

Fonti legali e contrattuali in materia di rapporto di pubblico impiego

Sezione V - La dirigenza

SOMMARIO

1. La dirigenza. - 2. L'accesso ai ruoli dirigenziali. - 3. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. - 3.1. La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. *spoils system*. - 4. I compiti dei dirigenti. - 5. La mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e settore privato. - 6. La responsabilità dirigenziale. - 7. Il trattamento economico dei dirigenti.

1. La dirigenza

Anche il rapporto tra Pubblica Amministrazione e suoi dirigenti è stato oggetto del descritto **processo di privatizzazione** sorgendo, quindi, con contratto ed essendo prevalentemente sottoposto alla disciplina privatistica.

Ai dirigenti è però assegnato un ruolo di primaria importanza nella struttura organizzativa dell'Amministrazione, in specie per effetto dell'affermarsi del **principio di separazione tra politica**, abilitata solo a formulare le *linee di indirizzo amministrativo*, con la messa a punto degli obiettivi da perseguire, **e amministrazione**, ai cui dirigenti è assegnata, pertanto, la *responsabilità in via esclusiva dell'attività amministrativa*, della gestione e dei relativi risultati.

Tale principio è attualmente contenuto nell'art. 4 TUPI e postula che agli organi di governo spettano le decisioni di indirizzo sui programmi da attuare, mentre agli organi di gestione l'attuazione di tali programmi.

Questa netta distinzione ha, da un lato, ampliato le competenze dirigenziali, l'esercizio delle quali deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione; dall'altro lato e conseguentemente, ha comportato un maggiore rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi, che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati (C. cost., n. 103 del 2007).

In particolare, secondo quanto stabilito dall'art. 4 cit., gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

- 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) la 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;
- g) gli altri atti indicati dal TUPI.

Ai dirigenti spetta, invece, l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Di conseguenza, i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Punti qualificanti del predetto riassetto sono stati:

- la sostituzione della tripartizione della dirigenza in dirigente generale, dirigente superiore e primo dirigente, con la bipartizione dirigente generale-dirigente (c.d. "due fasce");
- il passaggio da un rapporto di tipo gerarchico ad un rapporto di direzione tra gli organi di direzione politica e la dirigenza, con conseguente affermazione dell'autonomia gestionale e operativa di quest'ultima;

Il potere di direzione dell'organo politico è stato ritenuto compatibile, tra le altre cose, con la possibilità per il Ministro di sostituire, mediante un commissario *ad acta*, il dirigente inerte anche dopo la fissazione di un termine per agire ovvero il dirigente responsabile di grave inosservanza delle direttive; con il potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità.

- la previsione di specifiche forme di responsabilità per i dirigenti;
- la modifica dei criteri di reclutamento e della formazione.

La dirigenza pubblica è stata oggetto di profonde **riforme** di cui è utile ripercorrere le principali **tappe evolutive**.

A) Prima privatizzazione: la distinzione della dirigenza in due fasce.

Con la generale privatizzazione dell'impiego pubblico introdotta con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, la dirigenza era stata suddivisa in **due "fasce"**, con limitazione della contrattualizzazione del rapporto d'impiego ai soli **dirigenti subordinati** e conservazione, invece, del rapporto di tipo pubblicistico per i **dirigenti generali**.

B) Legge "Bassanini": il regime civilistico unitario.

Successivamente, il legislatore ha abbandonato l'originaria opzione tornando, con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "legge Bassanini") e il conseguente decreto attuativo (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80), al **regime unitario**; è stata difatti estesa anche ai dirigenti generali l'applicabilità della **generale disciplina civilistica**. A questa trasformazione ha corrisposto l'introduzione di **nuove forme di valutazione dell'operato dei dirigenti**, *in specie* consistenti nella **verifica dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti**, secondo il nuovo modello della **responsabilità dirigenziale**.

C) La c.d. legge Frattini: la ripubblicizzazione dello status di dirigente.

Su questo quadro complessivo è intervenuta la profonda riforma della dirigenza pubblica recata dalla l. 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. "legge Frattini"), che ha invertito la rotta, sottraendo ampi settori del rapporto di impiego dei dirigenti al modello contrattuale con conseguente parziale **ripubblicizzazione** del loro *status*. La l. n. 145 del 2002 interviene in senso profondamente innovativo sulle **modalità di determinazione dell'oggetto, degli obiettivi e della durata dell'incarico**. Assume un rilievo centrale la nuova disciplina del **conferimento degli incarichi dirigenziali** di cui all'art. 19 del t.u. n. 165 del 2001 che, nella versione tuttora in vigore, stabilisce che i predetti incarichi siano conferiti con un **"provvedimento"** (che *"l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire ... nonché la durata dell'incarico"*), cui accede un **contratto individuale**, contenente la disciplina del trattamento economico.

D) La riforma Brunetta.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), ha, da un lato, **responsabilizzato** i dirigenti, con l'introduzione di specifiche ipotesi di responsabilità, e, dall'altra, ne 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. Con la riforma sono stati anche introdotti nuovi **meccanismi meritocratici**, nella selezione della classe dirigente e nella sua remunerazione.

E) Legge anticorruzione.

Con il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, emanato in attuazione della delega di cui alla l. 6 novembre 2012, n. 190, sono stati disciplinati i casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali, al fine di prevenire i fenomeni di corruzione e cattiva amministrazione. È stata sancita in particolare l'incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di cariche pubbliche elettive o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto, anche solo potenziale, con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

2. L'accesso ai ruoli dirigenziali.

Secondo quanto stabilito dall'art. 23 TUPI, in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il **ruolo dei dirigenti**, che si articola nella prima e nella seconda fascia.

I **dirigenti di prima fascia**, detti anche "dirigenti generali", operano come supporto tecnico agli organi di governo per le scelte di natura politica; i dirigenti di seconda fascia, invece, dirigono e coordinano l'attività degli uffici che da essi dipendono.

L'**accesso al ruolo di dirigente di prima fascia** è regolato dall'art. 28-bis, secondo cui esso avviene mediante concorso per titoli ed esami per il 50 per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno, le amministrazioni indicano, per il triennio successivo, il numero dei posti che si rendono vacanti per il collocamento in quiescenza del personale dirigenziale di ruolo di prima fascia e la programmazione relativa a quelli da coprire mediante concorso.

Nei casi in cui le amministrazioni valutino che la posizione da ricoprire richieda specifica esperienza, peculiare professionalità e attitudini manageriali e qualora le ordinarie procedure di interpellato non abbiano dato esito soddisfacente, l'attribuzione dell'incarico può avvenire attraverso il coinvolgimento di primarie società di selezione di personale dirigenziale e la successiva valutazione delle candidature proposte da parte di una commissione indipendente composta anche da membri esterni, senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al concorso per titoli ed esami possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'amministrazione e sulla base di criteri generali di equivalenza stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SNA), sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tale fine le amministrazioni che bandiscono il concorso tengono in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse ovvero del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni.

Al fine di assicurare la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, i concorsi indicati definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali, finalizzate alla valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti. A questo scopo, sono nominati membri

di commissione professionisti esperti nella valutazione dei suddetti ambiti di competenza, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale secondo moduli definiti dalla SNA. In ogni caso il periodo di formazione è completato entro tre anni dalla conclusione del concorso. Al termine del periodo di formazione è prevista, da parte degli uffici, una valutazione del livello di professionalità acquisito che equivale al superamento del periodo di prova necessario per l'immissione in ruolo.

L'**accesso alla seconda fascia**, invece, è disciplinato dall'art. 28, che prevede che esso avvenga per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SNA.

Nell'ambito di tali procedure concorsuali, oltre all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate dal d.P.R. n. 487/1994, i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.

Fatta salva la percentuale non inferiore al 50 per cento dei posti da ricoprire, destinata al corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SNA, ai fini di cui al comma 1, una quota non superiore al 30 per cento dei posti residui disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate è riservata da ciascuna pubblica amministrazione al personale in servizio a tempo indeterminato, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, selezionato attraverso procedure comparative bandite dalla SNA, che tengono conto della valutazione conseguita nell'attività svolta, dei titoli professionali, di studio o di specializzazione ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, e in particolar modo del possesso del dottorato di ricerca, nonché della tipologia degli incarichi rivestiti con particolare riguardo a quelli inerenti agli incarichi da conferire e sono volte ad assicurare la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali. Una quota non superiore al 15 per cento è altresì riservata al personale di cui al periodo precedente, in servizio a tempo indeterminato, che abbia ricoperto o ricopra l'incarico di livello dirigenziale di cui all'art. 19, co. 6, TUIP.

A tal fine, i bandi, che possono essere adottati anche dalle singole amministrazioni, definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa e definite secondo metodologie e standard riconosciuti. A questo scopo, sono nominati membri di commissione professionisti esperti nella valutazione dei suddetti ambiti di competenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con regolamento emanato su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corso-concorso, la SNA, sono definiti:

- a) le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e al corso-concorso;
- b) la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami;
- c) i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici;
- d) le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva;

e) l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso.
I vincitori dei concorsi di cui al comma 2, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla SNA, che può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private. Il medesimo ciclo formativo, di durata non superiore a dodici mesi, può svolgersi anche in collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri, ovvero primarie istituzioni formative pubbliche o private.

I dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, per un periodo pari almeno a cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste per le ipotesi di responsabilità dirigenziale, nei limiti dei posti disponibili, ovvero nel momento in cui si verifica la prima disponibilità di posto utile, tenuto conto, quale criterio di precedenza ai fini del transito, della data di maturazione del requisito dei cinque anni e, a parità di data di maturazione, della maggiore anzianità nella qualifica dirigenziale.

È assicurata la mobilità dei dirigenti, nei limiti dei posti disponibili. I contratti o accordi collettivi nazionali disciplinano, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, gli effetti connessi ai trasferimenti e alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'ente di previdenza, al trattamento di fine rapporto e allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio e al fondo di previdenza complementare. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica cura una banca dati informatica contenente i dati relativi ai ruoli delle amministrazioni dello Stato.

3. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali

A) Il conferimento: natura giuridica dell'atto.

Il procedimento di qualificazione della categoria dirigenziale si basa sulla ricorrenza di **presupposti formali**, non assumendo alcun rilievo l'esercizio delle mansioni effettivamente svolte, sicché nel settore pubblico esiste una **scissione**, ignota al diritto privato, fra **l'acquisto della qualifica di dirigente** (con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) ed il successivo **conferimento delle funzioni dirigenziali** a tempo.

- 1) **L'acquisto della qualifica** di dirigente avviene tramite **concorso** per esami (art. 28, co. 1, d.lgs. n. 165 del 2001). La giurisdizione sulla procedura concorsuale compete quindi senz'altro al **giudice amministrativo** (art. 63, co. 4, d.lgs. citato).
- 2) Il **conferimento di funzioni**, a differenza dell'acquisto della qualifica, assume carattere temporaneo; alla scadenza dell'incarico è previsto, in mancanza di riconferma, il **"collocamento in disponibilità"** dell'interessato. Pertanto, il dirigente svolge le funzioni inerenti alla qualifica solo per effetto del **conferimento**, a termine, di un incarico dirigenziale. **L'art. 19**, d.lgs. n. 165 del 2001 (oggetto di modifiche ad opera del d.l. n. 90 del 2014, conv. in l. n. 114 del 2014) prevede l'emanazione di:
 - un **atto di conferimento** da parte della P.A., con cui vengono definiti l'oggetto, gli obiettivi e la durata dell'incarico;
 - la successiva stipulazione di un **contratto**, con cui si provvede alla definizione del trattamento economico.

La previsione di due distinti momenti ha dato luogo ad un dibattito concernente la **natura dell'atto di conferimento** e, dunque, il **riparto di giurisdizione** per le controversie ad esso inerenti.

Si è conseguentemente registrato un articolato dibattito concernente la **natura dell'atto di conferimento** (e di quello speculare di **revoca**) e, dunque, il **riparto di giurisdizione** per le relative controversie. Secondo la tesi pubblicistica, gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali sarebbero provvedimenti amministrativi, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo quanto alle controversie che li involgono; secondo la contraria impostazione, prevalente in giurisprudenza (Cass. civ., S.U., 20 ottobre 2017, n. 24877; Cass. civ. Sez. Lav., 14 settembre 2022, n. 27126; Cass. civ., S.U., 23 settembre 2013, n. 21671; Cass. civ., S.U., 23 aprile

2012, n. 6330), atti siffatti sarebbero atti negoziali adottati *"con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro"* come previsto art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165 del 2001 e le relative controversie sarebbero dunque di pertinenza del giudice ordinario.

► 3.1. La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. *spoils system*

Il meccanismo del c.d. *spoils system* è stato oggetto di numerosi interventi normativi. Giova ripercorrere le principali tappe del relativo dibattito.

A) La versione originaria dell'art. 19, co. 8, t.u.: la decadenza solo per incarichi apicali.

Il meccanismo dello *spoils system*, nell'originario quadro normativo di riferimento, era disciplinato dall'art. 19, co. 8, d. lgs. n. 165 del 2001, che, nella **previgente versione**, prevedeva la **decadenza automatica**, entro 90 giorni dal voto sulla fiducia del nuovo Governo, limitatamente ai soli incarichi di cui all'art. 19, co. 3, d.lgs. n. 165/01 (segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente).

B) La riforma del 2002: la decadenza estesa a tutti i dirigenti generali.

Successivamente l'ambito applicativo della norma è stato esteso ad altre figure: in particolare, la **l. n. 145 del 2002** aveva introdotto una particolare ipotesi di decadenza dall'incarico che dava luogo alla **cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale** al 60° giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. La norma prevedeva, quindi, un meccanismo (cosiddetto *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzato degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello spirare del termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge in esame. Tuttavia, con sentenza *n. 103 del 23 marzo 2007*, la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità** della norma per violazione degli artt. 97 e 98 Cost. sul rilievo che detta disposizione, determinando un'interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito violasse, in carenza di garanzie procedurali, il **principio di continuità e di buon andamento** dell'azione amministrativa. Peraltro, i giudici costituzionali rimarcano l'assenza di qualsivoglia *"momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti"*, contrastante con il **diritto di difesa** dell'interessato e con il modello della **distinzione tra politica e amministrazione**.

C) La decadenza estesa ai dirigenti esterni nel 2006.

Tornando alle riforme che hanno inciso sull'ambito di applicazione dell'art. 19, co. 8, del TU sul pubblico impiego, si deve ricordare l'art. 2, co. 159, d.l. 262/2006, conv. con mod. in l. 286/2006, il quale, con una disposizione destinata ad applicarsi **in via permanente** (a regime), ha modificato il testo della norma, estendendo l'applicazione del meccanismo di *spoils system* in esame agli incarichi dirigenziali di cui al comma 5-bis dell'art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001, limitatamente al **personale non appartenente ai ruoli** di cui all'art. 23, d.lgs. n. 165 del 2001, e a quelli di cui al comma 6 del medesimo art. 19. Anche per tali incarichi, pertanto, era stata prevista la decadenza automatica decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Inoltre, con riferimento alle stesse tipologie di incarichi, l'art. 2, co. 161, d.l. n. 262 del 2006, prevedeva anche un meccanismo di *spoils system* applicabile **in via transitoria** (*una tantum*), stabilendo che tali incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto. Anche tale **meccanismo transitorio** (*una tantum*) è stato dichiarato **illegittimo** dalla Corte costituzionale, con sentenze 20 maggio 2008, n. 161 e 5 marzo 2010, n. 87, in quanto detta previsione violava i **principi costituzionali di buon andamento e imparzialità** e, in particolare, *"il principio di continuità dell'azione amministrativa"*.

D) Il ritorno all'originario ambito applicativo limitato agli incarichi di vertice ad opera del d.lgs. 150/2009.

Il **meccanismo di decadenza permanente (a regime)** introdotto nel 2006 (anch'esso, peraltro, censurato da Corte cost. 11 aprile 2011, n. 124 e da Corte cost. 25 luglio 2011, n. 246) è stato successivamente abrogato dal legislatore, che, con l'art. 40, d.lgs. n. 150 del 2009, ha ripristinato l'**originario ambito di applicazione dell'art. 19, co. 8, d.lgs. n. 165 del 2001**, attualmente applicabile ai soli **incarichi dirigenziali di vertice**.

La Corte costituzionale, nelle numerose pronunce di illegittimità costituzionale richiamate, ha ritenuto **costituzionalmente legittimo lo *spoils system* quando riferito a posizioni apicali**, del cui supporto

l'organo di Governo si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo (v. Corte cost., 28 ottobre 2010, n. 304).

La Corte costituzionale ha anche affrontato il problema della previsione, in alcune **leggi regionali**, della decadenza automatica dei dirigenti in concomitanza con la caduta della compagine governativa. Ebbene, i Giudici costituzionali, estendendo i principi più volte ribaditi in relazione al meccanismo dello *spoils system* previsto dalla normativa statale, hanno dichiarato il contrasto delle relative disposizioni con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

4. I compiti dei dirigenti

Le attribuzioni dirigenziali sono distinte per i dirigenti di uffici dirigenziali generali (art. 16) e gli altri dirigenti (art. 17).

Secondo quanto stabilito dall'art. 16, i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'art. 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

- formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro, nelle materie di sua competenza;
- propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;
- adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale;
- adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;
- adottano i provvedimenti previsti dal codice dei contratti pubblici;
- dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'art. 21;
- promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere;
- richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;
- svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;
- decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti;
- curano 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, sempreché tali rapporti non siano espressamente affidati ad apposito ufficio o organo;
- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Essi riferiscono al Ministro sull'attività da essi svolta correntemente e in tutti i casi in cui il Ministro lo richieda o lo ritenga opportuno.

L'esercizio dei compiti e dei poteri sopra indicati può essere conferito anche a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più amministrazioni pubbliche, ovvero alla attuazione di particolari programmi, progetti e gestioni.

Gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali non sono suscettibili di ricorso gerarchico.

Ai sensi dell'art. 17, invece, i dirigenti esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

- formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;
- curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;
- dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;
- concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici;
- effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

Alcune delle predette funzioni sono delegabili, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, ai dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati (cfr. art. 17, c. 1-bis).
Non si applica in ogni caso l'art. 2103 cod. civ.

Quanto al rapporto tra dirigenti di uffici dirigenziali generali e dirigenti, è opportuno precisare che le attività di gestione sono ripartite secondo un quadro generale che attribuisce ai primi compiti di direzione, di coordinamento e di controllo, mentre ai secondi è ordinariamente delegata la gestione.

5. La mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e settore privato

Specifiche disposizioni sono contenute nell'art. 23-*bis* TUP in relazione alla disciplina della mobilità del personale dirigenziale tra settore pubblico e privato e tra soggetti pubblici diversi. Tale disciplina ha l'obiettivo di favorire la mobilità dei dirigenti tra il settore pubblico e il settore privato anche per realizzare una maggiore osmosi tra i due settori, ai fini della crescita professionale di tali figure.

In particolare, si prevede che, in deroga all'art. 60 d.P.R. n. 3/1957, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale.

Il periodo di aspettativa comporta il mantenimento della qualifica posseduta.

È sempre ammessa la ricongiunzione dei periodi contributivi a domanda dell'interessato presso una qualsiasi delle forme assicurative nelle quali abbia maturato gli anni di contribuzione.

Quando l'incarico è espletato presso organismi operanti in sede internazionale, la ricongiunzione dei periodi contributivi è a carico dell'interessato, salvo che l'ordinamento dell'amministrazione di destinazione non disponga altrimenti.

Anche i dirigenti cui sono assegnate funzioni di studio, consulenza e ricerca sono collocati a domanda in aspettativa senza assegni per lo svolgimento dei medesimi incarichi, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative.

Questa forma di mobilità non trova applicazione, invece, nei confronti del personale militare e delle Forze di polizia, nonché del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Qualora l'aspettativa riguardi lo svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento non può superare i cinque anni, è rinnovabile per una sola volta e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza.

L'aspettativa non può comunque essere disposta se:

- a) il personale, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere l'attività.

Ove l'attività che si intende svolgere sia presso una impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate ex art. 2359 cod. civ.

- b) il personale intende svolgere attività in organismi e imprese private che, per la loro natura o la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.

Il personale in aspettativa, nei successivi due anni, non può essere destinatario di incarichi né essere impiegato nello svolgimento di attività che comportino l'esercizio delle funzioni individuate alla lettera a). Sulla base di appositi protocolli di intesa tra le parti, le amministrazioni possono disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato, l'assegnazione temporanea di personale presso altre pubbliche amministrazioni o imprese private.

Il servizio prestato dai dipendenti durante il periodo di assegnazione temporanea costituisce titolo valutabile ai fini della progressione di carriera.

6. La responsabilità dirigenziale

La **responsabilità dirigenziale** si atteggia come una **responsabilità specifica ed aggiuntiva**, riferibile solo ai dirigenti della PA e destinata ad affiancarsi alle **altre forme di responsabilità previste per tutti i pubblici dipendenti** (penale, civile, disciplinare, amministrativo-contabile). Si tratta di responsabilità che **non presuppone specifiche condotte illecite e colpose del dipendente**, ricollegandosi direttamente ai **risultati conseguiti** dal dirigente nell'espletamento del proprio incarico, conducendo alla sua tempestiva **rimozione** in quanto non in grado di raggiungere i risultati prefissati. In giurisprudenza, detta responsabilità è qualificata come una sorta di **responsabilità oggettiva**, svincolata dalla colpa del dipendente, oltre che dall'accertamento della causazione di un danno. Il comma 1 dell'art. 21 d.lgs. n. 165 del 2001 tipizza due **condotte** che possono essere **fonte di responsabilità**: il **mancato raggiungimento degli obiettivi** e l'**inosservanza di direttive**. La cd.

riforma Brunetta ha introdotto **nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale**, funzionalmente collegate al **ciclo di gestione della performance**.

La l. 18 giugno 2009, n. 69 ha poi espressamente che i ritardi possono essere **causa di responsabilità dei dirigenti amministrativi**. Pertanto, il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un **elemento di valutazione dei dirigenti** e di esso si tiene conto anche al fine della corresponsione della **retribuzione di risultato**.

La responsabilità dirigenziale va accertata avendo riguardo non tanto alla legittimità formale dei singoli atti posti in essere, bensì alla **qualità degli obiettivi raggiunti**. Pertanto, mentre nel rapporto dirigenziale privato vale il principio della recedibilità *ad nutum*, ex art. 2118 c.c., nel pubblico impiego il mancato raggiungimento degli obiettivi **non comporta la possibilità di risoluzione ad nutum del rapporto**, ma tre distinte conseguenze a seconda della gravità del caso: l'**impossibilità di rinnovo dell'incarico**; la **revoca** dello stesso; il **recesso** dal rapporto di lavoro.

7. Il trattamento economico dei dirigenti.

La disciplina relativa al trattamento economico dei dirigenti pubblici è contenuta nell'art. 24 TUIP, secondo cui la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti.

Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività. I contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione.

Per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, con contratto individuale è stabilito il trattamento economico fondamentale, assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, e sono determinati gli istituti del trattamento economico accessorio, collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione, ed i relativi importi.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo principi di contenimento della spesa e di uniformità e perequazione.

Il trattamento economico remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

È questo il c.d. "principio di onnicomprensività del trattamento economico", secondo cui eventuali compensi previsti per incarichi aggiuntivi di natura istituzionale affluiscono direttamente ai fondi dell'amministrazione di appartenenza e solo una quota, in base alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, può successivamente essere corrisposta al dirigente che ha svolto l'incarico.
Per i compensi di natura extra-istituzionale, invece, valgono le regole dell'esclusività del rapporto di lavoro.

Sezione VI - La disciplina speciale del pubblico impiego negli enti locali. Dirigenza locale e Segretario comunale

SOMMARIO

1. Il regime speciale del pubblico impiego negli enti locali. - 2. La contrattazione collettiva degli enti locali. - 2.1. I primi contratti collettivi negli anni '90 e 2000. - 2.2. Il CCNL del Comparto Funzioni Locali per il periodo 2016 - 2018. - 2.3. Il CCNL del Comparto Funzioni Locali per il periodo 2019 - 2021. - 3. L'ordinamento degli uffici e dei servizi. - 4. L'art. 90 T.U.E.L.: gli uffici di staff. - 5. Gli obblighi del dipendente degli enti locali disciplinati dal CCNL 16 novembre 2022. - 6. Le sanzioni disciplinari previste dal CCNL 16 novembre 2022. - 7. La dirigenza degli enti locali. 7.1. Il CCNL Area Funzioni Locali sottoscritto il 16 luglio 2024. - 8. Il conferimento degli incarichi dirigenziali. Le novità del CCNL Area Funzioni Locali 16 luglio 2024. - 9. La revoca degli incarichi dirigenziali. - 10. L'art. 110 TUEL: il conferimento di incarichi a contratto. - 11. I contratti di collaborazione autonoma. - 12. Il Direttore generale. - 13. La responsabilità disciplinare dei dirigenti. - 14. Il Segretario comunale e provinciale. - 14.1. Le origini della figura e il suo inquadramento giuridico attuale. - 14.2. I compiti e le attribuzioni del Segretario. - 14.3. Reclutamento e formazione del Segretario. - 14.4. La nomina e la revoca del Segretario. - 14.5. Il Segretario privo di incarico.

1. Il regime speciale del pubblico impiego negli enti locali

Nel presente Capitolo sono segnalati gli aspetti della disciplina speciale del rapporto di impiego allorché svolto alle dipendenze degli enti locali

2. La contrattazione collettiva degli enti locali

Sul **piano soggettivo**, la disciplina della contrattazione collettiva con le Pubbliche Amministrazioni ha portata generalizzata, nel senso che essa risulta applicabile nei confronti di qualsivoglia soggetto ed ente pubblico, ivi compresi, pertanto, gli enti locali.

In particolare, l'**art. 40, co. 2, del D.lgs. n. 165 del 2001** prevede che l'ARAN, vale a dire l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, investita del potere di negoziare e di stipulare con le rappresentanze sindacali tutti i contratti collettivi validi per le medesime Amministrazioni, debba definire, attraverso apposito contratto quadro concluso con le stesse rappresentanze sindacali, un massimo di quattro **comparti di contrattazione**. Per ciascuno di questi comparti, viene quindi concluso un apposito contratto nazionale (CCNL), chiamato a fissare gli elementi fondamentali del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti di quel comparto, fermo restando l'adattamento degli stessi ad opera dei **contratti integrativi** conclusi dalle singole Amministrazioni.

In attuazione del predetto disposto normativo è stato quindi firmato, in data **13 luglio 2016**, un apposito accordo-quadro, che ha individuato i predetti comparti di contrattazione e che è stato aggiornato, per il periodo 2019 - 2021, con il nuovo contratto collettivo stipulato in data **9 maggio 2022**. Tra i comparti individuati nella contrattazione collettiva è stato definito anche il comparto "**Funzioni locali**", che ricomprende in sé le Regioni e, appunto, gli Enti locali.

Ne consegue, dunque, che il rapporto di lavoro dei pubblici impiegati presso gli enti locali risulta disciplinato su più livelli secondo lo schema di seguito riportato:

- fonte normativa primaria statale:** si tratta del D.lgs. 165/2001, del D.lgs. 267/2000, del Codice civile, nonché delle altre fonti primarie che regolano il settore;
- contrattazione nazionale di comparto**, nei limiti di quanto previsto dall'art. 40 D.lgs. 165/2001;
- fonti normative di livello locale:** statuti e regolamenti che definiscono istituti organizzativi che hanno riflesso sulla materia;
- contrattazione integrativa:** attivata autonomamente dalle pubbliche amministrazioni, secondo

quanto previsto dall'art. 40, comma 3-bis, D.lgs. 165/2001;

e. contrattazione individuale: con cui viene istituito il singolo rapporto lavorativo.

Si sono succeduti nel tempo diversi contratti collettivi per il livello locale, che sono stati stipulati dalle suddette parti negoziali istituzionalizzate. Si procederà, adesso, ad un riepilogo dei vari contratti, con le relative novità apportate.

► 2.1. I primi contratti collettivi negli anni '90 e 2000

Il primo contratto collettivo nazionale è stato stipulato il **6 luglio 1995** e aveva portata generalizzata a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato dipendente dalle amministrazioni del comparto Regioni e autonomie locali, ad esclusione dei dirigenti. Il periodo di riferimento di tale contratto era quello del 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1997 per la parte normativa e dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 per quella economica.

Il successivo contratto collettivo del **31 marzo 1999** ha poi introdotto un sistema di classificazione del personale degli enti locali, articolato in **quattro categorie** (A, B, C, D).

Successivamente, sono stati stipulati:

- il contratto collettivo nazionale di comparto del **1° aprile 1999** e con quello integrativo del **14 settembre 2000**, con i quali si è regolata la parte normativa con riferimento al periodo 1° gennaio 1998 – 31 dicembre 2000 e quella economica con riferimento al periodo 1° gennaio 1998 – 31 dicembre 1999;
- il CCNL **22 gennaio 2004**, relativo al periodo 1° gennaio 2002 – 31 dicembre 2005 per la parte normativa e al periodo 1° gennaio 2002 - 31 dicembre 2001 per quella economica;
- il CCNL **11 aprile 2008**, relativo al periodo 1° gennaio 2006 – 31 dicembre 2009 per la parte normativa e al periodo 1° gennaio 2006 – 31 dicembre 2007 per quella economica.

► 2.2. Il CCNL del Comparto Funzioni Locali per il periodo 2016 - 2018

Il **21 maggio 2018** l'ARAN e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno sottoscritto il **Contratto collettivo nazionale del Comparto delle Funzioni Locali** concernente, sia per la parte normativa che per quella economica, il periodo 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2018.

Tale contratto recava le seguenti previsioni di ordine generale:

- **individuazione dei servizi pubblici locali essenziali** (stato civile, servizio elettorale, igiene, sanità e assistenza pubblica, libertà della persona e sicurezza, produzione e distribuzione di energia e di beni di prima utilità e gestione delle relative reti, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi, trasporto pubblico locale, istruzione pubblica, servizi del personale e servizi culturali, ivi comprese la vigilanza sui beni culturali e l'apertura al pubblico), come tali sottoposti alle garanzie previste dalla L. n. 146 del 1990 sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- previsione del **diritto alle ferie**, per un periodo di ventotto giorni annui, in caso di distribuzione del lavoro su cinque giorni settimanali, ovvero di trentadue giorni settimanali, in caso di distribuzione del lavoro su sei giorni settimanali. Si tratta di un diritto irrinunciabile e insuscettibile di conversione, con possibilità di trasformazione in credito pecuniario soltanto al momento della cessazione dal servizio;
- attribuzione del diritto di beneficiare di **permessi giornalieri retribuiti**, al fine di partecipare a concorsi o esami (otto giorni), in caso di lutto per decesso del coniuge, del convivente, di un parente entro il terzo grado o di un affine entro il primo grado (tre giorni consecutivi) ovvero in occasione del matrimonio (quindici giorni);
- riconoscimento dei **permessi orari retribuiti** e, precisamente, di permessi brevi, fruibili per esigenze di tipo personale, nei limiti della metà dell'orario di lavoro giornaliero, per un massimo di trentasei ore annue, e di permessi straordinari, per partecipare a corsi di istruzione o di formazione di qualsiasi tipo e livello nonché per sostenere i relativi esami, per un massimo di centocinquanta ore annue;
- individuazione di un **"periodo di comporta"** pari a diciotto mesi, per il quale il dipendente che non sia in prova ha diritto alla conservazione del posto di lavoro, nonostante l'assenza continuativa dal lavoro stesso per malattia o infortunio. Il periodo può essere prorogato di ulteriori diciotto mesi,

ma solo in presenza di situazioni particolarmente gravi. Superato il periodo, fatta salva la possibilità di una trasformazione del rapporto di lavoro, anche mediante demansionamento, l'ente datore di lavoro ha diritto a risolvere il rapporto stesso;

- introduzione di speciali **congedi per la formazione**, in favore dei dipendenti con un'anzianità di servizio di almeno cinque anni e nei limiti del dieci per cento del personale complessivamente impiegato dall'ente;
- concessione di **congedi per le donne vittime di violenza**, per un periodo massimo di novanta giorni nell'arco di un triennio;
- disciplina dell'**aspettativa** e previsione di una speciale aspettativa "**per comprovati motivi personali o di famiglia**", con diritto del datore di lavoro alla risoluzione del rapporto di impiego in caso di violazione dei relativi termini o di superamento del periodo massimo di durata.

► 2.3. Il CCNL del Comparto Funzioni Locali per il periodo 2019 - 2021

Il **16 novembre 2022** è stato stipulato il nuovo CCNL del Comparto Funzioni Locali, concernente tanto la parte giuridica che quella economica, relativo al periodo 1° gennaio 2019 – 31 dicembre 2021.

Come previsto dall'**art. 1** tale contratto si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, impiegato presso le amministrazioni del comparto, nonché anche al personale in servizio addetto alle attività di informazione e di comunicazione istituzionale degli enti.

Con tale contratto sono state introdotte importanti **novità**, quali:

- aumento dei **valori di retribuzione**: a partire da 81 euro, con un aumento complessivo pari a circa il 5%;
- riforma dell'**ordinamento professionale e nuovo sistema delle classificazioni**: dal 1° aprile 2023 entrerà in vigore il nuovo ordinamento professionale e il sistema di classificazione. Si prevede, in particolare, che il sistema di classificazione sarà articolato in quattro aree, ossia l'area degli Operatori, quella degli Operatori esperti, quella degli Istruttori e, infine, quella dei Funzionari e dell'Elevata qualificazione: per l'accesso a ciascuna delle predette aree è previsto l'assolvimento di un obbligo di istruzione e/o di formazione minimo;
- nuovo regime delle **progressioni economiche orizzontali** prevedendo **differenziali stipendiali** da considerarsi come aumenti stabili del trattamento economico, finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti, nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell'area di classificazione. L'attribuzione dei "differenziali stipendiali", che si configura come **progressione economica all'interno dell'area** ai sensi dell'art. 52 comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, non determina l'attribuzione di mansioni superiori ma avviene mediante procedura selettiva di area;
- novità per il **personale scolastico**: il nuovo CCNL individua anche una soluzione classificatoria per il personale della sezione educativa e scolastica introducendo la distinzione tra il personale **docente delle scuole dell'infanzia; educativo dei servizi educativi per l'infanzia; insegnante delle scuole** gestite dagli Enti locali; **addetto al sostegno** operante nelle scuole statali; **docente dei centri di formazione professionale** e, infine, introducendo anche la figura del **coordinatore pedagogico**, che ha il compito di indirizzo e sostegno professionale al lavoro individuale e di gruppo degli educatori;
- novità per la **polizia locale**: è stato revisionato il regime di alcune **indennità** per la sezione della Polizia locale. Gli enti locali, infatti, potranno erogare al personale della Polizia locale inquadrato nell'area degli Istruttori e nell'area dei funzionari e dell'Elevata Qualificazione una **indennità di funzione** per compensare l'esercizio di compiti di responsabilità connessi al grado rivestito. L'indennità, da fissare in sede di contrattazione integrativa, è compresa fino ad un massimo di 3.000 euro annui lordi, elevabili a 4.000 euro;
- novità in materia di **smart working**: vengono disciplinati i dettagli sul c.d. lavoro agile, di cui alla legge 81/2017, e sul lavoro da remoto. Si prevede che al **personale in lavoro agile** siano garantite le stesse opportunità rispetto alle progressioni di carriera, alle progressioni economiche, alla incentivazione della performance e alle iniziative formative previste per tutti i dipendenti che prestano attività lavorativa in presenza. In ogni caso deve essere confermata la qualità e la quantità dei servizi prestati e delle attività svolte;

- con riferimento ai **rapporti sindacali** vi è una rivisitazione delle materie di confronto e di contrattazione integrativa;
- **formazione del personale**: il CCNL si caratterizza per una particolare attenzione riservata a tale aspetto. In particolare, si è concordato sul necessario **completamento della transizione digitale** e sul relativo investimento, con specifiche risorse già stanziati dal Governo. L'obiettivo è incoraggiare i processi di sviluppo di competenze e qualificazioni professionali.

3. L'ordinamento degli uffici e dei servizi

L'**art. 89 T.U.E.L.** disciplina la **potestà regolamentare degli enti locali**, desumibile già dall'**art. 117, VI co., Cost.**, in materia di **ordinamento generale degli uffici e dei servizi**. Tale disposizione appare strettamente correlata alla norma generale di cui all'**art. 35, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001**, la quale devolve agli enti locali la regolazione delle dotazioni organiche e delle modalità di assunzione dei propri dipendenti.

In particolare, rientrano nella **competenza degli enti locali** così delineata, secondo l'elencazione contenuta nel co. 2 dell'**art. 89**:

- la definizione delle singole **responsabilità giuridiche nell'espletamento delle procedure amministrative**;
- l'individuazione di **organi, uffici e modi di conferimento della loro titolarità**;
- la definizione dei **principi fondamentali di organizzazione**;
- la disciplina dei **procedimenti di selezione per l'accesso e l'avviamento al lavoro**;
- la definizione dei **ruoli, delle dotazioni organiche e della loro consistenza numerica**;
- la **garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale** nello svolgimento dell'attività didattica e scientifica;
- la disciplina delle eventuali **incompatibilità e delle responsabilità** da esse derivanti.

4. L'art. 90 T.U.E.L.: gli uffici di staff

Il successivo **art. 90 del TUEL** consente poi agli enti locali di prevedere i cc.dd. "**uffici di staff**", consistenti in uffici di diretta collaborazione con e di diretto supporto ai titolari di organi di vertice, quali soprattutto il Sindaco, il Presidente della Provincia, il Sindaco metropolitano e i relativi Assessori, che possono essere composti tanto da dipendenti dell'ente locale quanto, in mancanza di adeguate competenze interne, da soggetti esterni assunti con contratto a tempo determinato ovvero con rapporto di servizio meramente onorario.

Secondo il **comma 2 dell'art. 90 TUEL**, al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il **contratto collettivo nazionale di lavoro** del personale degli enti locali. Per tali soggetti, il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale con provvedimento motivato della giunta.

Resta fermo il **divieto di effettuazione di attività gestionale** anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale.

5. Gli obblighi del dipendente degli enti locali disciplinati dal CCNL 16 novembre 2022

L'**art. 87 del CCNL 16 novembre 2022, Comparto Funzioni locali**, regola gli **obblighi del dipendente pubblico**.

In particolare, il **primo comma**, prevede che il dipendente debba conformare la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui. Si prevede, altresì, che il dipendente adegui il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro, contenuti nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001 e nel codice di comportamento di amministrazione adottato da ciascuna amministrazione.

Tenuto conto dell'esigenza di garantire la migliore qualità del servizio, il **dipendente deve** in particolare:

- a. **collaborare con diligenza**, osservando le norme del contratto collettivo nazionale, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'ente anche in relazione alle norme vigenti in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;
- b. rispettare il **segreto d'ufficio** nei casi e nei modi previsti dalle norme dell'ordinamento ai sensi dell'art. 24 della L. n. 241/1990;
- c. **non utilizzare a fini privati le informazioni** di cui disponga per ragioni d'ufficio;
- d. nei rapporti con il cittadino, **fornire tutte le informazioni** cui lo stesso abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa previste dalla L. n. 241/1990, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'amministrazione e dal D.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico, nonché osservare le disposizioni della stessa amministrazione in ordine al D.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione;
- e. **rispettare l'orario di lavoro**, adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente;
- f. **rispettare gli obblighi** contenuti al Titolo V – Lavoro a distanza;
- g. durante l'orario di lavoro o durante l'effettuazione dell'attività lavorativa in modalità a distanza, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti, una **condotta adeguata ai principi di correttezza** ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona;
- h. **non attendere ad occupazioni estranee al servizio** e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico nel periodo di malattia od infortunio;
- i. **eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori**; se ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi lo ha impartito, dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione; il dipendente non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo;
- j. **vigilare sul corretto espletamento dell'attività del personale sotto ordinato** ove tale compito rientri nelle proprie responsabilità;
- k. **avere cura dei locali**, mobili, oggetti, macchinari, attrezzi, strumenti ed automezzi a lui affidati;
- l. **non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione** per ragioni che non siano di servizio;
- m. non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, **regali o altre utilità** in connessione con la prestazione lavorativa, salvo i casi di cui all'art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013;
- n. **osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso** ai locali dell'amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'amministrazione stesso in locali non aperti al pubblico;
- o. **comunicare all'amministrazione la propria residenza** e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse;
- p. in caso di **malattia**, dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovato impedimento;
- q. **astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari** o non finanziari propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado;

- r. comunicare all'amministrazione la sussistenza di **provvedimenti di rinvio a giudizio** in procedimenti penali.

6. Le sanzioni disciplinari previste dal CCNL 16 novembre 2022

L'**art. 88 del CCNL 16 novembre 2022, Comparto Funzioni locali**, regola le conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi di cui all'articolo precedente e, dunque, regola le **sanzioni disciplinari** dei dipendenti degli enti locali.

In particolare, il **primo comma** prevede che la tipologia di sanzione è determinata sulla base dei seguenti **criteri generali**:

- intenzionalità del comportamento, grado di negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento;
- rilevanza degli obblighi violati;
- responsabilità connesse alla posizione di lavoro occupata dal dipendente;
- grado di danno o di pericolo causato all'amministrazione, agli utenti o a terzi ovvero al disservizio determinatosi;
- sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, con particolare riguardo al comportamento del lavoratore, ai precedenti disciplinari nell'ambito del biennio previsto dalla legge, al comportamento verso gli utenti;
- concorso nella violazione di più lavoratori in accordo tra di loro.

In ordine di gravità, le **tipologie di sanzione disciplinare** prevista all'interno del predetto CCNL sono:

- rimprovero verbale;
- rimprovero scritto;
- multa di importo variabile fino a un massimo di quattro ore di retribuzione;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo di dieci giorni;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di quindici giorni;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di tre mesi;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di 6 mesi;
- licenziamento con preavviso;
- licenziamento senza preavviso.

7. La dirigenza degli enti locali

Il **principio di separazione tra politica e amministrazione** trova conferma, per quanto concerne specificamente gli enti locali, nell'**art. 107, comma 1, del TUEL**, che attribuisce in via esclusiva ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi.

Esso viene specificato dal susseguente **comma 2**, il quale sancisce che **spettano ai dirigenti tutti i compiti**, anche se implicanti l'adozione di atti produttivi di effetti giuridici verso l'esterno, **che non rientrino tra quelli che**, in base alla legge o allo Statuto dell'ente locale, **sono devoluti a organi politici ovvero al Segretario comunale o provinciale o al Direttore generale**.

Il **comma 3** contiene poi una elencazione, esemplificativa e non tassativa, di **specifici atti e funzioni di competenza dirigenziale**. Essi sono:

- la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; la commissione giudicatrice, nel caso di aggiudicazione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può essere presieduta dal responsabile unico del procedimento (lettera così modificata dal **d.lgs. n. 20/2023**);

- 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 di criteri predeterminati 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.

Sulla scorta di questa previsione, la giurisprudenza è così ad esempio divenuta a ritenere annullabile, per vizio di incompetenza, il provvedimento di aggiudicazione di una gara pubblica che sia stato adottato dal Sindaco in ruolo del dirigente preposto alla struttura amministrativa interessata. Le attribuzioni dei dirigenti, secondo quanto previsto dal successivo **comma 4**, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

I dirigenti degli enti locali, poi, sono responsabili direttamente e in via esclusiva, secondo gli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

► 7.1. Il CCNL Area Funzioni Locali sottoscritto il 16 luglio 2024

Il rapporto di lavoro dei dirigenti degli enti locali è disciplinato, a livello collettivo, oltre che dalla legge, dalla contrattazione collettiva di Area, ossia quella delle Funzioni Locali, come definita dal CCNL "Quadro per la Definizione Della Composizione Delle Aree Di Contrattazione Collettiva Nazionale" del 10 agosto 2022.

In particolare, in occasione dell'ultimo rinnovo del **CCNL relativo al Personale dell'Area Funzioni Locali Triennio 2019 – 2021**, sottoscritto in data 16 luglio 2024, numerosi sono stati gli ambiti oggetto di revisione. In particolare, si segnala:

- la **riscrittura del periodo di prova**;
- l'**ampliamento** di alcune **tutele**, ad esempio quelle concernenti le gravi patologie che necessitano di terapie salvavita, escludendo dal computo delle assenze per malattia, ai fini della maturazione del periodo di comporta, i relativi giorni di ricovero ospedaliero o di *day – hospital*, accessi ambulatoriali, nonché i giorni di assenza dovuti all'effettuazione delle citate terapie, visite specialistiche, esami diagnostici e *follow-up* specialistico. In tali giornate, il personale ha diritto all'**intero trattamento economico**;
- la **previsione**, nell'ambito delle **misure** in favore delle donne vittime di violenza, del diritto ad un congedo di **90 giorni** lavorativi, da fruire anche su base giornaliera nell'arco temporale di tre anni, decorrenti dalla data di inizio del percorso di protezione certificato (di cui all'art. 24 del D. lgs. n. 80/2015);
- la previsione di diverse tipologie di **assenze** (per concorsi, esami, lutto del coniuge ecc.);
- l'**incremento mensile medio**, da riconoscersi per 13 mensilità, pari a **€ 292,00**;
- la **previsione di nuovi meccanismi** di differenziazione e variabilità della **retribuzione di risultato** (art. 23)

Tra le disposizioni comuni riguardanti gli istituti economici applicabili a tutto il personale dell'Area, è stata ridefinita la materia del **patrocinio legale** (art. 24), con l'assunzione a carico dell'Amministrazione di ogni onere di difesa per tutti i gradi del giudizio in caso di apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti del dirigente, del dirigente

amministrativo tecnico e professionale e del segretario, per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti di ufficio.

Gli interventi di aggiornamento hanno riguardato anche le norme applicabili ai **Segretari Comunali e Provinciali**. In particolare, il **CCNL 16 luglio 2024**:

- ha **riscritto** la disciplina sulla **retribuzione di posizione** spettante, con la modifica del meccanismo per il riconoscimento della maggiorazione della retribuzione di posizione, attraverso la previsione di valori minimi e massimi riconoscibili in base alle classi demografiche degli enti e a criteri di graduazione espressamente individuati;
- ha previsto una **indennità di reggenza e supplenza**;
- ha inserito, anche per i Segretari, di una disposizione inerente agli **incarichi ad interim**;
- ha previsto un **aumento** sulla **retribuzione tabellare** pari a € 226.

8. Il conferimento degli incarichi dirigenziali. Le novità del CCNL Area Funzioni Locali 16 luglio 2024

Come si è anticipato nei paragrafi precedenti, l'**accesso alla dirigenza** è disciplinato dagli **artt. 28 – 28 bis D.lgs. 165/2001**, i quali prevedono che avvenga a seguito di concorso pubblico e successiva stipula del relativo contratto di lavoro individuale.

Come stabilito nell'ultimo rinnovo del **CCNL Area Funzioni Locali**, sottoscritto ed approvato in data del **16 luglio 2024**, il dirigente amministrativo, tecnico e professionale assunto in servizio è soggetto ad un **periodo di prova** della durata di **sei mesi**.

Con riferimento agli enti locali, secondo quanto specificamente previsto dall'**art. 50, comma 10, TUEL**, gli incarichi dirigenziali vengono attribuiti e definiti dal Sindaco e dal Presidente della Provincia. La medesima disposizione rinvia, poi, a successive disposizioni per la determinazione delle modalità e i criteri per la relativa attribuzione.

In particolare, l'**art. 109, comma 1, TUEL**, prevede che 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. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

Con riferimento ai criteri di conferimento, occorre ricordare che l'**art. 19 D.lgs. 165/2001** prevede che nel conferimento si tenga conto «*delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico*».

La **durata** dei relativi incarichi è demandata, dalla medesima disposizione, alla disciplina pattizia. Particolare attenzione, nel **CCNL Area Funzioni Locali** sottoscritto il 16 luglio 2024, è dedicata alla **formazione** del Dirigente e ai principi generali, che la regolano (art. 30).

In particolare, le **attività di formazione** si considerano rivolte a:

- **valorizzare il patrimonio professionale** presente nelle amministrazioni;
- **assicurare il supporto conoscitivo** al fine di garantire l'operatività dei servizi migliorandone la sicurezza, la qualità e l'efficienza;
- **garantire l'aggiornamento professionale** in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative;
- **favorire la crescita professionale** e lo **sviluppo delle potenzialità** del personale in funzione dell'affidamento di incarichi diversi;

- **incentivare comportamenti innovativi** che consentano l'ottimizzazione dei livelli di sicurezza, qualità ed efficienza dei servizi pubblici, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo orientati al miglioramento della qualità dei servizi resi.

9. La revoca degli incarichi dirigenziali

Il predetto **art. 109, co. 1, del TUEL** si occupa anche della **revoca** degli incarichi dei dirigenti degli enti locali prevedendo che ciò può avvenire in caso di:

- a) inosservanza delle direttive sindacali o del Presidente della Provincia, della Giunta o dell'assessore di riferimento;
- b) mancato raggiungimento, al termine di ciascun anno finanziario, degli obiettivi assegnati nel Piano esecutivo di gestione;
- c) responsabilità particolarmente grave o reiterata;
- d) in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro.

10. L'art. 110 TUEL: il conferimento di incarichi a contratto

Secondo l'**art. 110, comma 1, TUEL**, lo statuto dell'ente locale può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante **contratto a tempo determinato**. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità.

Tali incarichi possono essere conferiti previa **selezione pubblica** finalizzata all'accertamento della sussistenza di esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico. È altresì ammessa la possibilità di ricorrere a tale tipologia di contratti a tempo determinato al fine di coprire ruoli dirigenziali anche al di fuori della dotazione organica, secondo quanto previsto dall'**art. 110, comma 2, TUEL**, il quale delega al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la determinazione dei relativi limiti, criteri e modalità di conferimento.

I contratti in questione, secondo quanto previsto dal successivo **comma 3**, non possono comunque avere una durata superiore a quella del mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica e sono risolti di diritto nel caso in cui l'ente dichiari il dissesto finanziario o venga a trovarsi in situazioni strutturalmente deficitarie.

11. I contratti di collaborazione autonoma

La possibilità di ricorrere a **contratti di collaborazione autonoma** è espressamente prevista dall'**art. 110, comma 6, TUEL**.

Tale disposizione prevede, in particolare, che per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento degli uffici e dei servizi può prevedere collaborazioni esterni ad alto contenuto di professionalità. La disciplina degli incarichi esterni negli enti locali è contenuta nella **L. 24 dicembre 2007, n.244** (c.d. Legge Finanziaria per il 2008) che all'**art. 3, comma 55**, attribuisce agli enti locali la possibilità di stipulare contratti di collaborazione autonoma solamente in riferimento alle attività istituzionali stabilite o previste nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio. Le violazioni della predetta normativa, nonché del relativo regolamento cui è affidata la disciplina specifica, comporta il sorgere di **responsabilità erariale**, oltre che fonte di **illecito disciplinare**. Si prevede, altresì, l'obbligo di trasmettere le disposizioni regolamentari in questione, per estratto, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro trenta giorni dalla loro adozione.

12. Il Direttore generale

L'**art. 108 TUEL** consente agli enti locali di maggiori dimensioni, quali precisamente i Comuni con più di quindicimila abitanti e le Province, cui sembrano oggi doversi equiparare le Città metropolitane, che sono alternative proprio alle Province, di deliberare, con provvedimento motivato del Sindaco o del Presidente, la nomina di un Direttore generale, nel gergo "**city manager**", che si occupi di sovrintendere alla gestione e di coordinare l'attività di tutti i dirigenti. Il rapporto di pubblico impiego viene qui costituito mediante contratto a tempo determinato, con persona anche estranea all'Amministrazione, purché in possesso delle necessarie competenze.

13. La responsabilità disciplinare dei dirigenti

Il **Titolo VII del CCNL Comparto funzioni locali del 16 novembre 2022** è dedicato alla **responsabilità disciplinare** del pubblico dipendente.

All'**art. 71**, dedicato agli **obblighi del dipendente**, si conferma il generale principio secondo cui il dipendente conforma la sua condotta al **dovere costituzionale di servire la Repubblica** con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui. Il dipendente adegua altresì il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro, contenuti nel codice di comportamento di cui all'**art. 54 del D.lgs. n. 165/2001** e nel codice di comportamento di amministrazione adottato da ciascuna amministrazione.

La violazione dei doveri comportamentali previsti all'interno della predetta normativa comporta il sorgere, anche per i **dirigenti**, di una **responsabilità disciplinare**.

Su questi, infatti, gravano i medesimi obblighi comportamentali previsti per i pubblici dipendenti, nonché quelli contenuti nei relativi codici disciplinari delle relative amministrazioni dove essi prestano il proprio servizio.

Tra i doveri comportamentali cui è soggetto il dirigente si possono ricordare quello di:

- rispettare il segreto d'ufficio, secondo i criteri e i modi di legge;
- non utilizzare le informazioni di cui si viene a conoscenza per ragioni d'ufficio a fini privati;
- mantenere un comportamento conforme al proprio ruolo, organizzando e assicurando la presenza in ufficio;
- informare l'amministrazione qualora sia stato rinviato a giudizio o sia stata esercitata nei suoi confronti l'azione penale;
- rispettare le leggi vigenti in materia di attestazione di malattia e di certificazione per la relativa assenza.

14. Il Segretario comunale e provinciale

► 14.1. Le origini della figura e il suo inquadramento giuridico attuale

Il **Segretario comunale o provinciale** si pone, ai sensi degli **artt. 97 e ss. del TUEL**, quale vertice dell'Amministrazione dell'ente locale.

Tale figura ha origini particolarmente risalenti nel tempo, essendo già previste le figure del Segretario comunale e provinciale già in epoca preunitaria.

Oggi, come si è premesso, la disciplina del Segretario comunale, dopo essere stata interessata prima dalla **L. 142/1990** e, successivamente, dal **D.lgs. 127/1997 (c.d. Bassanini bis)**, è contenuta all'interno degli **artt. 96 – 106 TUEL**. In particolare, l'**art. 97 TUEL** prevede che il Segretario comunale e provinciale è un funzionario pubblico dipendente dall'**Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali** ed è iscritto al relativo Albo nazionale.

Da un punto di vista relativo all'**inquadramento giuridico**, il Segretario è legato all'ente locale da un rapporto di servizio che deriva dalla nomina da parte dei vertici dell'amministrazione locale e, contemporaneamente, è titolare di un **rapporto organico con il Ministero dell'Interno**.

Conseguentemente, si tratta di un soggetto ibrido, da un punto di vista dell'inquadramento giuridico, poiché si pone a metà strada tra la dimensione nazionale e quella locale.

La disciplina inerente al Segretario comunale e/o provinciale, oltre ad essere contenuta nei sopra menzionati articoli del TUEL, trova disciplina all'interno del Regolamento contenuto nel **d.P.R. 4 dicembre 1997 n. 465**, nonché all'interno del **CCNL 11 novembre 2022**.

► 14.2. I compiti e le attribuzioni del Segretario

L'**art. 97 TUEL** disciplina i **compiti** e le **attribuzioni** di competenza del Segretario comunale e provinciale. In particolare, questi svolge **compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa** nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Inoltre, il segretario **sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività**, salvo quando il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale.

Il Segretario poi:

- partecipa con funzioni consultive**, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
- esprime il parere di cui all'articolo 49**, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;
- roga**, su richiesta dell'ente, **i contratti nei quali l'ente è parte** e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
- esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti**, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;
- esercita le funzioni di direttore generale** nell'ipotesi prevista dall'articolo 108 comma 4.

► 14.3. Reclutamento e formazione del Segretario

Come per qualsiasi altro dipendente pubblico, anche il Segretario viene **reclutato** tramite procedura selettiva pubblica, a base nazionale.

L'**art. 13 d.P.R. 465/1997** richiede che il Segretario:

- sia in possesso di una laurea magistrale in Giurisprudenza, Economia o Scienze politiche;
- superi un concorso pubblico per esami.

A seguito del superamento del concorso l'affidamento dell'incarico si avrà solamente successivamente alla frequenza di un **corso di formazione** della durata di diciotto mesi, seguito da un periodo di tirocinio pratico presso uno o più Comuni.

Al termine del corso è previsto un esame finale e, in base ai relativi esiti, viene predisposta la graduatoria dei partecipanti, cui fa seguito l'iscrizione all'Albo nazionale nella fascia iniziale della carriera, entro i limiti messi a disposizione.

Secondo quanto previsto dall'**art. 104 TUEL**, l'organismo deputato alla formazione dei Segretari è la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale che, tuttavia, a seguito del **D.L. 174/2012**, è stata soppressa ed è stato istituito presso il Ministero dell'Interno il **Consiglio direttivo per l'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali**.

► 14.4. La nomina e la revoca del Segretario

Secondo quanto previsto dall'**art. 99 TUEL**, è compito del **Sindaco** quello di **nominare** il Segretario comunale e del **Presidente della Provincia** quello di nominare il Segretario provinciale, scegliendoli tra quelli iscritti al summenzionato Albo nazionale. Si tratta di una nomina discrezionale.

Il mandato del Segretario, dal punto di vista della durata, corrisponde a quello del soggetto al vertice dell'ente locale che lo ha nominato. Ha, dunque, una durata massima di **cinque anni** ma può essere

soggetto a revoca nel corso del mandato ovvero avere una durata ridotta per la cessazione del mandato dell'organo politico che lo ha nominato.

Nel momento in cui è cessato dall'incarico, il Segretario continua comunque ad esercitare i propri poteri, fintanto che non è nominato il nuovo Segretario, in regime di *prorogatio*: durante questo periodo, comunque il Segretario può svolgere le attribuzioni e i compiti che gli derivano dal mandato, senza limitazione.

L'**art. 99, comma 3, TUEL** prevede, poi, che la nomina del nuovo Segretario avvenga, da parte del nuovo Sindaco o del nuovo Presidente della Provincia, non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi dalla data del suo insediamento. Tale disposizione ha la evidente finalità di evitare che la nomina in esame avvenga in maniera troppo affrettata e, dunque, sia frutto di una scelta ponderata.

Superato tale termine, si intende riconfermato il precedente Segretario.

Secondo quanto, invece, previsto dal successivo **art. 100 TUEL**, il Segretario può essere **revocato** con provvedimento motivato del Sindaco o del Presidente della Provincia, previa deliberazione della Giunta, in caso di violazione dei doveri d'ufficio: si tratta, dunque, di un provvedimento di tipo sanzionatorio.

► **14.5. Il Segretario privo di incarico**

Secondo quanto previsto, infine, dall'**art. 101 TUEL** nel caso in cui il Segretario si trovi ad essere **privo di incarico** allora viene collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni. Durante questo periodo egli rimane iscritto all'Albo nazionale ed è posto a disposizione del Ministero dell'Interno.

Il Segretario può trovarsi privo di incarico in caso di:

- **mancata riconferma** al termine del mandato;
- **mancata chiamata** di un Segretario appena iscritto all'Albo;
- **revoca** per violazione dei doveri d'ufficio, ex art. 99 TUEL.

Trascorsi due anni senza che il Segretario sia stato chiamato da alcun ente locale egli è collocato in mobilità presso le altre amministrazioni pubbliche.

Sezione VII - La tutela

SOMMARIO

1. La tutela giurisdizionale. - 2. Il rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

1. La tutela giurisdizionale

La privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ha comportato, tra le altre cose, la **devoluzione delle controversie** tra dipendente e datore di lavoro alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro.

Tale devoluzione non è stata immediata né totale: rispetto all'originaria versione dell'art. 68 d.lgs. n. 29/1993, che ha aperto il processo di privatizzazione, infatti, solo con il d.lgs. n. 80/1998 si è proceduto ad una effettiva rimodulazione del rapporto con conseguente ridefinizione degli ambiti rimasti soggetti al regime pubblicistico e contestuale attribuzione al giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, delle restanti controversie di cui al predetto art. 68 (oggi, art. 63 TUIP).

Secondo quanto stabilito dall'art. 63 TUIP, sono **devolute al giudice ordinario**, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi.

Sono inoltre devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni e le controversie, promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva.

L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo.

Il giudice adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati. Le sentenze con le quali riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro. Il giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

In tali casi, il ricorso per cassazione può essere proposto anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali.

Nel caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, il giudice può rideterminare la sanzione, in applicazione delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato.

Rimangono, tuttavia, **devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo**:

- 1) le controversie in materia di **procedure concorsuali per l'assunzione** dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- 2) in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai **rapporti di lavoro non privatizzati**, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi (art. 63, co. 4, TUIP). Tra le controversie conosciute in sede di giurisdizione esclusiva nel pubblico impiego non privatizzato vi è anche quella per il **risarcimento del danno da mobbing**, quando la pretesa sia fondata sulla dedotta violazione del rapporto contrattuale tra dipendente e amministrazione (*Cons. Stato, sez. III, 9 ottobre 2018, n. 5789*). Viceversa, apparterrà alla cognizione del G.O. la domanda che prospetti come extracontrattuale la responsabilità della Pubblica amministrazione, per il pregiudizio direttamente derivante dalla condotta vessatoria di colleghi o superiori.

Al giudice amministrativo sono comunque espressamente sottratte una serie di controversie pure riguardanti il personale non privatizzato, tra le quali: le **controversie pensionistiche**, affidate alla giurisdizione della Corte dei conti ex artt. 13 e 62, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti); le controversie riguardanti la **responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari**, affidate alla giurisdizione esclusiva della Corte di cassazione, a Sezioni Unite, dall'art. 17, l. 24 marzo 1958, n. 195; le controversie in tema di **repressione della condotta antisindacale mono-offensiva**; le controversie involgenti il rapporto di lavoro **del personale dipendente dal Senato e dalla Camera dei Deputati**, per il quale manca qualsiasi forma di giurisdizione esterna (c.d. autodichia); le controversie involgenti i rapporti di lavoro alle dipendenze della **Presidenza della Repubblica**, per le quali, i decreti presidenziali nn. 81 del 1996 e 89 del 1996 hanno istituito, a far data dall'1° gennaio 1997, un sistema interno di contenzioso, analogamente a quanto previsto dai regolamenti delle due Camere del Parlamento.

2. Il rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato

È stato sollevato il problema se fosse ancora esperibile il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso gli atti relativi al rapporto di lavoro del personale c.d. contrattualizzato. Ci si è interrogati in merito alla persistente ammissibilità di tale rimedio allorché proposto avverso gli **atti contrattuali di gestione del rapporto**. Sul punto si sono sviluppate due tesi. La **tesi tradizionale** tendeva ad **escludere** la possibilità di impugnare con il ricorso straordinario gli atti di diritto privato delle P.A., posto che gli atti di diritto privato adottati da una PA, non costituendo esercizio di una potestà amministrativa, non possono farsi rientrare nella categoria degli atti amministrativi.

Alla tesi **favorevole** aveva, invece, aderito il Consiglio di Stato (*ad. gen., 10 giugno 1999, n. 9*), secondo cui, ai fini della proponibilità del ricorso straordinario, l'espressione "atto amministrativo" può essere considerata di carattere "neutro" prestandosi a comprendere anche **atti soggettivamente provenienti dalla P.A., ma da essa adottati in regime privatistico**. Attualmente, l'**art. 7, co. 8, c.P.A.**, ammette il ricorso straordinario solo per le **controversie devolute alla giurisdizione amministrativa**. Al riguardo, *Cons. St., ad. gen., 22 febbraio 2011, n. 808*, ha chiarito che, per effetto della novità legislativa, **non è più proponibile un ricorso straordinario** per una controversia rientrante nella giurisdizione dell'A.G.O. ed in particolare per una controversia vertente nella materia del pubblico impiego c.d. contrattualizzato.