■ I dirigenti esercitano poteri di spesa e di accertamento delle entrate. I limiti all'assunzione di impegni di spesa sono costituiti dallo stanziamento di bilancio, dal budget attribuito al singolo dirigente per il conseguimento degli specifici obiettivi definiti dal piano esecutivo di gestione e dalle direttive impartite dall'organo di direzione politica. ■ Anche il direttore generale, analogamente ad un dirigente di ufficio dirigenziale generale, può assumere impegni di spesa, qualora sia previsto dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o dall'atto di conferimento dell'incarico (sub art. 108). ■ Tra gli atti di gestione finanziaria sono compresi gli atti di ricognizione di debito e gli atti che dispongono la revisione dei prezzi in sede di esecuzione dell'appalto (Corte conti, Sez. contr., n. 74/94, Cons. Stato 95, II, 94; Corte conti, Sez. contr., n. 53/95, R. Corte conti 95, 17; T.A.R. Basilicata, n. 352/98, ITAR 99, I, 333). ■ In materia di erogazione di contributi, sussidi e ausili finanziari, comunque denominati, e di attribuzione di agevolazioni si ritiene che all'organo di direzione politica sia riservata la determinazione dei criteri di attribuzione ex l. 241/90, art. 12 ed eventualmente l'emanazione di direttive di specificazione e integrazione di tali criteri, mentre ai dirigenti spetta la definizione dei requisiti e delle procedure di selezione delle richieste, l'applicazione dei criteri e l'adozione del provvedimento che

attribuisce il finanziamento o dispone l'agevolazione (cfr. d. lgs. 165/01, art. 4, co. 1°, lett. f, e art. 16, co. 1°). Analoga conclusione è valida per la concessione di patrocini ad iniziative promosse da privati e per la determinazione sulle spese di rappresentanza. ■ L'assunzione di impegni di spesa per missioni e partecipazioni a convegni da parte degli amministratori spetta all'organo politico (o agli uffici di diretta collaborazione dell'organo politico) competente a rilasciare la necessaria autorizzazione (sub art. 84, co. 1°, ITALIA, 1022-1025).

**IV. La gestione del personale e l'organizzazione degli uffici.** ■ Sono atti di amministrazione e gestione del personale (lett. e), di competenza dirigenziale, tutti quelli volti a regolare e coordinare la prestazione lavorativa del dipendente nella fase successiva all'instaurazione del rapporto di lavoro. La fase di selezione del personale (le procedure di assunzione) e la stipulazione del contratto individuale di lavoro spettano al dirigente in applicazione delle lett. a, b e c della disposizione in commento. La competenza della giunta in materia di assunzioni (Cons. St., Sez. V, n. 163/98, F. amm. 98, 419) è superata; spetta al dirigente sia la costituzione del rapporto di lavoro sia la risoluzione dello stesso al verificarsi delle ipotesi previste dalla legge (T.A.R. Lombardia, n. 323/98, R. pers. enti locali 98, 737). ■ Il dirigente adotta gli atti di amministrazione e gestione del personale con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro: attribuisce e quantifica i trattamenti economici accessori, esercita lo *ius variandi* e attribuisce le mansioni ai dipendenti dell'ente locale (sub art. 89, co. 6°, art. 90, co. 2°-3°; T.A.R. Liguria, n. 107/97, ITAR 97, I, 1855). ■ Lo *ius variandi* consente al dirigente di adibire il dipendente a mansioni immediatamente superiori a quelle per cui è stato assunto e per cui è inquadrato nella dotazione organica nel caso di vacanza di posto in organico (ma entro novanta giorni devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti) o nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza. In tal caso il dipendente ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore per il periodo di effettiva prestazione, ma tale prestazione non incide sul suo inquadramento nell'organico (sub art. 89). I contratti collettivi individuano quali sono le mansioni considerate equivalenti a quelle di inquadramento e le mansioni immediatamente superiori che non danno diritto alla differenza retributiva. Al di fuori delle ipotesi definite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, l'assegnazione del lavoratore a mansioni pro-

prie di una qualifica superiore è nulla, fermo restando il diritto del dipendente a percepire la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore; il dirigente che l'ha disposta risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave (d. lgs. 165/01, art. 52; infra Sez. III). ■ Spetta ai dirigenti, nei limiti delle risorse assegnate, il reclutamento del personale a termine e l'utilizzazione di tipologie contrattuali flessibili. Anche in tal caso la violazione della disciplina normativa vigente non conferisce stabilità al rapporto di lavoro a termine o a tempo parziale, ma comporta la responsabilità del dirigente per i maggiori oneri conseguentemente sostenuti dall'ente locale, qualora abbia agito con dolo o colpa grave (d. lgs. 165/01, art. 36, co. 2°; sub art. 92). ■ I dirigenti procedono alla verifica periodica dei carichi di lavoro e della produttività dell'unità operativa nel suo complesso e dei singoli dipendenti che ne fanno parte, adottano i provvedimenti di mobilità interna che consentano di ottimizzare la gestione delle risorse umane, verificano l'avvenuto superamento del periodo di prova, concedono le ferie, i permessi e le aspettative e autorizzano le prestazioni non previste nel rapporto d'ufficio, dispongono la dispensa dal servizio per scarso rendimento e la messa in mobilità esterna per scarso rendimento o per esubero e dichiarano la decadenza e la sospensione in caso di sentenze o procedimenti penali a carico del dipendente ove previsto dalla legge (Cons. St., Sez. VI, n. 1229/04). ■ L'inquadramento del personale nella dotazione organica in luogo della pianta organica (sub art. 89, co. 5°) consente al dirigente ampia flessibilità nella dislocazione del personale all'interno degli uffici posti alle sue dipendenze (BOSCHETTI, Reg. gov. locale 94, 357). ■ La distribuzione del personale dipendente negli uffici ed il conferimento e la revoca di incarichi di posizioni organizzative (cioè quelle posizioni di lavoro che, secondo la contrattazione collettiva, sono caratterizzate da assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato) è riservata in via esclusiva al dirigente, senza possibilità di ingerenze dell'organo politico competente solo in caso di trasferimento di personale dirigenziale o dei responsabili degli uffici e dei servizi nei comuni privi di qualifica dirigenziale (T.A.R. Lazio, n. 1092/94, ITAR 94, I, 3589; T.A.R. Calabria, n. 925/93, ITAR 93, I, 4811). ■ Il potere di disporre la distribuzione del personale è esercitato entro i limiti di risorse umane assegnate dall'organo politico (la giunta) in sede di approvazione del piano esecutivo di gestione (sub art. 169): la giunta quantifica le risorse necessarie e il dirigente provvede ad individuarle nominativamen-

te. ■ I dirigenti adottano le misure idonee alla rilevazione e all'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni amministrative ed esercitano poteri di verifica e di controllo connessi alla funzione di gestione delle risorse umane (Cons. St., Sez. VI, n. 2691/02). ■ Spetta ai dirigenti l'esercizio del potere disciplinare: la contestazione degli addebiti, la comunicazione e l'adozione dei provvedimenti disciplinari secondo le modalità e le procedure stabilite dalla legge e dal contratto collettivo (d. lgs. 165/01, artt. 55-56). La tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. Al dirigente compete l'applicazione diretta della sanzione del rimprovero verbale e della censura ai propri dipendenti, mentre per ogni altra sanzione egli è tenuto a segnalare il fatto all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari che provvede a contestare l'addebito al dipendente, ad istruire il procedimento disciplinare e ad applicare la sanzione. L'applicazione delle misure disciplinari è di competenza esclusiva del dirigente (Cons. St., Sez. V, n. 4750/02; Id., Sez. IV, n. 484/98, Cons. Stato 98, I, 361; Id., Sez. VI, n. 617/95, Cons. Stato 95, I, 911; T.A.R. Sicilia, n. 1107/96, F. amm. 97, 916; T.A.R. Sicilia, n. 135/96, ITAR 96, I, 1643; T.A.R. Lazio, n. 1215/94, F. amm. 94, 2512; contra T.A.R. Lazio, n. 409/97, ITAR 97, I, 891; T.A.R. Veneto, n. 1408/97, Comuni Italia 98, 594; T.A.R. Puglia, n. 46/96, F. amm. 96, 3048; T.A.R. Umbria, n. 88/96, Rass. giur. umbra 96, 839). ■ Nei poteri di organizzazione del lavoro è compresa la gestione dei rapporti sindacali e il connesso potere di stipulazione dei contratti collettivi decentrati (sub lett. c). Le forme e le modalità di partecipazione sindacale all'emanazione degli atti di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro sono stabilite dai contratti collettivi; il dirigente può consentire una procedimentalizzazione dei propri poteri organizzativi ed esercitarli in forma paragonabile entro i limiti della riserva pubblicistica degli atti c.d. di alta organizzazione (sub art. 89, co. 5°-6°). ■ L'individuazione dei dirigenti che compongono la delegazione di parte pubblica deputata a svolgere le trattative spetta all'organo politico, in particolare alla giunta. La negoziazione decentrata è svolta dai dirigenti in conformità agli indirizzi dell'organo di direzione politica cui spetta la ratifica dell'ipotesi di accordo. ■ I poteri dirigenziali di «organizzazione degli uffici» comprendono sia l'organizzazione del lavoro che la disciplina dell'attività dell'ufficio entro i limiti definiti dagli atti organizzativi degli organi politici che devono rispettare la riserva di competenza dirigenziale delle c.d. «determinazioni operative e gestionali» (ORSI BATTAGLINI-



CORPACI, *N. l. civ. comm.* 99, 1096s. e *sub art.* 89, Sez. II sulla ripartizione del potere organizzativo tra Giunta e dirigenza; PIOGGIA, in Merloni, *Pioggia, Riforme organizzative e atti amministrativi*, Rimini, 2005, 123s.; C 04/5659; C 01/7859; T.A.R. Trentino Alto Adige, n. 48/03). Spetta al dirigente la definizione ed articolazione interna degli uffici di livello non dirigenziale, la direzione, il controllo ed il coordinamento dell'attività degli uffici dipendenti e la determinazione degli orari di servizio, di lavoro e di apertura al pubblico, nei limiti di quanto già previsto dal regolamento della giunta sull'ordinamento degli uffici e dei servizi; l'adozione delle misure organizzative idonee ad individuare, coordinare e controllare i responsabili dei procedimenti amministrativi e a consentire il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico. ■ La competenza dirigenziale in ordine alla determinazione dell'orario di servizio e dell'orario di apertura al pubblico (*sub art.* 92) opera nei limiti del potere regionale di definire i criteri e del consiglio comunale gli indirizzi in conformità ai quali il sindaco provvede a *coordinare e riorganizzare* gli orari dei servizi pubblici e gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio (*sub art.* 50, co. 15 7° e *sub art.* 54, co. 3°). ■ Tra i poteri di organizzazione degli uffici rientrano le competenze relative al funzionamento degli **Uffici per le relazioni con il pubblico** (d. lgs. 165/01, art. 12). ■ I dirigenti **conferiscono gli incarichi professionali** per lo svolgimento di attività di consulenza (*sub art.* 110, co. 6°), entro i limiti finanziari di *budget* e nel rispetto dei vincoli legislativi derivanti dal patto di stabilità interno (Cons. St., Sez. V, n. 4654/05; Id., n. 1339/01; T.A.R. Puglia, n. 1248/00, *Urb. e app.* 00, 990; BERTOLISSI, 472; OLIVIERI, *La riforma delle autonomie locali*, Rimini, 2000, 205s.). ■ Le competenze dirigenziali in materia di amministrazione e gestione del personale possono spettare al **segretario comunale su delega del sindaco nei comuni sprovvisti di personale con qualifica dirigenziale** (*sub art.* 97, co. 4° e 109).

**V. L'adozione di provvedimenti amministrativi, le competenze istruttorie ed in materia urbanistica ed edilizia.** ■ I dirigenti adottano tutti i **provvedimenti modificativi della sfera giuridica soggettiva di terzi** in attuazione dei programmi e degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo dell'organo politico che esauriscono le scelte discrezionali, riservando ai dirigenti l'esercizio della discrezionalità c.d. tecnica (*sub art.* 42, co. 2°; Cons. St., Sez. V, n. 4592/03, *R. g. ed.* 04, I, 241, nt. RUGGERI; Id., n. 3677/02; Id., Sez. VI, n. 5339/00; Id., Sez. V, n. 4399/99, *G. it.* 99, 2170; Corte conti, Sez. contr., n. 39/95, *Cons.*

*Stato* 95, II, 1633; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 1804/02, *Lavoro p.a.* 02, 1170; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, n. 247/01, *Ragiusan* 01, 48; Id., Sez. III, n. 4493/01, *ivi* 03, 223; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 2375/99; T.A.R. Veneto, n. 2072/98; T.A.R. Lombardia, n. 567/96, *ITAR* 96, I, 2421; T.A.R. Lazio, n. 330/96, *ITAR* 96, I, 793; T.A.R. Lazio, n. 488/94, *ITAR* 94, I, 1317; T.A.R. Lazio, n. 1052/94, *ITAR* 94, I, 3582; MAGGIORA, in *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, a cura di Italia, Milano, 1998, 92-93). ■ Tra questi vi è il potere di **autorizzare e vietare l'esercizio di attività** svolte in carenza o in difformità della prescritta autorizzazione (Cons. St., Sez. V, n. 3692/05; Id., Sez. VI, n. 1434/04; Id., Sez. III, n. 1350/03, *Giorn. d. amm.* 04, 108, nt. di MARI; T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. II, n. 1548/05; T.A.R. Marche, n. 1130/01, *Discipl. comm.* 02, 106; T.A.R. Umbria, n. 651/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2268; Id., n. 701/99) e l'adozione dell'**ordine di rimozione di rifiuti ex d. lgs.** 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14 (ora d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192) rivolta al proprietario dell'area su cui gli stessi sono stati abbandonati (C. pen. 7-5/2002; T.A.R. Basilicata, n. 878/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2742; Id., n. 658/03, *ibidem*, 2072; Id., n. 675/01, *Ragiusan* 02, 208; T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. I, n. 7532/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2012; Id., n. 1291/02 e Id., n. 5324/01, *Ragiusan* 02, 226 e 219; T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 792/01, *ibidem*, 214). ■ Competono ai dirigenti anche i provvedimenti concernenti il rapporto di **concessione di beni demaniali** o patrimoniali indisponibili (Cons. St., Sez. VI, n. 6275/03; la giurisprudenza anteriore al t.u. ord. enti locali riconosceva la competenza del consiglio: T.A.R. Puglia, n. 980/94, *ITAR* 94, I, 3340; T.A.R. Puglia, n. 330/96, *ITAR* 96, I, 2716; T.A.R. Veneto, n. 576/93, *ITAR* 93, I, 4084; del sindaco: T.A.R. Lombardia, n. 1432/97, *ITAR* 97, I, 3590; o della giunta: T.A.R. Toscana, n. 412/94, *ITAR* 94, I, 3165), le **concessioni di suolo pubblico** (T.A.R. Veneto, n. 1116/95, *ITAR* 95, I, 4216) e i provvedimenti di assegnazione o di decadenza dell'**assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica** (Cons. St., Sez. II, par. n. 1789/99; T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 3596/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2199; T.A.R. Calabria, Sez. Catanzaro, Sez. II, n. 3152/03, cit.). ■ È discussa la competenza dirigenziale a disporre l'**occupazione d'urgenza**: la giurisprudenza l'ammette (T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. V, n. 13493/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 3321; T.A.R. Toscana, n. 18/00, *F. amm.* 00, 2795; T.A.R. Sardegna, n. 141/00, *R. giur. sarda* 01, 551; T.A.R. Lombardia, n. 451/98, *Giorn. d. amm.* 98, 1045; T.A.R. Lombardia, n. 880/98, *ITAR* 99, I, 90), senza tuttavia escludere la competenza del sin-

daco ad adottare gli atti esecutivi in attuazione del decreto di occupazione d'urgenza (T.A.R. Calabria, n. 1501/98, *ITAR* 99, I, 368) e della giunta a determinare i termini per l'inizio e la conclusione della relativa procedura (T.A.R. Toscana, n. 375/98, *ITAR* 99, I, 253). ■ Il t.u. espropriazioni prevede l'istituzione di un ufficio per le espropriazioni presso l'ente locale (i comuni possono ricorrere a forme associative per la costituzione di un ufficio unico competente per più comuni) e la competenza del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni ad emanare il provvedimento conclusivo del procedimento, anche se non predisposto dal responsabile del procedimento (t.u. espropriazioni, art. 6). ■ La competenza dirigenziale all'adozione o al rilascio di **attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza** (lett. h) si ricollega alla formazione degli atti istruttori (pareri, valutazioni tecniche) e agli strumenti di semplificazione documentale disciplinati dal d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. ■ La **richiesta di pareri** concernenti le scelte di direzione politica, quali i pareri del Consiglio di Stato o delle autorità amministrative indipendenti, spetta all'organo politico (d. lgs. 165/01, art. 4, co. 1°, lett. f; Cons. St., Sez. II, par. n. 1251/93, *Cons. Stato* 94, I, 1005; Cons. St., Sez. II, par. n. 625/93, *ibidem*, 656), mentre i dirigenti possono richiedere tutti i pareri necessari all'esercizio delle funzioni di gestione (pareri dei revisori dei conti, delle commissioni consiliari, dell'avvocatura, dell'ufficio legale o di altri uffici dell'ente locale, della commissione edilizia o di altre commissioni, ove previsto), in applicazione della l. 241/90, art. 6 e del d. lgs. 165/01, art. 16, co. 1°, lett. g (ITALIA, 1053). ■ La competenza dirigenziale in **materia edilizia** è oggi confermata dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Cons. St., Sez. V, n. 6297/04; T.A.R. Veneto, Sez. III, n. 2393/05; in passato la giurisprudenza era contrastante: T.A.R. Veneto, n. 626/96, *F. amm.* 96, 3432 per la competenza sindacale, mentre ravvisavano la competenza dirigenziale: Cons. St., Sez. IV, n. 382/98, *F. amm.* 98, 658; T.A.R. Lazio, n. 325/96, *ITAR* 96, I, 1782; T.A.R. Lombardia, n. 1408/96, *F. amm.* 97, 2059), stante il contenuto a discrezionalità meramente tecnica dell'autorizzazione edilizia (Corte cost. 127/83; T.A.R. Lazio, n. 655/87; T.A.R. Toscana, n. 433/84; T.A.R. Lombardia, n. 404/95, *F. amm.* 95, 2328). ■ Il dirigente è competente a rilasciare il **«permesso di costruire»** e solo qualora questo sia rilasciato per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico in deroga agli strumenti urbanistici generali è ri-

chiesta la deliberazione del consiglio comunale (d.p.r. n. 380/01, art. 13-14; già T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 3092/01, *Giust. amm.* 01, 575; T.A.R. Puglia, n. 29/96, *F. it.* 97, III, 542; SILVESTRO, *Urb. e app.* 01, 30). Il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce i prescritti pareri dagli uffici comunali e, valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico giuridica dell'intervento richiesto (d.p.r. n. 380/01, art. 20; ITALIA, 1042). ■ Al dirigente spetta altresì la **verifica di conformità delle denunce di inizio di attività** e l'emanazione dell'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento qualora sia accertata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, salva la facoltà dell'interessato di conformarsi a quanto richiesto; il rilascio del «certificato di agibilità» (d.p.r. n. 380/01, art. 23-24); il diniego o il rilascio dei **provvedimenti edilizi in sanatoria** (T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. IV, n. 11499/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2713; T.A.R. Toscana, Sez. III, n. 2677/03, *ibidem*, 2261; Id., ord. 270/01, *ITAR* 01, I, 1314). ■ Il dirigente (o il responsabile del competente ufficio comunale) esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la **vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia** nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi. Qualora il dirigente accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici, ordina l'immediata **sospensione dei lavori**, la **demolizione** e il **ripristino dello stato dei luoghi** ove possibile (d.p.r. n. 380/01, art. 27; già Cons. St., Sez. V, n. 1149/00; T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. IV, n. 7596/03, *F. amm.* - *TAR* 03, 2027; T.A.R. Molise, n. 413/02, *F. amm.* - *TAR* 02, 1666; T.A.R. Lazio, n. 757/95, *ITAR* 95, I, 2123; Id., n. 488/94, *ITAR* 94, I, 1731; Id., n. 1052/94, *ITAR* 94, I, 3582). Al dirigente compete anche l'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione (T.A.R. Lazio, n. 1723/93, *ITAR* 94, I, 66). ■ È di competenza dirigenziale l'irrogazione delle **sanzioni amministrative** (C 04/6362; Cons. St., Sez. V, n. 5159/02; T.A.R. Basilicata, n. 171/99, *F. amm.* 99, 2661) anche in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale (d.p.r. n. 380/01, art. 30s.; C 05/4297; T.A.R. Lazio, n. 1460/95, *ITAR* 95, I,



4123; ammette la responsabilità penale del sindaco che omette di intervenire C pen. 28-1-2004, 13 Sodano; *contra* C pen. 9-4-2003, Laureti). ■ Il dirigente è titolare del **potere di autotutela** (revoca e annullamento d'ufficio) avente ad oggetto tutti gli atti e i provvedimenti di sua competenza (T.A.R. Campania, n. 2707/99; T.A.R. Sicilia, n. 1028/99, *Rass. amm. sic.* 99, 329).

**VI. La rappresentanza in giudizio e la delegazione di funzioni dirigenziali.** ■ La rappresentanza in giudizio dei **dirigenti**, e del **direttore generale** ove nominato, concorre con quella del sindaco o del presidente della provincia e gli **statuti** possono comunque riservare alla giunta la deliberazione *ad liem* e la contestuale decisione di affidare la rappresentanza al dirigente, in un «ragionevole adattamento» del principio di distinzione tra politica e amministrazione per gli enti locali (il d. lgs. 165/01, art. 16, co. 1°, lett. f attribuisce ai dirigenti di uffici dirigenziali generali la promozione, resistenza, conciliazione e transazione delle liti; C 03/2583, C 03/3736; C 03/49; C 03/17360; C 03/19082; T.A.R. Marche, n. 389/00 ravvisano la competenza esclusiva del sindaco alla rappresentanza esterna dell'ente locale e dunque al conferimento della procura; C 03/19380 riconosce al dirigente la decisione sull'opportunità di promuovere o resistere in giudizio, fermo restando il potere esclusivo di rappresentanza giudiziale del sindaco; BERTOLISSI, 474; C 03/2878; Cons. St., Sez. IV, n. 1164/99, *G. it.* 00, 187; cfr. l. n. 205/00, art. 4, co. 3° in tema di controversie sull'accesso ai documenti amministrativi). ■ Il direttore generale, o i dirigenti in posizione apicale, curano anche i **rapporti con gli uffici dell'Unione europea e degli organismi internazionali** nelle materie di competenza secondo le specifiche direttive dell'organo di direzione politica, ove tali rapporti non siano espressamente affidati ad apposito ufficio od organo (d. lgs. 165/01, art. 16, lett. i, *sub* art. 111). ■ La **delegazione di funzioni dirigenziali** è da taluno esclusa fuori dei casi previsti dalla legge, da altri ammessa in presenza di una previsione **statutaria**, anche in ragione del ruolo del dirigente «programmatore gestore di risorse e processi, controllore dei relativi flussi più che produttore di atti» (CARINGELLA, 2001, 565; *Comm. trib.* 4 prov. Siracusa, 18-6-2002, *A. civ.* 02, 1327). ■ La questione pare superata con l'introduzione della **vicedirenza** (*sub* art. 111) e con l'esplicito riconoscimento del **potere di delegazione**, «per specifiche e comprovate ragioni di servizio» e per un periodo di tempo determinato, riconosciuta ai dirigenti dal d. lgs. 165/01, art. 17, co. 1° *bis*, introdotto con l. n. 145/02. La delegazione è disposta con atto scritto e motivato ed è ammissibile per gli atti e i provvedimenti di attuazione

dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati, di esercizio dei poteri di spesa e di acquisizione delle entrate, di gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, di direzione, coordinamento e controllo dell'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi e di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia.

### SEZIONE III

#### La responsabilità dirigenziale

**I. Il controllo strategico e la responsabilità esclusiva del dirigente dei risultati della gestione.** ■ La **responsabilità dirigenziale** si affianca alle altre tipologie di responsabilità dei pubblici funzionari (*sub* art. 93) ed in particolare alla responsabilità amministrativa per i danni cagionati alla pubblica amministrazione, alla responsabilità contabile per i funzionari pubblici che hanno il maneggio di risorse pubbliche, alla responsabilità disciplinare. L'introduzione di questa ipotesi di responsabilità consente di valutare un peculiare aspetto della professionalità del dirigente che non sembrava emergere dalle verifiche che tradizionali (CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, 120; BERTOLISSI, 475; Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 1192/00-EL). ■ Si tratta di una specifica responsabilità che a differenza delle altre non riguarda tutti i pubblici dipendenti, ma solamente chi svolge funzioni dirigenziali e si afferma come esito del **controllo strategico**. Il controllo strategico si distingue infatti dal controllo di regolarità amministrativa e contabile nonché da quello di legittimità dell'azione amministrativa, come pure dal controllo di gestione che riguarda l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa in relazione all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, ma non coincide nemmeno con la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. La valutazione dei dirigenti sembra infatti rivolta alla verifica dell'adempimento degli obblighi assunti con la definizione degli obiettivi posti per lo svolgimento delle attività mediante le risorse materiali e professionali assegnate (TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000). Tale valutazione ha come effetto anche il riconoscimento di indennità di posizione (*La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di Della Rocca-Veneziano, Roma, 2004, 11). ■ Il controllo strategico è finalizzato a verificare «l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico» (d. lgs. n. 286/99, art. 6) dal momento che l'atti-

vità consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi. ■ Si ritiene che il controllo strategico vada assegnato ad **organi che rispondano direttamente agli organi di vertice dell'amministrazione, agli organi di indirizzo politico-amministrativo** (*sub* art. 147 e 193; d. lgs. n. 286/99, art. 1, co. 6°), con la conseguente necessità di individuare quale sia negli enti locali l'organo politico destinatario degli esiti di tale attività, se sia la Giunta ovvero il Consiglio. Anche in questa peculiarità può individuarsi la distinzione con il controllo di gestione che viene svolto da organi che rispondono ai dirigenti. Infatti si afferma che gli esiti del controllo di gestione possono costituire il presupposto su cui procedere al controllo strategico. ■ Si deve tuttavia rilevare la scarsa attivazione del controllo strategico con la conseguenza che gli «strumenti e le attività» da dedicarsi non risultano ancora compiutamente individuate ed anche questo controllo viene talora affidato allo stesso servizio che svolge il controllo di gestione ovvero viene affidato ai Nuclei di valutazione (SCHEDEA, *Azienditalia* 03, 1). La Corte dei conti nelle relazioni sul funzionamento dei controlli interni negli enti locali rileva ritardi nella effettiva attuazione del controllo strategico (Corte conti, Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, 20-3-2003, n. 1/Rel., concernente le province del Friuli-Venezia Giulia e i comuni capoluogo; Corte conti, Sez. contr. Bolzano, 10-12-2002, n. 4/Rel sulla gestione patrimoniale degli enti locali, ove si rileva la necessità di avviare le attività di controllo strategico e di gestione indispensabili per la definizione degli obiettivi, il controllo dei risultati, la valutazione di efficienza ed efficacia dell'azione, l'eventuale responsabilità dei dirigenti; Corte conti, Sez. contr. reg. Sicilia [ord.], 6-8-2002, n. 9/Rel., ove si rilevano ritardi nella costituzione presso i diversi assessorati di servizi di valutazione e controllo strategico). ■ **II. La correttezza amministrativa.** ■ La responsabilità in esame sembra costituire lo strumento per una valutazione complessiva della attività di gestione amministrativa del dirigente in relazione al raggiungimento degli obiettivi che gli sono stati assegnati (TORCHIA, in *Il sistema dei controlli dopo il d. lgs. n. 286/99*, a cura di Cammelli, Rimini, 2001, 65; D'AURIA, *ibidem*, 101). Negli enti locali (*sub* art. 147, co. 1°) si distingue la valutazione del personale con incarico

dirigenziale (lett. c) dalla valutazione dell'**adeguatezza delle scelte** compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra **risultati** conseguiti ed **obiettivi** predefiniti (lett. d). La valutazione prevista riguarda dunque complessivamente l'azione del dirigente anche in relazione alle complessive modalità adottate per raggiungere gli obiettivi. Sulla base di tale valutazione gli organi politici dovrebbero essere posti in grado di individuare anche gli eventuali fattori ostativi al raggiungimento degli obiettivi in modo da poterli superare. ■ La **correttezza amministrativa** potrebbe dunque risultare espressione di sintesi per indicare la coerenza, congruità, non contraddittorietà del comportamento tenuto in relazione alle regole ed agli obiettivi predefiniti. In tal senso la correttezza diviene qualificazione dell'attività del dirigente nella gestione amministrativa ed organizzativa che consente di rilevare anche l'atteggiamento assunto nelle scelte volte al raggiungimento degli obiettivi (GARDINI, *Giorn. d. amm.* 02, 939; TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit.; D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, Milano, 2003, II, 1343, ove si esclude ogni finalità repressiva nel controllo strategico). Il controllo strategico (unitamente alla valutazione delle prestazioni del dirigente) dovrebbe dunque consentire agli organi di indirizzo politico amministrativo di acquisire un quadro completo per valutare il «successo» dell'azione amministrativa svolta in attuazione delle direttive di indirizzo.

### SEZIONE IV

#### La valutazione dei dirigenti locali

**I. I sistemi di valutazione.** ■ La valutazione del personale con qualifica dirigenziale costituisce una delle molteplici tipologie di **controlli interni** previste dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (*sub* art. 147) che possono essere adottate dagli enti locali (art. 1, co. 2° e 3°, e art. 10, co. 4°, d. lgs. n. 286/99 e *sub* art. 147, co. 2° e 3°). ■ La distinzione tra indirizzo politico e gestione comporta una **valutazione di efficienza, efficacia ed economicità riferita al complesso dell'attività e non ai singoli atti**, con imputazione esclusiva della responsabilità dei risultati positivi o negativi ai dirigenti e alle strutture loro dipendenti (cfr. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 139s.; ARENA, *Lavoro p.a.* 03, 264; DELL'ACQUA, *Riv. trim. sc. Amm.* 99, 13; D'ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999, 120s.; T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 462/03, *Giust. amm.* 03, 730; Corte conti, Sez. giur. Molise, n. 63/01).



3 ■ La valutazione dirigenziale ha ad oggetto le prestazioni dei dirigenti, i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative assegnate (c.d. competenze organizzative, che esprimono la capacità del dirigente di massimizzare il profitto e minimizzare l'impiego dei fattori produttivi) e i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, anche sulla base dei risultati del controllo di gestione e secondo le modalità stabilite al riguardo dai contratti collettivi di lavoro. ■ La valutazione dirigenziale si distingue dal controllo di gestione che consiste nella verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati e consentire al dirigente di adottare i necessari interventi correttivi; i risultati del controllo di gestione sono però utilizzati quali elementi per la valutazione dirigenziale, a conferma del carattere unitario delle varie forme di controllo (T.A.R. Sardegna, n. 885/02, *F. amm.* - 5 TAR 02, 2726; *sub art.* 147). ■ Le risultanze del controllo di gestione sono integrate con la valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione (*sub art.* 107, co. 6°). ■ Definito il sistema di valutazione, come scelta dei dati da immettervi e metodologia della loro elaborazione, la valutazione dirigenziale consta di due fasi: occorre delimitare l'oggetto dell'obbligazione dirigenziale e poi valutare l'operato del dirigente in relazione alle risorse e agli obiettivi assegnati e definiti negli atti di indirizzo dell'organo politico (Corte conti, Sez. centr. contr. Stato, n. 15/Rel/G/02; Corte cost. 199/86; cfr. Dipartimento della funzione pubblica e Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2004; FLANNINO, *Ragiusan* 02, 389; ANGIELLO, *Lavoro p.a.* 02, 1070; ID., *La valutazione dei dirigenti pubblici - profili giuridici*, Milano 2001; SARACENI, *Finanza loc.* 00, 1001; CODISPOTI-GENNA BENIGNO, *Riv. pers. ente locale* 97, 417). Il risultato negativo nella gestione può non essere imputabile al comportamento del dirigente, ove le risorse attribuite risultino non congrue a realizzare i programmi richiesti. ■ La valutazione dirigenziale può essere svolta da un organismo indipendente dall'amministrazione controllata (controllo esterno), oppure collegato al vertice burocratico dell'amministrazione o legato da un rapporto fiduciario con l'organo di direzione politica dell'amministrazione (controllo interno svolto da un ufficio di staff del vertice dirigenziale o politico dell'ente). ■ Il legislatore, con soluzione di compromesso, aveva demandato alla potestà regolamentare delle singole amministrazioni la scelta di affidare la valutazione dirigenziale ai servizi di controllo interno o a nuclei

di valutazione: si era previsto che entrambi operassero «in posizione di autonomia», rispondero «agli organi di direzione politica» e riferissero a questi «sui risultati della propria attività» senza tuttavia chiarire il rapporto con i vertici burocratici e politici dell'ente (d. lgs. 29/93, art. 20; Corte conti, Sez. contr., n. 153/94, *Cons. Stato* 95, II, 755; D'ORTA, in *La riforma del pubblico impiego*, a cura di Cecora-D'Orta, Bologna, 1994, 75-79; *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, a cura di Carinci-D'Antona, Milano, 2000, 808-813). ■ Il d. lgs. n. 286/99 ha abrogato la disciplina sui controlli di cui al d. lgs. 29/93 e previsto che il controllo di gestione sia svolto da strutture che rispondono ai dirigenti, mentre la valutazione dirigenziale (unitamente al controllo strategico) è affidata ad uffici che rispondono direttamente all'organo di indirizzo politico amministrativo (Corte conti, Sez. contr. Reg. Sicilia, Rel. n. 4/03). ■ Negli enti locali l'individuazione degli uffici preposti alla valutazione dirigenziale è contenuta nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (*sub art.* 89): negli enti di maggiori dimensioni la valutazione dei dirigenti in posizioni apicali può essere affidata all'organismo deputato alla valutazione e al controllo strategico, ove previsto (cfr. art. 6, d. lgs. n. 286/99; ITALIA, 1069-1070). ■ La valutazione dirigenziale ha periodicità annuale ma può essere anticipata qualora sussista rischio grave di un risultato negativo o in caso di inosservanza delle direttive impartite dall'organo di direzione politica (d. lgs. n. 286/99, art. 5, co. 4° e art. 21, co. 1°, d. lgs. 165/01, mod. dalla l. n. 145/02).

II. Il procedimento e gli effetti della valutazione. ■ Al dirigente è riconosciuto il diritto a partecipare al procedimento sulla propria valutazione, con accesso agli atti e possibilità di deposito di memorie e documenti (Cons. St., Sez. VI, n. 1236/88, *F. it.* 89, III, 278; T.A.R. Calabria, n. 226/95, *ITAR* 95, I, 2676; T.A.R. Lombardia, Sez. I, n. 1156/02, *ITAR* 02, I, 428). ■ Deve garantirsi un doppio grado del procedimento di valutazione: l'organo preposto alla valutazione in prima istanza deve essere a diretta conoscenza dell'attività del dirigente valutato e l'organo di valutazione di seconda istanza verifica e approva la proposta di valutazione di prima istanza (T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 460/98). ■ La valutazione periodica dei risultati conseguiti dal dirigente ha effetto ai fini della futura attribuzione di incarichi dirigenziali e delle connesse indennità di posizione, nonché della corresponsione dei benefici economici connessi al raggiungimento degli obiettivi (c.d. retribuzione di risultato; Corte conti, Sez. centr. contr. Stato, n. 15/Rel/G/03 e n. 15/Rel/G/02). ■ L'ente locale può

disporre differenti misure in proporzione alla gravità del risultato negativo conseguito: il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive escludono il rinnovo dello stesso incarico dirigenziale e possono determinare la revoca dell'incarico con collocazione del dirigente a disposizione, ovvero il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo (d. lgs. 165/01, art. 21, co. 1°; *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, a cura di Carinci - D'Antona, cit., 798-861). I risultati negativi non comportano ne-

cessariamente l'assegnazione del dirigente ad altro ufficio, ad es. perché le disponibilità alternative in organico non forniscono maggiori garanzie. ■ I provvedimenti sanzionatori conseguenti ad una valutazione negativa sono adottati previo parere conforme di un comitato di garanti che si pronuncia entro trenta giorni dalla richiesta (d. lgs. 165/01, art. 22 mod. dalla l. n. 145/02). La composizione del comitato di garanti è demandata all'autonomia normativa dell'ente locale in modo da assicurare la partecipazione di un rappresentante eletto dai dirigenti.

108 Direttore generale. 1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.

2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche la gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.

4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

SOMMARIO: I. I modelli di riferimento. - II. Il modello enti locali: le opzioni. - III. Nomina e revoca del direttore generale. - IV. Le funzioni.

I. I modelli di riferimento. ■ Il direttore generale non era disciplinato dal testo originario della l. 142/90, ma è stato introdotto successivamente (art. 51 bis, l. 142/90; ex art. 6, co. 10°, l. n. 127/97), ma in nuce - con anticipo sulla riforma della dirigenza pubblica (d. lgs. 29/93, poi d. lgs. 165/01) - già si prevedeva che «i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti» (art. 51 l. 142/90), secondo un modello organizzativo più funzionale ai principi di im-

parzialità e di buona amministrazione (art. 97 Cost.) e con valorizzazione della funzione di direzione (PASTORI, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, III, Modena, 1992, 960; BATTINI, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Casese, I, Milano, 2003, 533), che non esclude la collaborazione e l'interazione tra le due sfere di competenza (FALCON, *Reg.* 98, 1215), evitando di mantenere un potere amministrativo «acefalo e autoreferenziale» (ENDRICI, *Il potere di scelta: le nomine tra politica ed amministrazione*, Bolo-