

IV. LA DIRIGENZA NEGLI ENTI LOCALI

1. I caratteri della dirigenza locale.

La dirigenza negli enti locali è disciplinata da molteplici fonti normative:

- le disposizioni del d.lgs. 165/01
- il **d.lgs. 267/00**, T.U. in materia di enti locali
- le disposizioni della contrattazione collettiva.

L'art. 107 del T.U., introduce in materia il **c.d. principio di separazione tra politica e gestione**, in virtù del quale **organi politici e dirigenti vengono a costituire due apparati distinti, ciascuno con le sue competenze, senza possibilità di interferenze.**

Ai sensi dell'art. 107, alla dirigenza compete:

- l'attività di gestione dell'ente
- tutti i compiti che comportano l'adozione di atti e provvedimenti con rilevanza esterna
- attuazione delle direttive e degli obiettivi individuati dagli organi politici.

I compiti ora elencati hanno solo valore esemplificativo, poiché ai dirigenti spetta la titolarità di tutte le funzioni di gestione: tuttavia, a fronte di tali ampi poteri, la norma prevede che i dirigenti siano direttamente responsabili, in via esclusiva, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

L'art. 109 del T.U.E.L., afferma:

- **che** negli enti locali *“gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia”*. Il provvedimento di nomina ha carattere fiduciario, deve essere motivato ma non è necessaria una preventiva valutazione comparativa.
- quali siano le **modalità di revoca di tali incarichi**, prescrivendo che: *“la revoca può essere disposta in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. La revoca anticipata rispetto*

alla scadenza dell'incarico può avvenire solo per motivate ragioni organizzative e produttive”

L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

L'accesso alla qualifica dirigenziale può avvenire negli enti locali per concorso ovvero, ai sensi dell'art.110 del d.lgs. 267/2000, mediante contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato. In questi casi i contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia.

In particolare, l'art. 110 prevede che gli statuti possano prevedere la copertura dei posti di responsabili di servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione mediante contratto.

La disciplina degli enti locali prevede, a differenza della normativa che riguarda le amministrazioni statali, che, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali, possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, e ciò indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, e dunque anche ove la loro qualifica sia inferiore a quella corrispondente alla ex VII, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

L'ultima ed importante riforma in materia di dirigenza, anche locale, è stata la **L. 124/2015 c.d. Riforma Madia, che all'art. 11 riforma la dirigenza pubblica.**

Nella riforma in oggetto (il cui iter avrebbe dovuto avere il via libera definitivo nella seduta del **24 novembre 2016**, se non fosse intervenuta **sentenza 251/2016**) il legislatore ha previsto la costituzione dei tre ruoli dirigenziali articolati in: dirigenti statali, dirigenti regionali e dirigenti locali. In tale unico ruolo saranno inquadrati i dirigenti pubblici al superamento di un corso o un corso - concorso disciplinato da apposita normativa.

2. Le competenze dei dirigenti locali.

Le competenze dei dirigenti sono disciplinate **dall'art. 107 del TUEL**, il quale contiene una elencazione non tassativa ma esclusivamente esemplificativa dei compiti dirigenziali.

A. Presidenza di commissioni, concorsi e gare: in base all'articolo 107 comma 3 lettera a), *la presidenza delle commissioni di gara e di concorso spetta ai dirigenti o responsabili di servizio, di volta in volta competenze in base alle norme organizzative dell'ente. L'ipotesi legislativa presuppone che in ogni ente si vengano a configurare figure di responsabili di gestione con professionalità adeguate ad assumere tutte le responsabilità connesse all'incarico e quindi in grado di realizzare tutti i compiti ad esso connessi al fine di realizzare tutti gli*

obiettivi programmatici. In questo senso, la possibilità di affidare, con norma regolamentare, ad altro soggetto, al Segretario, la presidenza di concorsi e commissioni, non pone tanto questioni di legittimità quanto di opportunità. L'ordinamento consente al sindaco di operare scelte di conferimenti di incarichi e compiti gestionali anche a diversi soggetti, nel caso, il segretario. Tale scelta mentre appare opportuna in alcuni situazioni, in particolare in comuni di modesta dimensione e privi di dirigenza e la cui crescita professionale sia ancora in fase di crescita, risulta invece, in termini di opportunità, assai poco coerente, quando esista una struttura organizzativa con la presenza di una area dirigenziale o di responsabili incaricati di area di posizione organizzativa. Infatti, in tal caso, si verificherebbe una contraddizione tra la scelta di limitare i compiti gestionali e i criteri generali che stanno alla base dei suddetti incarichi. La scelta di sottrarre alle figure professionali al vertice della gestione amministrativa alcune delle principali leve gestionali, non può che coincidere con la valutazione della non idoneità del dirigente a svolgere tali compiti.

B. Procedure di concorso: in base alla lettera b) del citato articolo, nell'ambito dei piani programmatici approvati dalla giunta, spetta ai dirigenti ogni atto in materia concorsuale, dall'approvazione del bando, all'assunzione, mediante stipula del contratto individuale. Tuttavia, è prassi ormai comune che tali competenze possano essere anche affidate ad un ufficio trasversale, l'ufficio del personale o della gestione delle risorse umane.

C. Procedure di gara: analogamente rientra tra le competenze del dirigente, ogni atto di affidamento delle prestazioni contrattuali, dalla determinazione a contrattare in base all'articolo 192, sino all'aggiudicazione e alla stipula del contratto. L'organo gestionale deve peraltro attenersi strettamente agli atti di programmazione e di progettazione approvati dagli organi politici e quindi, anche in questo caso, la precisione e la cura posta in questi atti, assicurerà il cosiddetto controllo preventivo e la misura della limitata discrezionalità, lasciata al dirigente, discrezionalità che dovrà assumere caratteristiche tecniche e di specializzazione.

D. Stipula dei contratti: l'argomento è trattato dall'articolo 107 comma 3 lettera c). La dottrina e la giurisprudenza più recente si sono espresse per la esclusività della competenza dirigenziale in materia di stipula di contratti inclusi quelli individuali di lavoro. La competenza peraltro, torna al sindaco, come rappresentante generale dell'ente, qualora l'atto abbia carattere negoziale, riconducibile ad indicazioni di tipo programmatico, come i protocolli

E. Atti di gestione finanziaria: L'articolo 107 comma 3 lettera d), prevede che tutta la gestione finanziaria, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, nonché sulla base degli obiettivi e i criteri predeterminati dagli organi politici, sia affidata ai dirigenti. In particolare, spettano ai dirigenti: i poteri di accertamento delle entrate; i poteri di spesa, le eventuali prenotazioni di spesa, le liquidazioni. Le eccezioni a tale principio sono quelle previste dalla legge, come ad esempio quelle per le convenzioni di cui all'articolo 30 o per i revisori dei conti.

F. Atti di gestione del personale: la gestione del personale, in base alla lettera e)

del citato articolo, spetta ai dirigenti, mediante poteri equiparabili a quelli del privato datore di lavoro, nel rispetto delle regole civilistiche e contrattuali in materia. In particolare, spettano ai dirigenti: l'attribuzione del trattamento economico accessorio (art 49 comma 4 del D.lgs. 29/93 come modificato dall'articolo 45 comma 4 del D.lgs. 165/2001); la concessione di ferie e permessi; l'autorizzazione a incarichi extra ufficio; l'esercizio della mobilità orizzontale e verticale salvo quelli intersettoriali di competenza del segretario/direttore, determinazione degli orari di servizio e di lavoro mentre gli orari di apertura al pubblico spetta al sindaco che può delegarla al segretario/direttore, i passaggi a tempo parziale; la gestione degli istituti di flessibilità; gli atti in materia disciplinare secondo le norme contrattuali e previste dal regolamento dell'ente. I dirigenti sono quindi responsabili della valutazione e della valorizzazione professionale dei dipendenti del proprio segmento organizzativo, mentre alcune funzioni, possono essere delegate, ai fini semplificativi dell'attività gestionale, ai servizi trasversali come quelli "di organizzazione" o "gestione del personale", "ufficio del disciplinare", fermo restando l'obbligo di coinvolgere il responsabile del settore di appartenenza.

G. Provvedimenti autorizzativi: con l'articolo 107 comma 3 lettera f), il legislatore affida all'organo di gestione tutti i provvedimenti di natura autorizzativa, il cui rilascio presuppone accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto dei criteri predeterminati dalle leggi in materia, dai regolamenti e dagli atti generali di indirizzo, comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie, e quindi, a puro titolo esemplificativo: concessioni e autorizzazioni edilizie; concessione di uso di beni demaniali o patrimoniali; autorizzazioni sanitarie autorizzazione per l'installazione ed esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti; autorizzazioni commerciali; licenze di polizia amministrativa; autorizzazioni di manifestazioni sportive

H. Provvedimenti gestionali restrittivi: sono provvedimenti che rientrano tra le competenze dei dirigenti in base alla lettera g), quali ad esempio: la sospensione dei lavori, l'abbattimento o riduzione in ripristino di competenza comunale, i poteri di vigilanza edilizia, poteri di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legislazione vigente, in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico – ambientale; emanazione del decreto di occupazione di urgenza,

I. Manifestazioni di giudizio e di conoscenze: le attestazioni, le certificazioni, le comunicazioni, le diffide, i verbali, le autenticazioni, le legalizzazioni, relativamente a quanto spettante al proprio segmento organizzativo sono di competenza esclusiva del dirigente in base alla lettera h). Le certificazioni in materie esercitate per conto dello Stato, restano soggette alle normative specifiche vigenti.

L. Atti attribuiti dai regolamenti o delegati dal sindaco: ai dirigenti possono essere delegati atti, sia come norma regolamentare sia come espressa delega del sindaco, quando "delegabili: non possono essere delegati compiti di natura

strettamente politica come le nomine, mentre potranno essere delegati atti di alta amministrazione con caratteristica di progetti. Nel caso della rappresentanza in giudizio, riconducibile alla figura del sindaco, lo statuto potrebbe prevedere che la stessa sia assegnata ai singoli dirigenti nell'ambito delle rispettive responsabilità di settore organizzativo, sia in via generale o lasciando al sindaco la facoltà di delegarlo caso per caso. La delega potrà avvenire dalla sfera politica a quella gestionale ma mai al contrario. In altri termini, funzioni di alta amministrazione, possono essere delegate alla sfera gestionale attraverso norme regolamentari e statutarie ma non possono essere trasferite competenze gestionali alla sfera politica.

3. La disciplina della dirigenza nella Riforma Brunetta.

La riforma del lavoro pubblico, introdotta con **d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150**, ha coinvolto anche la **dirigenza**:

- ha responsabilizzato i dirigenti, con l'introduzione di specifiche ipotesi di responsabilità
- ha ampliato le prerogative, mediante l'attribuzione di poteri effettivi e concreti nel controllo della quantità e della qualità del lavoro svolto dal personale assegnato ai loro uffici.

Gli obiettivi della riforma sono stati:

- i) qualificare i dirigenti
- j) premiare i migliori
- k) accrescere la produttività e la qualità delle prestazioni lavorative
- l) ridefinire il ruolo dei dirigenti nella gestione del personale
- m) introdurre nuovi meccanismi meritocratici, nella selezione della classe dirigente e nella sua remunerazione
- n) introdurre elementi di trasparenza e di pubblicità nel conferimento e nella revoca degli incarichi.

Sul piano procedurale:

- nella fase preliminare: all'insegna della trasparenza e della selettività concorsuale, nella quale l'amministrazione deve pubblicare il numero ed il tipo dei posti dirigenziali disponibili, rendere noti i criteri di scelta, nonché acquisire e valutare le manifestazioni di disponibilità dei candidati interessati, con la vincolante e stringente codificazione di una prassi in gran parte già seguita dalle amministrazioni.

Al fine di impedirne distorte applicazioni, vengono, inoltre, introdotti presupposti più severi con riguardo agli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti a soggetti esterni alla P.A.: la particolare e comprovata qualificazione professionale dei destinatari deve essere "non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione"; il