

Il percorso evolutivo della normativa sul personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali

Dott.ssa Francesca Bruno
Dottore di Ricerca in Economia e Gestione delle Amministrazioni Pubbliche
Docente a contratto del Dipartimento di Scienze Aziendali
dell'Università della Calabria

Sommario: 1.1 La nascita della figura del dirigente pubblico e l'istituzione della dirigenza negli Enti Locali – 1.2 La riforma della dirigenza pubblica e lo “*status dirigenziale*” nella legislazione vigente - 1.2.1 *Il principio della separazione e la “responsabilizzazione” dei dirigenti* - 1.2.2 *Il principio della competenza e l'autonomia gestionale e operativa*- 1.3 L'unicità di ruolo- 1.4 Il sistema di controlli interni negli Enti locali con singolare attenzione al controllo sull'attività dirigenziale.

1.1 La nascita della figura del dirigente pubblico e l'istituzione della dirigenza negli Enti Locali

La figura del personale con incarico dirigenziale nelle amministrazioni statali ha presentato, sino alla metà degli anni settanta, una fisionomia in termini di ruolo “cedevole”, derivante dall'accettazione della subalternità, in termini di collocazione, rispetto alla classe politica in cambio dell'ottenimento di una sostanziale sicurezza occupazionale.

La nascita della dirigenza pubblica, nel nostro ordinamento giuridico, viene fatta risalire al D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 «Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo». Con tale decreto, la “carriera direttiva di governo” viene ad essere separata e distinta da quella “dirigenziale” che riceve un'organica regolamentazione attraverso la creazione della *tripartizione* delle figure dirigenziali: primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale. Il D.P.R. n. 748/72 assegnò ai dirigenti competenze specifiche e capacità di esprimere atti di rilevanza esterna, non passibili di ricorso gerarchico, con ampio potere decisionale in merito alla direzione di ripartizioni di amministrazioni statali, all'emanazione di prescrizioni e disposizioni per l'applicazione della normativa vigente ed alla rappresentanza giuridica dell'amministrazione nei casi previsti. Lo stesso decreto attribuiva al Ministro, competenze relative alla definizione delle direttive generali che si configuravano come delle linee guida dell'azione amministrativa degli organi centrali e periferici.¹

Al “rifatto” profilo in termini di ruolo della dirigenza pubblica (scaturito da tale decreto) che si sostanzia nell'affidamento della funzione di gestione, attraverso il conferimento, in via esclusiva ed autonoma di determinate materie nelle quali i suoi atti sono definitivi, trova rispondenza, in primis, la nozione di “responsabilità dirigenziale” (art. 9 del D.P.R. n.748/72) intesa come responsabilità di risultato, da ragguagliarsi sia alla legittimità dell'azione amministrativa, sia alle direttive intese come definizione di obiettivi di politica amministrativa fissati dal Ministro, al quale, per espressa prescrizione normativa, erano attribuite funzioni di indirizzo.²

¹ Sull'argomento si veda Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), «*L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*», Torino, Giappichelli, 1993.

² Per approfondimenti sul rifatto profilo della dirigenza pubblica scaturito dal D.P.R. n. 748/72 si veda D'Auria, «*La tempesta riforma della dirigenza pubblica*» in L.P.A. 2001; Del Vecchio, «*Riordino della dirigenza pubblica ed istituzione dell'area dei quadri intermedi nel pubblico impiego*» in Giustizia

Le ragioni dell'insuccesso di questo iniziale tentativo riformistico della dirigenza statale sono insite nella palese riluttanza sia della classe burocratica, nuovamente ancorata ad un "cedevole" ruolo, sia della classe politica, in un quadro di rapporti improntati non sulla separazione dei poteri funzionali bensì sullo schema gerarchico.

L'ambito di applicazione del D.P.R. n. 748/72 era, però, limitato alle sole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e non si estendeva anche alle Autonomie Locali. Fu necessario attendere un altro decennio per assistere al primo tentativo di introduzione, della figura dirigenziale, all'interno degli Enti Locali. Ciò avvenne con il D.P.R. n. 347/83 «Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente degli Enti Locali» che all'allegato "A" conteneva il primo timido tentativo di introduzione di due profili del personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali, contraddistinti da esclusive competenze e responsabilità ma, che di fatto, non comportavano innovazioni di tipo sostanziale. La disciplina giuridica del personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali si presta quindi, al rinnovamento, a partire dal D.P.R. n. 347/83 che si configurò come l'iniziale tentativo di riassetto, in veste giuridica, della dirigenza, alla quale viene riconosciuto un potere decisionale di tipo "delegato" oltre ad un' indubbia autonomia in termini di direzione amministrativa.

La funzione dirigenziale fu ulteriormente improntata e messa in discussione con il D.P.R. n. 268/87 «Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli Enti Locali» contenente articolati specifici per la regolamentazione della dirigenza locale, in termini di funzioni, responsabilità e forme di reclutamento e, successivamente, con il D.P.R. n. 333/90. Nessuno dei tre D.P.R. citati è riuscito, però, a definire e contestualmente istituire, in maniera compiuta, la figura dirigenziale, in ambito locale, per arrivare a distinguerla con precisione dalla figura dell'impiegato direttivo, avendo gli stessi, solo provveduto, ad una mera definizione delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità.

A livello "locale" l'avvento della figura dirigenziale e la sua effettiva istituzione fanno capo alla legge 8 giugno del 1990, n. 142 «Ordinamento delle Autonomie Locali» con la quale, ha avuto inizio il processo di "aziendalizzazione" del ruolo dirigenziale che subisce singolari cambiamenti in termini di Status e competenze. All'art. 51 della legge n. 142/90 (riformulato dalla legge n. 127/97), dai suoi diversi commi, si evince l'iniziale esperimento di riforma, in termini di *ruolo e funzioni*, dettato dall'esigenza di discernere i dirigenti dagli organi di indirizzo politico mediante l'attribuzione, agli stessi, della gestione amministrativa (art. 51, comma 2 oggi art. 107, comma 1, del D.Lgs. 267/00) e della responsabilità dirigenziale (art. 51, comma 4 oggi art. 107, comma 6, del D.Lgs. n. 267/00) intesa come responsabilità di risultato. Ma le novità introdotte con la legge n. 142/90 non riformulano completamente la qualifica, o meglio, la funzione dirigenziale essendo ancora concepita come custode della legittimità dell'azione amministrativa. Ai dirigenti locali viene, infatti, assegnata una competenza alquanto generica nell'emanazione di atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno e per di più "residuale" rispetto a quanto la legge o lo statuto espressamente non riservino agli organi dell'ente (art. 51, comma 3).³ Privilegiata, resta ancora la conformità al canone procedurale e la correttezza formale del rispetto delle norme. È proprio questa la motivazione per cui, il principio fondamentale posto dalla riforma dell'Ente Locale, ovvero la separazione tra la

Amministrativa n.10/2001, Apicella, «Della giurisdizione degli incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche» in Giustizia Civile, 1999, I, 2840, Vergine, «La dirigenza e le posizioni organizzative nell'Ente Locale e nello Stato. Il conferimento e la revoca dell'incarico» in Giust., it. n.3/02.

³«Il rapporto tra politica e amministrazione è ancora improntato al modello gerarchico: il vertice politico gode di penetranti poteri di amministrazione concreta, mentre la dirigenza è ancora concepita come custode della legittimità dell'azione amministrativa. Ai dirigenti viene assegnata una competenza alquanto generica nell'emanazione di atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno e per di più "residuale" rispetto a quanto "la legge" o lo statuto espressamente riservino agli organi dell'ente.» Cfr. in D'Amico R., Il manager pubblico nell'ente locale, pag. 48.

funzione di indirizzo politico e quella gestionale, sarà mutato in “radicalmente” dal D.Lgs. n. 29/93 di riforma dell’intera Pubblica Amministrazione.

1.2 La riforma della dirigenza pubblica e lo “*status dirigenziale*” nella legislazione vigente

E’ all’inizio degli anni novanta, a partire dalla legge n. 142 che la disciplina giuridica della dirigenza locale ha subito una profonda trasformazione, poiché, la stessa, si presenta come battistrada rispetto alla disciplina relativa alla regolamentazione della dirigenza statale, nell’ampio processo di modernizzazione e organizzazione del lavoro del personale, scaturito dall’abbandono del “modello gerarchico” da sempre caratterizzante nell’ambito del rapporto tra organo politico e vertice burocratico. I passaggi fondamentali della riforma della dirigenza locale, sono costituiti: dalla legge n. 142/90 (art. 51 nei suoi diversi commi), successivamente modificata dalla legge n. 127/97 e attualmente recepita dal D.Lgs. n. 267/00 (Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali), mentre, per la dirigenza statale, dal D.Lgs. n. 29/93, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 80/98 e dal D.Lgs. n. 286/99, attualmente trasfuso nel D.Lgs. n. 165/01 (Testo Unico delle leggi sul pubblico impiego) e dalla legge n. 145/02.⁴

I principi fondamentali afferenti allo “*status dirigenziale*”, contenuti nella legge n. 142/90, derivano dall’esigenza di un riequilibrio dei ruoli, attraverso il discernimento, in termini di funzioni, tra l’ambito politico e quello amministrativo, nonché, dal delinearsi della “managerialità” effettiva del dirigente locale, a cui è demandata la gestione amministrativa e contestualmente la responsabilità “di risultato” legata e subordinata al raggiungimento degli obiettivi propri dell’Ente. Da “cultore della legittimità”, il dirigente locale è, quindi, chiamato ad essere, nel contingente, “cultore del risultato” ed allo stesso sono ora richieste doti tipiche del “dirigente privato”, poiché deve compiere atti tipicamente manageriali, dettati dal perseguimento delle linee direttive, poste in essere dagli organi elettivi, a fronte del recupero dell’efficienza gestionale. I principi relativi allo “*status dirigenziale*” sono stati successivamente riformulati, sulla base delle disposizioni contenute nella legge n.127/97 e attualmente sono recepiti nelle prescrizioni normative di cui al Capo III (Dirigenza e incarichi) del Titolo IV (Organizzazione del personale) della Parte I del Testo Unico n. 267/00 (artt. 107-111).

“Lo *status dirigenziale*” per la dirigenza statale è, invece, stato ampiamente innovato dal D.Lgs. n. 29/93. Basilari sono, infatti, gli aspetti generali della riforma relativa alla nuova disciplina della “privatizzazione” della dirigenza pubblica, contenuta nel Titolo III di tale decreto, improntato alla valorizzazione del “ruolo”, poiché, particolare enfasi, è stata riservata, proprio alle norme di accesso ai ruoli dirigenziali.

I punti qualificanti della riforma dello “*status dirigenziale*” avviata, a livello statale, con il D.Lgs. n. 29/93, fanno capo: alla previsione di un unico livello; alla sostituzione della “tripartizione” delle qualifiche dirigenziali con la “bipartizione” delle stesse, costituita dal dirigente generale - dirigente e di conseguenza all’istituzione di due diversi regimi pubblici, afferenti ai dirigenti generali, la cui retribuzione era fissata dalla legge, e ai normali dirigenti “contrattualizzati”. Lo “*status dirigenziale*” è stato, quindi, modificato in parte dal D.Lgs. n. 29/93 e, successivamente, con il D. Lgs. n. 80/98, (in attuazione della legge delega n. 59/97) che ha eliminato l’incoguenza contenuta nel D.Lgs. n. 29/93, per ciò che attiene alla figura del dirigente generale, attraverso la “contrattualizzazione” dell’impiego dello stesso.

⁴ Su cui rispettivamente: D’Orta C., «*Gli incarichi dirigenziali dello Stato dopo la legge n.145/02*»; Cavallo M., «*Prime osservazioni sulla riforma della dirigenza pubblica in Legislazione n.8/2002*»; Ales E., «*Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica del nuovo quadro generale*», in Il lavoro nelle P.A. 2002, pag. 449 e ss.. Belfiore F., «*La nuova legge di riordino della dirigenza pubblica in www.filodiritto.com.* ».

Tali innovazioni relative allo “*status dirigenziale*” sono nel contingente trasfuse nel D.Lgs. n. 165/01 anche se, le disposizioni relative alla dirigenza, previste al Capo II del Titolo I, ai sensi dell’art. 27, del decreto in commento, non sono cogenti per gli Enti Locali, ma rappresentano per gli stessi “precetti” posti a presidio dello “*status dirigenziale*”, a cui l’ordinamento degli Enti, nell’esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, non può non conformarsi. Tali disposizioni non devono essere vanificate, ma considerate come “chiave di lettura” delle disposizioni relative alla dirigenza, contenute nel Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali anche se, a parere di chi scrive, in riferimento allo “*status dirigenziale*” i provvedimenti normativi di riforma della dirigenza locale sono stati molto più incisivi, in termini di contenuto, rispetto a quelli relativi alla dirigenza statale, perché, proprio in relazione alla peculiarità di tali amministrazioni, basilare si profila l’istituzione di uno “*status dirigenziale pubblico*” concepito in un’ottica “manageriale” con qualità non dissimili a quello di natura privata.

1.2.1 Il principio della *separazione* e la “responsabilizzazione” dei dirigenti

Il principio cardine della riforma della dirigenza locale è quello relativo alla separazione tra politica ed amministrazione, in termini di funzioni, evocata, *in primis*, dalla legge n. 142/90 che all’art. 51, comma 2, così recitava: «spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi, secondo criteri e norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti».

Tale prescrizione normativa, spezzava così definitivamente il ricorso al “modello gerarchico” per arrivare alla costruzione di quello “direttivo” contraddistinto dalla ridefinizione, inequivocabile, dei ruoli degli organi di indirizzo politico e del vertice burocratico anche se, concretamente, il vertice politico ha continuato a conservare nel tempo, un ampio e penetrante potere amministrativo, derivante da una debolezza di fondo, del vertice burocratico che ha finito per cedere funzioni “proprie” in cambio della sicurezza di “status” e della progressione di carriera.

Con la riforma del 1993, a livello statale, si ravvisa una ridefinizione, in termini di netta “distinzione” più che “separazione” tra gli organi di indirizzo politico ed il vertice burocratico; infatti, agli organi elettivi è demandata, oltre alla definizione degli obiettivi e dei programmi, anche la verifica della rispondenza amministrativa agli stessi; mentre, ai dirigenti, è richiesta, oltre alla gestione tecnica e amministrativa anche la responsabilità dei risultati. A livello locale, è la legge n. 127/97 e successivamente la n.265/99 che fissano, in maniera precisa e inequivocabile, il principio della separazione, tra le funzioni di indirizzo politico e quelle del vertice burocratico, a cui sono richieste le funzioni di amministrazione e gestione delle risorse pubbliche. Nel D.Lgs. n. 267/00, le disposizioni relative alle funzioni del personale con incarico dirigenziale, sono contenute nell’art. 107 commi 1 e 2. L’inderogabilità del principio della separazione è ben esplicitato nella disposizione contenuta all’art. 107 comma 2, in cui si evince la limitazione delle funzioni dei dirigenti ad opera dello statuto o della legge solo con prescrizioni normative espressamente definite.⁵

L’analisi delle funzioni non può prescindere dalle implicazioni e dai riflessi delle stesse sull’evoluzione delle “*responsabilità dirigenziali*.” La responsabilità dirigenziale era già prevista all’art. 51, comma 4, della legge n. 142/90 e all’art. 6, comma 7, della legge n. 127/97. Tali indicazioni normative, riflettevano, infatti, l’evoluzione intervenuta negli ultimi anni; evoluzione che tende a proiettare, le “*responsabilità dirigenziali*” (quelle ordinarie oltre a quella

⁵ Art. 107, comma 2, D.Lgs. n. 267/00: «Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresi l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo Statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell’Ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui agli articoli 97 e 108».

di risultato), verso il recupero dell'efficienza amministrativa più che sulla legittimità dell'azione amministrativa stessa.

All'art. 107, comma 6, del D.Lgs. n. 267/00 è prevista la responsabilità diretta e in via esclusiva dei dirigenti, in riferimento agli obiettivi dell'Ente, alla correttezza amministrativa, all'efficienza ed ai risultati gestionali; nuova sorta di responsabilità da intendersi come responsabilità di "risultato", essendo la stessa scaturita dal passaggio ad un rapporto di direzione con gli organi elettivi e correlata al grado di raggiungimento degli obiettivi programmati da quest'ultimi.⁶ Il contenuto di tale articolo è trasfuso all'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01 dove viene ribadita la responsabilità esclusiva e diretta dei dirigenti rispetto alla gestione ed ai relativi risultati. L'evoluzione della "responsabilità dirigenziale" è insita sostanzialmente nella concezione della stessa come responsabilità "manageriale," derivante dalla necessità di salvaguardia del collegamento tra politica ed amministrazione o meglio tra scelte strategiche e realizzazione degli obiettivi. La responsabilità del personale con qualifica dirigenziale non risponde ai fini sanzionatori, ma si configura come responsabilità derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi indicati dagli organi elettivi. All'art. 21, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 165/01 sono, infatti, indicate sia le ipotesi in cui il dirigente incorre nella "responsabilità dirigenziale" sia le sanzioni alle stesse collegate. Le stesse fanno capo: al mancato raggiungimento degli obiettivi, al riscontro di risultati negativi afferenti allo svolgimento delle funzioni amministrative e gestionali, alla grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente ed alla ripetuta valutazione sfavorevole delle funzioni svolte sempre in ambito amministrativo e gestionale. Le sanzioni collegate alle prime due ipotesi di "responsabilità dirigenziale" (art. 109 del D.Lgs. n. 267/00) prevedono la possibilità di revoca o destinazione ad altro incarico, da espletare, sia presso la medesima amministrazione, sia presso altra amministrazione; mentre, le sanzioni collegate alle ultime due ipotesi, fanno capo alla possibilità di esclusione del dirigente dal conferimento di altri incarichi dirigenziali simili a quello oggetto di revoca, per un periodo comunque non inferiore a due anni e, nella peggiore delle ipotesi, è prevista anche la possibilità di recesso da parte dell'Amministrazione dal rapporto di lavoro sulla base delle disposizioni civilistiche e di quelle contenute nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Spetta, quindi, ai Regolamenti dei singoli Enti Locali, formulare i contenuti e le sanzioni relative alla "responsabilità dirigenziale", in conformità alle disposizioni ed ai principi dettati in materia dall'art. 107 del D.Lgs. n. 267/00 e dall'art. 21 del D.Lgs. n. 165/01 anche se, nessuna prescrizione normativa, impedisce agli Enti stessi, di prevedere altre tipologie di sanzioni, legate al mancato risultato, da parte dei dirigenti locali, a condizione che le stesse, siano ipotizzate con un minore livello di gravità rispetto a quelle contenute nell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/01. Occorre inoltre segnalare che il contenuto dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/01 è stato ad ampio raggio modificato dall'art. 3, comma 2, lettera "a" della legge di riforma della dirigenza pubblica, la n. 145/02 che prevede, in caso di risultato negativo dell'attività dirigenziale o meglio di mancato risultato, in termini di obiettivi, l'impossibilità del rinnovo dell'incarico al dirigente, fermo restando le ipotesi relative al collocamento ed al recesso dal rapporto di lavoro previste nel vigente CCNL dell'area dirigenza. Poiché tale legge opera attraverso la modifica del Capo II del D.Lgs. n. 165/01 (le cui disposizioni risultano immediatamente e direttamente applicabili anche all'ordinamento locale), le disposizioni contenute nell'art. 3, della stessa, sono quindi da ritenersi applicabili anche per gli Enti Locali.⁷

⁶ Sulla responsabilità di risultato, Ales E., «Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario», in C. Bottari -P. Tullini, La dirigenza sanitaria, Maggioli, Bologna, 2003; Sepe, «Brevi considerazioni in tema di responsabilità dei dirigenti», in Riv. amm. 1998, pag. 921 e ss; Saraceno, «L'attività di valutazione e controllo strategico e la valutazione dei dirigenti» in Finanza locale, 2000; Panassidi, «L'obbligazione di risultato dei dirigenti della pubblica amministrazione», in Nuova rassegna, 1999, pag. 299 e ss..

⁷ L'immediata e diretta applicabilità della legge di riforma di dirigenza pubblica è prevista in maniera esplicita dall'art. 88 del D.Lgs. n. 267/00 che così recita «all'ordinamento degli uffici e del personale degli

La “*responsabilità dirigenziale*,” sulla base di tali considerazioni, deve essere intesa come una sorta di “*idoneità*,” a carattere sia oggettivo che soggettivo, relativa all’esercizio delle proprie funzioni senza limitazioni o ingerenze politiche.

Si ritiene così necessario, un concreto riequilibrio dei ruoli, in termini di espletamento di funzioni, tra la dirigenza locale e gli organi di indirizzo politico e controllo, sia riguardo ai rispettivi poteri, sia riguardo alle responsabilità oggettivamente connesse ad una determinata funzione. Ciò deve necessariamente passare, per la ridefinizione del sistema delle relazioni, ancorato ad un rapporto di fiducia che favorisca la comunicazione e contestualmente la collaborazione tra i due vertici, poiché il limite, dell’attuale modello di governo locale, è proprio insito nella netta demarcazione funzionale che non è però correlata alla necessaria e contestuale interrelazione di tipo funzionale.

1.2.2 Il principio della *competenza* e l’autonomia gestionale e operativa

Il personale con qualifica dirigenziale, negli attuali sistemi organizzativi degli Enti Locali, contribuisce di fatto alla definizione delle finalità dell’Ente, nell’ambito di un processo di formazione e scelta delle decisioni operative che, attraverso la selezione delle diverse alternative d’azione, consente di giungere alla definizione di una serie di atti, nei quali trovano effettiva realizzazione le scelte che da tale processo hanno avuto origine, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi indicati dagli organi elettivi.

Altro principio cardine della riforma della dirigenza pubblica, è il principio della “*competenza*”, che tende appunto, a sottolineare l’esistenza di una serie di atti che possono essere emessi in via esclusiva dai dirigenti. Ai sensi dell’art. 107, comma 3, del D.Lgs. n. 267/00, sono attribuite ai dirigenti, una serie di competenze, nell’ambito dell’attuazione dei programmi e del raggiungimento degli obiettivi, sempre secondo le modalità stabilite dallo Statuto o dai Regolamenti dell’Ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d’appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l’assunzione degli 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 erogazione 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.

Inoltre, al 4° comma dell’art. 107, del D.Lgs n. 267/00, è stabilito che le attribuzioni dei dirigenti sono derogabili solo espressamente a mezzo di specifiche prescrizioni normative; non è quindi possibile stabilire eccezione alcuna attraverso i Regolamenti e/o lo Statuto, di conseguenza, l’esercizio delle competenze dirigenziali ad opera di soggetti diversi, determinerebbe l’inettitudine all’esercizio delle stesse. L’inderogabilità assoluta delle competenze attribuite ai dirigenti, se non espressamente per previsione legislativa, è contenuta all’art. 4, comma 3, del D.Lgs n. 165/01. Tale decreto rafforza il discernimento delle rispettive

Enti Locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali si applicano le norme del D.Lgs. n. 29/93 (attualmente trasfuso nel D.Lgs. n. 165/01) nonché quelle contenute nel presente Testo Unico».

sfere di competenza, tra il vertice politico e quello burocratico, riformulando i principi che presiedono all'organizzazione concreta degli uffici, al loro funzionamento e all'intera gestione dei rapporti di lavoro, annoverando e assicurando gli stessi alle competenze dirigenziali.⁸ Tali disposizioni, sono in via immediata cogenti anche per gli Enti Locali ed il contenuto dell'art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01, è ulteriormente rafforzato dall'art. 70, comma 6, del decreto in commento (che ne costituisce una lettura incrociata), dove è disposto che, a decorrere dalla data in vigore di tale decreto, le disposizioni previgenti che conferivano agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui al menzionato art. 4, comma 2, debbano intendersi nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti.

In tale ottica, sembra inutile precisare, che l'elencazione delle competenze dirigenziali precedentemente riportata, debba essere considerata appositamente esplicativa, poiché, nella stessa, non rientrano tutte le competenze dirigenziali delineate sulla base dei principi innovatori fissati dal D.Lgs. n. 165/01.

Occorre ora soffermarsi sull'attribuzione delle competenze dirigenziali negli Enti privi di dirigenza, perché, tale ipotesi sembra costituire una deroga al principio della separazione e contestualmente della competenza (legge finanziaria del 2001), le cui condizioni applicative sembrano, tra l'altro derivare, dall'assenza di figure professionali idonee. Sulla base delle disposizioni della legge n. 191/98 (che all'art. 2, attribuisce ai dirigenti competenze esclusive), spetta al Sindaco, in assenza di figure dirigenziali, attribuire le competenze delle stesse, ai cosiddetti «**apicali**» nominandoli responsabili dei servizi, indipendentemente dalla qualifica posseduta.⁹ Le competenze dirigenziali, sempre negli sprovvisti di personale con incarico dirigenziale, possono essere inoltre attribuite, ai sensi dell'art. 97, comma 4, lettera d) del D.Lgs. n. 267/00 al *Segretario comunale* o in alternativa, per i Comuni inferiori a tremila abitanti ai *componenti della Giunta* (art. 53, comma 23, legge n. 388/00).

Nel contingente, indipendentemente dal soggetto preposto all'attribuzione, la definizione delle competenze dirigenziali, è ancorata ad una sorta di "criterio residuale", spettando così ai dirigenti, tutti i compiti e gli atti che non rientrino nella funzione di indirizzo politico-amministrativo (art. 4, comma 1, del D.Lgs. n.165/01). All'esercizio delle competenze dirigenziali è stato conferito il carattere "dell'esclusività" ed è proprio da tale esclusività, che deriva l'altro carattere che connota le competenze dirigenziali stesse ovvero "l'*autonomia*." Il riconoscimento dell'autonomia rappresenta una condizione essenziale per l'espletamento delle competenze dirigenziali, sia gestionali che operative, ma allo stato attuale, l'autonomia che viene riconosciuta ai dirigenti, può essere definita "vigilata" perché si pone solo a presidio della realizzazione degli obiettivi di politica amministrativa, indicati dal vertice politico che ne effettua il riscontro, attraverso l'analisi dei risultati raggiunti. L'ampia discrezionalità riconosciuta agli organi di indirizzo politico, in merito alla nomina e revoca dei dirigenti, rende quindi le competenze dirigenziali, tutt'altro che autonome rispetto alle ingerenze politiche, e le implicazioni che da ciò derivano, si configurano in evidenti distorsioni gestionali ed amministrative. E' necessario quindi che la sostanziale "demarcazione" di competenze dei due vertici, sia accompagnata da una contestuale "interrelazione," sempre in termini di competenze, perché il trasferimento degli indirizzi politici ai dirigenti avvenga sulla base di un rapporto di collaborazione per mettere in grado gli stessi di attuarli in piena "autonomia"; autonomia il cui cardine è insito nella professionalità e nella responsabilità gestionale ed amministrativa e che trova il proprio limite nei poteri di verifica degli organi elettivi.

⁸ Art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 165/01: «Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi 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».

⁹ Cfr., G.Cascone- E. Lombardo, «La dirigenza negli enti Locali» in "Azienditalia" n. 10/2001.

1.3 L'unicità di ruolo

La previsione del ruolo dirigenziale unico trae la sua fondatezza, dall'unitarietà sul piano concettuale e sostanziale, della figura dirigenziale, per l'introduzione del "management" pubblico ai vertici dell'organizzazione dei singoli Enti Locali. Il processo di riforma del ruolo della dirigenza pubblica, iniziato con il D.Lgs. n. 29/93, si è posto come snodo dinamico tra l'organizzazione dell'attività lavorativa (che resta pubblica) e la gestione del rapporto di lavoro che viene ad essere equiparata al lavoro privato.

E' proprio nel quadro di completamento dell'estensione al lavoro pubblico, della disciplina afferente al rapporto di lavoro nell'impresa, che si innesta il ruolo unico della dirigenza, iniziato con la riduzione della tripartizione delle qualifiche dirigenziali alla bipartizione delle stesse, afferenti ai "dirigenti" ed ai "dirigenti generali" (art. 15 D.Lgs. n. 29/93, sostituito dall'art. 4 del D.Lgs. n. 470/93, modificato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 80/98 e riformulato all'art. 15 del D.Lgs. n. 165/01) e finito con il superamento del concetto di qualifica e con l'accorpamento di tutte le figure dirigenziali in un *ruolo unico*, articolato in due distinte fasce. Il D.Lgs. n. 29/93 ed i successivi decreti, fino ad arrivare al D.Lgs. n. 165/01, hanno quindi riformato in maniera radicale, la dirigenza pubblica locale, assumendo come modello di regolazione la disciplina sulla dirigenza statale contenuta al Capo II, Titolo II del D.Lgs. n. 29/93 (e successive modificazioni ed integrazioni) sulla base delle disposizioni di cui all'art. 27 bis (ora art. 27 del D.Lgs. n. 165/01) relative ai criteri di adeguamento per le Pubbliche Amministrazioni non statali alle norme specifiche sulla dirigenza statale. Tali norme costituiscono "dei principi informativi" della disciplina, sulla base anche del contenuto delle prescrizioni normative di cui all'art. 111 del D.Lgs. n. 267/00.¹⁰

La disciplina relativa all'unicità di ruolo è inizialmente contenuta all'art. 23 del D.Lgs. n. 29/93 che nella sua formulazione originaria, prevedeva l'istituzione dell'albo dei dirigenti in servizio presso le Amministrazioni Pubbliche, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, al fine di rendere attuativa, la disciplina della continuità. In tale albo, erano così comprese tutte le figure dirigenziali in servizio presso le Amministrazioni Pubbliche (menzionate dall'art. 13 del D.Lgs. n. 29/93). Con il D.Lgs. n. 80/98, l'art. 23 viene ad essere riformulato (art. 15 del D.Lgs. n. 80/98) con la previsione, al primo comma, dell'istituzione del "*ruolo unico dei dirigenti*" delle Amministrazioni dello Stato, articolato in due fasce le quali rilevano agli effetti del trattamento economico. Ulteriore rivisitazione dell'art. 23 è stata fatta dal D.Lgs. n. 165/01 e, in ultimo, dalla Legge n. 145/02 all'art. 3, comma 4.¹¹ La nozione di "due qualifiche" viene quindi ad essere sostituita dalla nozione "di due fasce" che connota l'attuale ordinamento della dirigenza pubblica all'interno del ruolo unico, e la stessa, viene ad assumere rilevanza, solo ai fini di trattamento economico e di conferimento degli incarichi alle due tipologie di figure dirigenziali (tenendo conto che allo stato attuale, la fascia della dirigenza generale è stata annoverata tra le categorie di contrattazione). Con la nozione di fascia, in virtù del principio della temporaneità degli incarichi (che costituisce un corollario dell'istituzione del ruolo unico), si è resa concreta un'ampia

¹⁰ Art. 111 del D.Lgs. n. 267/00 che così recita: «Gli Enti Locali, tenendo conto delle proprie peculiarità nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai principi del presente capo e del Capo II del D.Lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni».

¹¹ Art. 3, comma 4 (modifica all'art. 23, comma 1, del D.Lgs. 165/01) della Legge n. 142/02: «In ogni amministrazione dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo unico dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica. I dirigenti della 2ª fascia transitano nella 1ª qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all'art. 19, comma 11, per un periodo pari almeno a cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste all'art. 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale».

mobilità dirigenziale all'interno del ruolo unico, infatti, l'unicità di ruolo, consente non soltanto la mobilità tra un'amministrazione e l'altra ma anche la mobilità nell'ambito delle due fasce.¹²

A differenza di quella statale, la dirigenza locale, è contraddistinta da sempre, non solo dall'unicità di ruolo ma anche dall'unicità di qualifica dirigenziale. Tale disciplina, concepita sul "doppio principio di unicità" è prevista già nel primo CCNL dell'area dirigenza per il Comparto Regioni - Autonomie Locali del 10. 04. 96.

Nessun contrasto con l'autonomia organizzativa degli Enti Locali si è originato dall'introduzione dell'unicità di ruolo dirigenziale, e l'eliminazione della precedente distinzione delle figure dirigenziali in due livelli, sembra nel contingente aver favorito, un adeguamento della dirigenza pubblica al principio della dinamicità degli uffici e degli organici fissato dal D.Lgs. n. 267/00. In effetti, il processo di semplificazione delle qualifiche dirigenziali che passa attraverso l'unificazione delle stesse, ha costituito la premessa basilare per il corretto funzionamento del ruolo unico, al fine di scardinare definitivamente il tradizionale modello organizzativo per una diversa percezione dell'attività dirigenziale.

Nel rispetto dell'unicità del ruolo dirigenziale, sia lo statuto che il regolamento dei singoli enti Locali possono prevedere delle diversità funzionali (con l'ulteriore previsione di una pluralità di posizioni dirigenziali), previa istituzione del cosiddette "aree funzionali" di cui all'art. 109, comma 1, del D.Lgs. n. 267/00. Da ciò si evince che l'unicità di ruolo, non si pone in contrasto con l'autonomia organizzativa degli Enti Locali; spetta a ciascuna amministrazione provvedere alla graduazione delle responsabilità dirigenziali attraverso l'eventuale previsione di rapporti di sovra e sotto-ordinazione e di conferimento di poteri di direzione e/o coordinamento anche ad altro personale con incarico dirigenziale (magari in attuazione dell'istituto della delega delle funzioni dirigenziali, previsto dalla legge di riforma della dirigenza pubblica n. 145/02), fatti salvi i poteri di direzione conferiti al Direttore Generale.

1.4 Il sistema di controlli interni negli Enti locali con singolare attenzione al controllo sull'attività dirigenziale

Le diverse tipologie di controllo, a livello di governo locale, sono enucleate al Titolo VI "Controlli" del D.Lgs. n. 267/00 e si sostanziano in controllo sugli atti (Capo I, artt. 124-140), controllo sugli organi (Capo II, artt. 141-146), controlli interni (Capo III, art. 147) e controlli esterni sulla gestione (Capo IV art. 148).¹³

Il punto cardine del "sistema di controlli interni" negli Enti Locali, è (dopo un decennio di riforme) rappresentato, da un maggior orientamento verso un sistema di valutazione delle performance, del livello di formazione e delle risultanze dell'azione amministrativa anche se, diverse sono le architetture possibili, sulla base dell'applicazione dei principi normativi. La normativa a riguardo, però, non consente di fare pienamente chiarezza sulla "natura" dei controlli interni perché la stessa non è a tutt'oggi, univoca. Infatti, nella prima parte del T.U.EE.LL., si palesa una concezione del controllo interno allineata sulla revisione contabile; nella seconda parte dello stesso, si esplicita invece, una strutturazione di tale tipologia di controllo come controllo di gestione al servizio delle ragionerie con forte enfaticizzazione della contabilità analitica; nei CCNL dei vari Comparti afferenti al personale degli Enti Locali con

¹² Per approfondimenti si veda: Zoppoli L., «Retribuzione, incentivazione e rapporti di lavoro», Milano, Giuffrè, 1993; Ales E., «La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione», 2002.

¹³ Il controllo *esterno* risponde ad un'esigenza di informazioni da parte della generalità dei cittadini sulle attività pubbliche; esso è volto a far rispettare le regole, le procedure ed i vincoli che limitano le scelte degli amministratori e disciplinano i modi di porre in atto pubbliche attività. Il controllo *interno* ha prevalente finalità di verificare e/o di elevare il livello di efficienza e di efficacia raggiunto nel corso della gestione; esso risponde ad esigenze interne ad ogni organismo produttivo che deve realizzare obiettivi prestabiliti. Cfr. L. D'Alessio, *La funzione del controllo interno negli enti locali*, in Studi di Ragioneria e di Economia Aziendale.

qualifica dirigenziale e non, il controllo interno si sostanzia in uno strumento di monitoraggio per la misurazione della produttività ai fini di erogazione della parte di salario accessorio e, nel D.Lgs. n. 165/01, lo stesso, si configura come un sistema di monitoraggio per la verifica dei risultati e la valutazione dell'attività dirigenziale.¹⁴

La riforma dei controlli interni è la netta conseguenza di un forte orientamento degli Enti Locali alla cultura del risultato, nonché, all'introduzione di principi di responsabilità e valutazione delle performance a seguito del riconoscimento della piena autonomia dirigenziale, nell'organizzazione delle risorse assegnate per il perseguimento delle finalità perseguite.¹⁵

Al tema della responsabilità dirigenziale fa da contraltare quello afferente alla *valutazione* e *controllo* dell'attività dirigenziale stessa. L'imprescindibilità delle ambedue tipologie di monitoraggio, è contenuta in maniera inequivocabile, originariamente, nelle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 29/93 che ne avevano evidenziato la stretta correlazione, indicando nell'attività di controllo interno, il presupposto per l'attività di valutazione dei risultati dell'attività dirigenziale e, successivamente, nelle modificazioni e integrazioni al decreto stesso. Ma la confusione terminologica afferente all'interscambiabilità delle attività di *controllo* e *valutazione*, è stata inizialmente creata proprio dall'art. 20, comma 2, del D.Lgs. n. 29/93 abrogato dall'art. 10, comma 2, del D.Lgs. n. 286/99 (ad eccezione del comma 8) che prevedeva l'istituzione dei servizi di controllo interno "o" nuclei di valutazione ponendo in alternativa i due organismi che, per contro, con diverse modalità organizzative, sono invece demandati ad espletare funzioni diverse, in quanto, al nucleo di valutazione spetta la definizione della "metodologia" di valutazione, mentre al servizio di controllo interno spetta la raccolta, elaborazione e riclassificazione dei dati strumentali per porre in essere l'attività di valutazione stessa.

Nella normativa di riforma dei controlli interni, è quindi da sottolineare "l'aleatorietà" sia terminologica che di contenuto, dell'accezione attribuita ai termini "valutazione" e "controllo", costituendo la stessa, indubbia fonte di ambiguità per le politiche pubbliche. Tale "opacità", a carattere normativo, è presente anche nel D.Lgs. n. 286/99 nel cui titolo si fa appunto riferimento a meccanismi e strumenti di "monitoraggio" e "valutazione" dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche, senza precisazione del diverso significato dei due termini che vengono ad essere così utilizzati (nella letteratura giuridica), in maniera interscambiabile. In assenza di una sistemazione concettuale, in ambito locale, si commette spesso (in particolare nei comuni di minori dimensioni) l'errore di fruibilità delle metodologie e delle strumentazioni del *controllo* e della *valutazione* in maniera interscambiabile, con l'effetto di una sovrapposizione di ruoli che rende difficile la definizione di metodologie e profili professionali propri, sia dell'attività di *controllo* che della *valutazione*. Ciò presuppone il discernimento delle due attività, in termini di finalità, funzioni, oggetto e metodologie essendo l'attività di *valutazione*, una sorta di estensione del concetto di controllo dell'azione amministrativa che risponde all'ottemperanza dei principi, relativi al dettato

¹⁴ Parzialmente vincolato dalle disposizioni di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 165/01 è la struttura retributiva del personale con qualifica dirigenziale, la quale, a differenza di quella prevista per il restante personale degli Enti Locali, non è formalmente distinta in fondamentale e accessoria ed è così articolata (sulla base delle disposizioni contenute nel Titolo IV del vigente CCNL e ai sensi dell'art. 33 del precedente CCNL):

- stipendio di base
- indennità integrativa speciale
- retribuzione individuale di anzianità (solo se acquisita)
- retribuzione di posizione, commisurata alla graduazione della posizione organizzativa, o relativa alle funzioni espletate ed alle connesse responsabilità
- retribuzione di risultato.

Sul punto cfr. Ales E., *La corretta definizione contenutistica del provvedimento di incarico quale condizione legittimante della valutazione della "prestazione dirigenziale"*, in *Working Papers "M. D'Antona"*, n. 73/2005 ora anche in *Risorse Umane della PA*, 2005, 145.

¹⁵ D'Auria G. «La valutazione dei dirigenti» in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè pag.106 e ss., Petronio F., «I controlli interni nelle amministrazioni locali» in *Il sistema dei controlli interni nelle P.A.* a cura di Schiltzer E.F., Giuffrè, 2002

costituzionali (art. 97) del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa stessa. La *valutazione* dell'attività dirigenziale, deve essere intesa come l'espressione di un "giudizio di valore" sull'operato dei singoli dirigenti; giudizio collegato al sistema premiante per ciò che attiene all'aspetto delle politiche retributive. La stessa, non può essere oggetto di interscambio contenutistico e terminologico con il *controllo* perché non è sinonimo dell'attività di misurazione che sottende all'analisi oggettiva dell'attività dirigenziale attraverso la misurazione tecnica dei risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa con riguardo al rendimento, alla correttezza e all'economicità delle risorse assegnate, per il raggiungimento degli obiettivi definiti dagli organi di indirizzo politico¹⁶.

Come precisato dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 286/99, le Pubbliche Amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative assegnate (competenze organizzative). Dal contenuto di tale disposizione normativa, si evince che l'attività di *controllo di gestione*, si pone a presidio dell'attività di *valutazione* poiché ne costituisce fonte informativa. *Controllo* e *valutazione* dell'attività dirigenziale, devono essere concepiti come due concetti distinti ma anche due attività che non possono essere considerate omogenee, perché, necessitano di fabbisogni informativi diversi ma anche di modalità organizzative e risorse finanziarie e figure professionali diverse. Occorre quindi delineare in maniera chiara e inequivocabile, funzioni e finalità riconducibili alle attività di *valutazione* e all'attività di *controllo*; tutto ciò solo attraverso la corretta definizione e implementazione delle stesse, nell'ambito dell'architettura del sistema dei controlli interni, per la quale, la normativa riconosce agli Enti una indiscussa discrezionalità, riguardo alla tipologia di organi di controllo di cui avvalersi, nonché della loro composizione quale effetto della deroga prevista dall'art 147, comma 3, del D.Lgs. n. 267/00 dei principi di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 286/99, in considerazione anche del contenuto delle prescrizioni normative della legge di riforma della dirigenza pubblica n. 145/02 che oltre alla conferma della fiduciarità degli incarichi dirigenziali stabilisce la cessazione automatica degli stessi e introduce la vicedirigenza.

Proprio in relazione alla fiduciarità delle nomine è doveroso auspicare al rafforzamento del ruolo degli organismi di controllo e valutazione della dirigenza locale (come prescritto all'art. 3, c.2 lettera a) della legge 145/02) per non incorrere nell'impossibilità di ricorso alle nomine fiduciarie stesse ad opera degli organi di indirizzo politico. Importanza di fondo assume quindi la ristrutturazione del sistema afferente alle attività di controllo e valutazione per la definizione di un sistema "integrato" supportato dai principi contenuti nel D.Lgs. n. 286/99 nei suoi diversi articoli (recepiti all'art. 147 del D.Lgs. n.267/00) e motivato dalla logica di impostazione della legge n.145/02.

¹⁶ Ales E., «*Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario*», in C. Bottari -P. Tullini, *La dirigenza sanitaria*, Maggioli, Bologna, 2003.