

## BREVIARIA IURIS

fondati da

GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

[e continuati da GIORGIO CIAN]

- 1 - G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile*<sup>8</sup>
  - *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale*<sup>9</sup>
  - *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale - Ediz<sup>o</sup> per prove concorsuali ed esami 2008*
- 2 - A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare*<sup>4</sup>
- 3 - F. CARPI - V. COLESANTI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile*<sup>5</sup>
  - *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale*<sup>9</sup>
  - *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale - Edizione per prove concorsuali ed esami 2008*
- 4 - A. CRESPI - G. FORTI - G. ZUCCALÀ - *Commentario breve al codice penale*<sup>5</sup>
  - *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale*<sup>9</sup>
  - *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale - Edizione per prove concorsuali ed esami 2008*
- 5 - P. MARCHETTI - L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*<sup>4</sup>
- 6 - G. CONSO - V. GREVI - *Commentario breve al codice di procedura penale*
  - *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale*<sup>5</sup>
- 7 - S. BARTOLE - R. BIN - *Commentario breve alla Costituzione*<sup>2</sup>
- 8 - L. SALAMONE - P. SPADA - *Commentario breve al diritto delle cambiali, degli assegni di banca e mezzi di pagamento*<sup>4</sup>
- 9 - G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale* (opera esaurita)
- 10 - A. ROMANO - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*<sup>2</sup>
- 11 - G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari* (2 tomi - Tomo I<sup>4</sup> Tomo II<sup>4</sup>)
- 12 - M. GRANDI - G. PERA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro*<sup>4</sup>
- 13 - F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*
- 14 - F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*<sup>2</sup>
- 15 - C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*<sup>2</sup>
- 16 - R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie locali*
- 17 - L. COSTATO - F. PELLIZZER - *Commentario breve al codice dell'ambiente*
- 18 - A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve al diritto delle società*
- 19 - A. ZACCARIA - *Commentario breve al diritto della famiglia*

MARIO GRANDI  
Emerito dell'Università  
di Bologna

† GIUSEPPE PERA  
Emerito dell'Università  
di Pisa

# COMMENTARIO BREVE ALLE LEGGI SUL LAVORO

4<sup>a</sup> edizione



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI  
2009

soglia di diversificazione accettabile al di sotto della quale la regolamentazione locale non risulterebbe più giustificata alla stregua di ragionevoli e congrui obiettivi di differenziazione» (Q. CAMERLENGO, in P. CAVALIERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004, p. 102).

#### IV. (segue) I criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione ed i principi di professionalità e responsabilità.

■ Nella redazione dei regolamenti le giunte sono vincolate da **principi di organizzazione e criteri di gestione**. «I principi esprimono i valori essenziali che presidono la disciplina dell'ordinamento degli uffici e dei servizi e che il regolamento dovrà rispettare. I criteri sono prescrizioni strumentali per un raccordo tra le decisioni politiche e quelle amministrative» (E. SORTINO, in R. CAVALLO PERIN-F. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, p. 479). La determinazione dei principi di organizzazione e dei criteri di gestione dell'ente è rimessa dal TUEL al consiglio (art. 42, co. 2°, lett. a), e 48, co. 3°; cfr. M. MIGUDDI, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, 2002, p. 397). ■ I **criteri** cui il regolamento si deve ispirare sono: a) l'**autonomia** ovvero l'assenza di vincoli eteronomi al di là di quelli espressamente posti dalla legge o dalle fonti dalla stessa abilitate, nonché l'assenza, nell'attività di regolamentazione, del perseguimento di fini ulteriori rispetto a quelli funzionali allo svolgimento dei compiti assegnati all'ente; b) la **funzionalità ed economicità** ossia la flessibilità delle scelte organizzative rispetto alle effettive esigenze operative ed alle specifiche capacità di bilancio. ■ La disposizione individua quali **principi** cui i regolamenti devono attenersi: a) la **professionalità** ovvero nell'attribuzione delle competenze e nell'organizzazione degli uffici si deve tenere conto di criteri oggettivi di tipo tecnico al fine di assicurare al meglio il soddisfacimento delle esigenze operative dell'ente b) la **responsabilità** ovvero la necessità che nel determinare la struttura organizzativa dell'ente siano chiaramente individuati i centri di responsabilità tanto gestionale che giuridica (E. SORTINO, in R. CAVALLO PERIN-F. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 479).

#### V. La posizione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi nel sistema delle fonti locali.

■ Conformemente a quanto previsto dall'art. 7 del TUEL e dall'art. 4 della l. n. 131/03 la disposizione in commento richiede che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi sia adottato in conformità allo **statuto**, al quale è riservata la determinazione dei «criteri generali in materia di organizzazione dell'ente» (art. 6, co. 2°). ■ Nell'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la giunta si deve conformare oltre che alle disposizioni contenute negli statuti ai «criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi» fissati dal consiglio (art. 42, co. 2°, lett. a), e 48, co. 3°). ■ Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi è fonte a competenza riservata pertanto il suo rapporto con le altre fonti è regolato dal **criterio di competenza** (A. RUGGERI, *Il sistema normativo nella repubblica delle autonomie*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Province Comuni e città nel nuovo sistema costituzionale*, in *Atti del convegno di Trapani*, 3 aprile 2002, p. 133). ■ In quanto fonte destinata a disciplinare l'organizzazione interna dell'ente con particolare riferimento alle dotazioni organiche e alla struttura degli uffici e dei servizi, per alcuni il regola-

mento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi non avrebbe **rilevanza esterna** (S. TESCAROLI, *Nuova riva*, 98, p. 1879). Di contro c'è chi osserva che la disciplina delle modalità di gestione e di organizzazione delle funzioni attribuite all'ente locale non può non produrre effetti nei confronti dei terzi destinatari delle funzioni e dei servizi svolti dallo stesso (ALI, voce *Regolamenti enti territoriali*, Enc. D. Agg., VI, 2002, p. 945).

VI. **I rapporti con i contratti collettivi di lavoro.** ■ Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi deve essere adottato «tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva». ■ Il rapporto fra potestà regolamentare dell'ente locale e contrattazione collettiva si pone in termini di **separazione degli ambiti materiali di competenza**. ■ Al **contratto collettivo** è rimessa la disciplina del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali (art. 40, co. 1° e 3°, d. leg. n. 165/01). ■ Al **regolamento** sull'ordinamento degli uffici e dei servizi sono attribuite le scelte organizzative dell'ente locale. Le materie riservate alla competenza del regolamento coincidono con quelle sottratte alla c.d. «contrattazione del rapporto di impiego pubblico» (art. 2, co. 1°, lett. c), l. n. 421/92). ■ I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi costituiscono atti di **macro-organizzazione** e mantengono la qualificazione di atti amministrativi. ■ Costituiscono atti di micro-organizzazione le **determinazioni per l'organizzazione degli uffici** che sono assunte dai soggetti preposti alla gestione del personale con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Per quanto la micro-organizzazione sia ricondotta al regime privatistico, l'opinione prevalente esclude che essa possa costituire materia di negoziazione collettiva a tutti i livelli (cfr. per tutti F. CARINCE, *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL* 00, p. 55 ss.).

VII. **L'oggetto del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.** ■ La disposizione non fa riferimento ad un unico regolamento consentendo di poter disciplinare la materia con una pluralità di atti normativi (coerentemente l'art. 48, co. 3°, attribuisce alla giunta la facoltà di adottare i «regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi»). ■ L'art. 35, co. 7°, stabilisce di contro che sia demandata ad un «regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi» la disciplina delle dotazioni organiche, delle modalità di assunzione agli impieghi, dei requisiti di accesso e delle procedure concorsuali (M. MIGUDDI, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 396). ■ Le **materie riservate** alla potestà regolamentare degli enti locali coincidono con quelle originariamente sottratte al processo di privatizzazione del rapporto di impiego con le pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1°, lett. c), l. n. 421/92), e consistono nella disciplina: a) delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; b) degli uffici, degli uffici e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi; c) dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici (cfr. *supra*); d) dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; e) dei ruoli, delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva; f) della garanzia della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica scientifica e della ricerca; g) della disciplina della responsabilità e della compatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e dei casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

90 **Uffici di supporto agli organi di direzione politica.** 1. *Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della Provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dismessi o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.*

2. *Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.*

3. *Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 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.*

SOMMARIO: I. Origine dell'istituto. - II. Composizione degli uffici: personale e competenze. - III. Trattamento economico.

I. **Origine dell'istituto.** ■ La disposizione trova il suo precedente nell'art. 6, co. 8°, della l. n. 127/97, modificata dall'art. 2, co. 15° e 16°, della l. n. 191/98, che già mirava a riprodurre la stessa *ratio* cui rispondeva l'art. 14, co. 2°, del d. leg. n. 29/93: l'intenzione cioè di dotare gli organi di direzione politica (il Ministro, nello specifico dell'art. 14) di un apposito staff, al fine di ottimizzare le funzioni (F. ROMANO, in F. CARINGELLA, A. GIUNCAIO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, p. 459 e ss.). La novità dell'art. 90 consiste pertanto nell'aver formulato un articolo *ad hoc* (rubricato «Uffici di supporto agli organi di direzione politica»), per inserire **una disciplina autonoma**, originariamente accorpata in quella sulle collaborazioni esterne (art. 51, co. 7°, l. n. 142/90, oggi contenuta invece nell'art. 110, co. 6°, TUEL. Sulla collocazione di tale disposizione nel presente capo, v. Cons. St., ad. gen., 16-2000, n. 87, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/avvisi/parere\\_enti\\_locali.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/avvisi/parere_enti_locali.htm) (00/4)). ■ L'art. 90, da un lato, prevede che, con regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, i sindaci, i presidenti delle provincie, gli assessori e le giunte, vengano supportati da uffici posti alle loro dirette dipendenze, e quindi svincolati da un rapporto gerarchico con la dirigenza dell'ente. ■ Deve allora trattarsi di una precisa scelta organizzativa che consiste nell'affidare a tali uffici un ruolo di sostegno dell'attività di indirizzo e controllo dell'organo politico (nonché di programmazione, di rappresentanza e comunicazione pubblica), senza che i dipendenti ad essi assegnati possano, tuttavia, esercitare le relative funzioni, assumendo piuttosto la configurazione di staff di supporto tecnico all'organo politico (A. FICHERA, *Sub*, art. 90, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 405). Classici esempi: l'ufficio di protocollo, l'ufficio stampa e relazioni esterne, la segreteria particolare. ■ Dall'altro lato, la disposizione realizza una delimitazione del campo di attività di tali uffici, ai quali viene preclusa ogni attività gestionale, riservata ai soli uffici dirigenziali, nel rispetto del fondamentale principio di distinzione funzionale dei poteri tra politica e amministrazione (E. OCELLO, *L'organizzazione e il personale*, in G. DE MARZO-R. TOMEI, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Padova, 2002, p. 404).

II. **Composizione degli uffici: personale e competenze.** ■ Gli uffici di staff può essere assegnato **personale dipendente dell'ente ovvero collaboratori esterni**, assunti con contratto a tempo determinato, ai quali però

non è possibile ricorrere qualora si tratti di ente dismesso o strutturalmente deficitario. Tale ultima tipologia di incarichi è espressamente esclusa dal campo di applicazione dell'art. 36 del d. leg. n. 165/01, così come riformato dall'art. 3, co. 79°, della l. n. 244/07 (l. finanziaria 2008). ■ La **disposizione non prevede nessun altro limite**: né numerico, né collegato alla qualifica o alla categoria in cui inquadra il predetto personale, va però precisato che ove si intenda ricorrere *extra* dotazione organica alle figure previste dall'art. 110, co. 2°, del TUEL occorrerà tenere conto dei limiti numerici previsti da tale disposizione, i quali fanno riferimento in generale a tutti i posti extra organico di tali qualifiche, senza operare nessuna discriminazione. ■ Dal tenore della norma, che presuppone la natura fiduciaria del rapporto, è ragionevole dedurre, anche in mancanza di una esplicita indicazione in tal senso, che la durata dell'incarico a tempo determinato debba coincidere con quella del mandato degli amministratori supportati (F. CARINGELLA, A. GIUNCAIO-F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, p. 461).

III. **Trattamento economico.** ■ Quanto al trattamento economico, il co. 2° dell'art. 90 espressamente stabilisce che al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali. ■ A quest'ultimo però è possibile derogare, con riferimento al **trattamento accessorio**, con provvedimento motivato della giunta, che lo può sostituire con un **unico emolumento comprensivo delle competenze economiche collegate a lavoro straordinario, a produttività collettiva e a qualità della prestazione individuale** (sulla possibilità che la disposizione realizzasse una disparità di trattamento tra personale già dipendente e personale assunto con contratto a tempo determinato, oltre che un'indebita ingerenza in un'area ormai riservata alla contrattazione collettiva, v. Cons. St. 8-6-2000, n. 87, cit.). ■ Tale personale, se dipendente di una pubblica amministrazione, viene collocato in aspettativa senza assegno. Su questo aspetto va segnalata una differenza di trattamento rispetto agli incaricati a contratto di cui all'art. 110, co. 2°, TUEL, per i quali è invece prevista la risoluzione del rapporto di impiego, con effetto dalla data di costituzione del contratto a tempo determinato con l'ente locale, con possibilità di riassunzione dopo la sua cessazione.

**91 Assunzioni.** 1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.

2. Gli enti locali ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2 bis, 3, 3 bis e 3 ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

3. Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.

4. Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo.

**SOMMARIO:** I. Le assunzioni negli enti locali: principi generali e leggi finanziarie. - II. La programmazione triennale del fabbisogno del personale. - III. I concorsi interni. - IV. La validità della graduatoria concorsuale.

**I. Le assunzioni negli enti locali: principi generali e leggi finanziarie.** ■ La disposizione consacra il definitivo assetto legale della materia delle assunzioni negli enti locali, la cui disciplina nel corso degli anni è stata caratterizzata dalla articolata quanto non sempre coerente successione di fonti regolatrici, differenziate e spesso concorrenti tra loro (per la cui ricostruzione si rinvia a C. D'ORTA, *Introduzione ad un ragionamento sulla flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubb. amm.* 00, p. 515 e ss. e A. VISCOMI, *Il dilemma delle dotazioni organiche tra flessibilità organizzativa e rigidità finanziarie*, in *Lav. pubb. amm.* 00, p. 580 e ss., nonché N. RINALDI, *Sub artt. 88-96*, in AA.VV., *L'ordinamento degli Enti Locali* 04, p. 734 e ss.). Essa, pertanto, riassume le due linee portanti su cui si fonda il nuovo contesto ordinamentale, che si caratterizza, da un lato, per la proclamata autonomia organizzativa degli enti locali e, dall'altro, per la ormai consolidata autonomia negoziale delle parti del rapporto di lavoro pubblico (A. FICHERA, *Sub art. 91*, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 407). ■ L'art. 91 si articola in due parti: una che contiene prescrizioni generali; l'altra che introduce alcune disposizioni di dettaglio. ■ Per quanto riguarda la prima parte, l'art. 91 si apre con il richiamo, al comma 1°, alle disposizioni di carattere programmatico in relazione alle facoltà di assunzioni degli enti, contenute nelle più recenti leggi finanziarie, improntate, com'è noto, al **tendenziale contenimento della spesa per il personale, in particolare attraverso il ricorso ad assunzioni di personale part time e ad altre forme flessibili**. V. da ultimo l'art. 76 del d.l. n. 112/08 conv. in l. n. 133/08. È dunque prescritto che gli enti locali adeguino i propri ordinamenti ai **principi generali di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio**. L'obiettivo è quello di «valorizzare l'autonomia decisionale degli enti all'interno del più vasto processo di risanamento economico e di efficace ed efficiente azione amministrativa» (L. FIORILLO-G. GENTI-

LE, *Il reclutamento e le procedure selettive per l'accesso all'impiego. L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Q. d. lav. rel. ind.* 07, p. 91 e ss.).

**II. La programmazione triennale del fabbisogno del personale.** ■ Riprendendo per la gran parte, quasi per dissequamente, quanto disposto per le amministrazioni pubbliche, in generale, dall'art. 6 del d. leg. n. 165/01 (co. 1° e 6°), in materia di dotazioni organiche, il co. 1° dell'art. 91 stabilisce che **gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale**. ■ La dottrina, pertanto, rintraaccia uno stretto collegamento tra la programmazione triennale del fabbisogno del personale, che deve tendere alla riduzione della spesa, e il meccanismo della previsione delle dotazioni organiche, inteso quale strumento attraverso il quale l'ente locale raggiunge il risultato per cui si è programmato (E. OCELLO, *L'organizzazione e il personale*, cit., p. 490). ■ Il mancato rispetto di quest'obbligo, per opinione comune in dottrina, comporta il **divieto assoluto di procedere ad assunzioni**, in virtù di quanto disposto dal citato art. 6, co. 6°, del d. leg. n. 165/01, anche se, in sede di stesura definitiva del testo in commento, è saltato il riferimento espresso a tale effetto preclusivo (Cons. St. 8-6-2000, n. 87, cit.). ■ Controverso è invece l'individuazione dell'organo di vertice competente ad assolvere all'obbligo della programmazione triennale. Mentre per una **prima tesi** si tratterebbe della giunta comunale (N. RINALDI, *Sub artt. 88-96*, cit., p. 746), secondo un'altra **opinione** il riferimento testuale a non meglio precisi «organi di vertice» farebbe ricadere tale caratteristica sul sindaco e sul presidente della Provincia (entrambi rispettivamente definiti, dall'art. 50, co. 1°, TUEL, «responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia»). Così F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, p. 462 e ss.). ■ Per quanto riguarda invece il co. 2° dell'art. 91, esso conferma la **struttura duale del sistema ordinamentale**, con riferimento all'ampiezza

dell'autonomia gestionale degli enti locali rispetto alla materia delle assunzioni. La norma, infatti, presuppone che vi siano enti che, per la particolare situazione in cui versano, subiscono la preclusione di ogni facoltà programmatica per l'adozione di proprie politiche di assunzione (art. 155 TUEL), in quanto soggetti all'autorizzazione, ed enti ai quali tale facoltà viene riconosciuta sia pure nel rispetto dei principi dalla stessa disposizione enunciati (C. D'ORTA, *Introduzione ad un ragionamento sulla flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 515 e ss.).

**III. I concorsi interni.** ■ La seconda parte dell'art. 91 è dedicata a disposizioni di dettaglio volte a risolvere alcune **questioni ermeneutiche** rimaste insolte a causa della disorganica disciplina contenuta in passato in fonti troppo eterogenee tra loro (regolamentari e contrattuali). ■ Così, il co. 3° dell'art. 91, con espresso riferimento ai concorsi interamente riservati al personale, si limita a ribadire quanto già disposto dall'art. 6, co. 12°, della l. n. 127/97, preservando per il **legittimo espletamento dei concorsi interni due soli presupposti**: a) che l'ente non si trovi in una situazione strutturalmente deficitaria, con l'evidente scopo che esso possieda la capacità finanziaria a copertura di operazioni di riorganizzazione del proprio assetto funzionale; b) che la previsione concorsuale si riferisca esclusivamente a particolari figure o profili professionali caratterizzati da una professionalità che sia acquisibile soltanto all'interno dell'ente (E. GRIGNOLI, *Le progressioni in «carriera» negli enti locali*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Q. d. lav. rel. ind.* 07, p. 97). ■ Si tratta di una disposizione che risponde alla logica della **valorizzazione delle professionalità e delle esperienze di lavoro maturate nella stessa pubblica amministrazione**, la stessa cioè che nel d. leg. n. 165/01, all'art. 34, ha determinato un sostanziale temperamento del principio dell'accesso mediante concorso pubblico, attraverso la previsione di «procedure selettive che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno» (N. RINALDI, *Sub artt. 88-96*, cit., p. 747). ■ L'ambito di applicazione della norma va dunque indivi-

duato con riferimento a percorsi professionali tali da escludere la possibilità di reperire all'esterno un analogo contenuto di specializzazione che sia ritenuta indispensabile ai fini della copertura del posto (F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, cit., p. 462 e ss.), da indicare all'interno del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. ■ L'operatività della logica in questione va, però, valutata anche alla luce della giurisprudenza, in particolare di quella costituzionale, che si è sovente pronunciata negativamente sulla legittimità di norme che nel pubblico impiego avevano previsto la copertura di elevate percentuali di posti vacanti, attraverso procedure di riqualificazione per il personale interno (Corte Cost. 02/194, in *Lav. pubb. amm.* 02, p. 289; sulla legittimità di criteri di selezione adottati in procedure selettive interne, eccessivamente generici e, pertanto, inidonei a garantire una seria verifica della professionalità richiesta, v. Corte Cost. 99/1, in *Giorn. d. amm.* 99, p. 536).

**IV. La validità della graduatoria concorsuale.** ■ Con il preciso riferimento al termine di validità delle graduatorie dei concorsi, per le quali in passato vi erano state prescrizioni di **durata differenziata**, il comma 4° dell'art. in commento, pur fissando tale termine in tre anni dalla data di pubblicazione, non chiarisce il dubbio sulla natura obbligatoria o facoltativa dell'uso che l'ente locale debba fare della graduatoria per la copertura di posti vacanti, durante il periodo di validità della stessa (per l'insussistenza di un tale obbligo v. Cons. giust. amm. reg. Sicilia 99/81, in *Cons. Stato* 99, p. 506 e, nello stesso senso, Cons. St. 94/896, in *F. amm.* 94, p. 1171). ■ 2 Viene peraltro confermata la preclusione relativa ai posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso cui la graduatoria fa riferimento. Va comunque ricordato che in alcuni casi, per le amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, i termini di validità delle graduatorie concorsuali sono stati prorogati di un anno (v. ad es. l'art. 3, co. 61°, l. n. 350/03, finanziaria per il 2004).

**92 Rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale.** 1. Gli enti locali possono costituire rapporti di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, pieno o parziale, nel rispetto della disciplina vigente in materia. I dipendenti degli enti locali a tempo parziale, purché autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, possono prestare attività lavorativa presso altri enti.

2. Nei comuni interessati da mutamenti demografici stagionali in relazione a flussi turistici o a particolari manifestazioni anche a carattere periodico, al fine di assicurare il mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici, il regolamento può prevedere particolari modalità di selezione per l'assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali, secondo criteri di rapidità e trasparenza ed escludendo ogni forma di discriminazione. Si applicano, in ogni caso, le disposizioni dei commi 7 e 8 dell'articolo 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.

**SOMMARIO:** I. Le assunzioni a termine. - II. Il lavoro a tempo parziale.

**I. Le assunzioni a termine.** ■ Nel prevedere che gli enti locali possono costituire **rapporti di lavoro a tempo determinato, pieno o parziale**, «nel rispetto della disciplina vigente in materia», per osservazione comune in dottrina, la disposizione opera un mero rinvio mobile alle modifiche che possono intervenire alla disciplina speciale che governa le assunzioni a termine (art. 36,

co. 1°, d. leg. n. 165/01, come modificato da ultimo dalla l. n. 133/08, per il settore pubblico, che rinvia alla disciplina del contratto a termine di cui al d. leg. n. 368/01 per quello privato, come da ultimo modificato dalla l. n. 247/07, nonché dalla l. n. 133/08 al cui commento si rinvia), rispetto alla quale l'ordinamento degli enti locali non presenta alcuna novità di rilievo (C. ZOLI, *Il lavoro*

flexibile negli enti locali. AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Q. d. lav. rel. ind.* 07, p. 9 e ss.). ■ La materia delle **assunzioni con contratto a termine** è stata tuttavia costantemente aggiornata dalle leggi finanziarie che, a partire dalla l. n. 350/04 (finanziaria 2004), hanno fissato limiti alle assunzioni a tempo determinato per le province ed i comuni che nell'anno precedente non avessero rispettato le regole per il patto di stabilità.

3 ■ Una disciplina speciale è però contenuta nel comma 2°, con esclusivo riferimento ai **comuni cosiddetti turistici**, per i quali già l'art. 36 bis del d. leg. n. 29/93, aveva previsto la possibilità di inserire modalità di selezione per le assunzioni a tempo determinato (finalizzate ad assicurare il mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici in relazione a flussi turistici o a particolari manifestazioni periodiche), improntate a «criteri di rapidità e trasparenza», con il solo limite che esse siano previste dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e che siano **idonee ad escludere ogni forma di discriminazione**. ■ Non viene peraltro prevista alcuna soglia connessa ai mutamenti demografici stagionali collegati agli anzidetti flussi stagionali o a particolari manifestazioni, anche a carattere periodico: l'individuazione di tale soglia, pertanto, è ragionevole supporre venga affidata alla discrezionalità di ciascun ente.

1 **II. Il lavoro a tempo parziale.** ■ Anche il ricorso al lavoro a tempo parziale è garantito ad apertura dell'articolo in esame «nel rispetto della disciplina vigente»: attraverso, quindi, un **rinvio mobile alle fonti normative** che nel tempo possono intervenire a modificare la disciplina generale del contratto di lavoro a tempo parziale (d. leg. n. 61/00), e successive modifiche ed integrazioni, al cui commento si rinvia; v., inoltre, S. MAINARDI-R. SALOMONE, *L'esclusione dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Le competenze di Regioni a statuto speciale e Province autonome*, in M. MISCIONE-M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Milano, 2004, p. 34 e ss.). ■ Il contratto di lavoro a tempo parziale, nel settore pubblico è stato però caratterizzato da una evoluzione della

disciplina piuttosto disorganica (M. MISCIONE, *Il tempo parziale generalizzato nelle amministrazioni pubbliche in Lav. pubb. amm.* 00, p. 751 e ss.; C. ZOLI, *Il lavoro flessibile negli enti locali*, cit., p. 10 e ss.), già a partire dalla l. n. 662/96 che aveva introdotto un vero e proprio diritto del dipendente pubblico alla **trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale**, a condizione del rispetto di una determinata soglia percentuale calcolata sulla dotazione organica complessiva, ed in assenza di diniego dell'amministrazione per conflitto di interessi con l'attività da svolgere all'esterno (su cui v. Corte Cost. 01/189, in *Lav. pubb. amm.* 01, p. 645). Va tuttavia segnalato che la l. n. 133/08 ha modificato la l. n. 662/96, affidando la trasformazione del rapporto alla discrezionalità dell'amministrazione. ■ La materia è stata analiticamente disciplinata dal CCNL degli enti locali del 2000 (CCNL del Personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, 14 settembre 2000, art. 4-6), con apposite disposizioni volte a regolare i diversi aspetti della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, su domanda del dipendente (C. ZOLI, *Lavoro flessibile negli enti locali*, cit., p. 10 e ss.). ■ L'articolo in commento detta infine una disciplina specifica, prevedendo, nella parte seconda del comma 1°, che i dipendenti degli enti locali a tempo parziale possono prestare attività lavorativa presso altri enti, a condizione che siano preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. ■ Tuttavia, mentre la disposizione legale non prevede nessun altro limite, ad eccezione della anzidetta autorizzazione, **le disposizioni contrattuali del 2000**, da un lato, hanno precisato che l'attività prestata a tempo parziale presso l'ente di appartenenza non sia superiore al 50% di quella a tempo pieno; realizzando un parziale allineamento con la disciplina del tempo parziale per il pubblico impiego in generale (art. 58 d. leg. n. 165/01); dall'altro hanno altresì specificato la natura dell'attività consentita a tali lavoratori, sia lavorativa sia professionale, in qualsiasi ambito, sia pubblico sia privato, subordinata o autonoma, «anche mediante l'iscrizione ad albi professionali».

**93** Responsabilità patrimoniale. 1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti, devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

3. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei Comuni e delle Province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

**SOMMARIO:** I. Evoluzione della disciplina. - II. La responsabilità amministrativa. - III. La responsabilità contabile. - IV. L'azione di responsabilità e la trasmissibilità agli eredi.

1 **I. Evoluzione della disciplina.** ■ L'articolo 93 segna il definitivo allineamento della disciplina della **responsabilità patrimoniale e contabile** degli amministratori e di-

pendenti degli enti locali con la **disciplina delle responsabilità degli impiegati civili dello Stato**. Il comma dell'art. in commento infatti riproduce senza alcun-

modificazione il co. 1° dell'art. 58 della l. n. 142/90. Viene pertanto riunita in un'unica disciplina quella imposizione duale che aveva caratterizzato il sistema di responsabilità patrimoniale e amministrativa di amministratori e dipendenti degli enti locali nel precedente contesto, caratterizzato da una pluralità di fonti normative (artt. 82 e 83 del r.d. n. 2240/23; art. 52 del r.d. n. 1214/34; artt. 18, 19, 20 del d.P.R. n. 3/57). ■ Nel sistema anteriore alla l. n. 142/90, infatti, era prevista una duplice giurisdizione: del giudice ordinario per gli illeciti a carattere generale cui fosse conseguito un qualsiasi danno per gli enti locali, prodotto sia dagli amministratori sia dai dipendenti (artt. 261-264 t.u. n. 383/34); della Corte dei conti, per le sole responsabilità contabili realizzate a seguito di specifiche fattispecie di illecito attribuibili agli amministratori locali (artt. 251-259 t.u. n. 383/34). ■ Le principali differenze tra i due regimi riguardavano i termini prescrizionali (cinque o dieci anni), nonché l'elemento soggettivo quale presupposto dell'illecito (dolo o colpa grave per la prima forma di responsabilità: dolo e colpa, perfino lieve, per la seconda).

1 **II. La responsabilità amministrativa.** ■ Con la l. n. 142/90 viene dunque superata quella ingiustificata disparità di trattamento tra funzionari e dipendenti dello Stato ed amministratori e dipendenti degli enti locali: oggi, la **responsabilità amministrativa** del personale degli enti locali si trova **riunificata sotto un'unica fattispecie**, riservata alla giurisdizione contabile di cui all'art. 2103 Cost. ■ Essa si configura, secondo il consueto schema prospettato dalla dottrina (S. PILATO, *La responsabilità amministrativa*, Padova, 1999; L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. D. Agg.*, III, Milano, 1999, p. 895 e ss.), in presenza: di un rapporto di impiego o di servizio con la pubblica amministrazione; di un danno ingiusto inferito al patrimonio dell'Amministrazione, che sia suscettibile di valutazione economica; di dolo o colpa grave (con esclusione, pertanto, della colpa lieve, a seguito della l. n. 639/96 che ha modificato l'art. 1 della l. n. 20/94); di un nesso di causalità tra il danno arrecato all'Amministrazione e la condotta dell'agente.

1 **III. La responsabilità contabile.** ■ Anche il comma 2° dell'art. in commento, dedicato alla responsabilità contabile, ripropone, senza variazioni di rilievo, il contenu-

**94** Responsabilità disciplinare. 1. Qualora ricorra alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell'articolo 58, nonché alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 59 nei confronti del personale dipendente delle amministrazioni locali, compresi gli enti ivi indicati, si fa luogo alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti. La sospensione è disposta dal responsabile dell'ufficio secondo la specifica competenza, con le modalità e procedure previste dai rispettivi ordinamenti. A tal fine i provvedimenti emanati dal giudice sono comunicati, a cura della cancelleria del Tribunale o della segreteria del Pubblico Ministero, ai responsabili delle amministrazioni o enti locali indicati nelle predette disposizioni.

2. Al personale dipendente di cui al comma precedente si applicano altresì le disposizioni del comma 5 dell'articolo 58 e del comma 6 dell'articolo 59 previa attivazione del procedimento disciplinare.

**SOMMARIO:** I. La responsabilità disciplinare. - II. La sospensione cautelare. - III. La decadenza dal servizio.

1 **I. La responsabilità disciplinare.** ■ Diversamente da quanto riportato nella rubrica dell'articolo, intitolata alla responsabilità disciplinare, entrambi i commi si limitano a regolare le due distinte ipotesi della **sospen-**

to dell'art. 58 della l. n. 142/90, eliminando alcune specificità che avevano caratterizzato la responsabilità degli agenti contabili degli enti locali rispetto a quella degli agenti contabili statali (soprattutto con riferimento al giudizio sui conti consuntivi esteso anche agli amministratori, su cui, dopo una oscillazione giurisprudenziale, Corte conti, 19-11-1982, n. 137, in *F. amm.* 83, I, p. 2246). ■ Oggi, l'art. 93, co. 2°, fa gravare l'obbligo di 2 predisporre e rendere il conto della gestione all'ente locale sia ai contabili cosiddetti di diritto (coloro che hanno ricevuto una formale investitura) sia a quelli di fatto (coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai primi) (per la definizione di agenti contabili v. M. CANTUCCI, *Contabile (Agente)*, *Enc. D.*, IX, p. 591). ■ Essi 3 sono peraltro esentati dall'obbligo di trasmettere la documentazione necessaria per il giudizio di conto, se non in presenza di apposita richiesta da parte della Corte dei conti, che la avvanzerà solo in casi eccezionali. La norma, che riproduce quanto disposto dall'art. 10 l. n. 127/97 risponde all'intenzione di semplificare e snellire tutti gli adempimenti burocratici cui l'intera legge Bas-

sanini bis si è ispirata.

1 **IV. L'azione di responsabilità e la trasmissibilità agli eredi.** ■ Il co. 4° dell'art. 93 disciplina l'azione per far 1 valere la responsabilità patrimoniale dei dipendenti e degli amministratori dei comuni e delle province, disponendone la prescrizione in cinque anni dalla commissione del fatto. Lo stesso comma precisa inoltre che tale responsabilità è personale. ■ Solo limitatamente al caso in cui dall'illecito arricchimento del dante causa sia derivato anche un **illecito arricchimento dei suoi eredi**, a questi ultimi si estende la responsabilità patrimoniale di cui all'art. 93 TUEL. L'art. 1, co. 1°, della l. n. 20/94, infatti, ha uniformato il regime della responsabilità patrimoniale dei dipendenti degli enti locali a quello disposto dall'art. 58, co. 4°, della l. n. 142/90, rispetto al quale il primo determinava un'ingiustificata disparità di trattamento tra le due tipologie di dipendenti, nel momento in cui escludeva gli eredi dei dipendenti degli enti locali da qualsiasi forma di responsabilità. Su questo punto, pertanto, la seconda parte del comma 4° della disposizione in commento si è limitata a recepire il contenuto di tale ultimo articolo.

sione dall'ufficio o dalla funzione (co. 1°) e della decadenza dal servizio (co. 2°). ■ Pertanto, per ciò che attiene alla responsabilità disciplinare, va segnalato che per via del generale rinvio che il co. 1° dell'art. 93 opera

«alle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato», la relativa disciplina va ricondotta a quella propria del personale contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 55 d. leg. n. 165/01), alla quale ci si riporta a causa, peraltro, della generale disposizione inclusiva di cui all'art. 1, co. 2°, d. leg. n. 165/01. ■ Analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda il **procedimento per l'applicazione delle sanzioni disciplinari** dal momento che, sul punto, l'articolo in commento nulla aggiunge rispetto a quanto previsto dalla anzidetta disciplina di carattere generale e soprattutto dalla contrattazione collettiva (titolo IV del CCNL del Personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, 22 gennaio 2004, che modifica il capo V del CCNL del 6 luglio 1995). ■ Rispetto a tale disciplina, tuttavia, in dottrina si discute sullo spazio riservato alla **potestà regolamentare degli enti locali** sulla materia della «organizzazione» del sistema disciplinare, per via della potestà statutaria di Comuni, Province e Città metropolitane, e di quella regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, riconosciute costituzionalmente, rispettivamente dall'art. 114, co. 2°, e dall'art. 117, co. 6°, Cost. ■ Tende a prevalere l'idea secondo cui nella realtà dei sistemi disciplinari, gli enti locali, nell'obbligo del rispetto dei principi e delle norme generali di organizzazione pubblica posti dal legislatore statale, possono intervenire sugli aspetti organizzativi dell'istituto, quali, in particolare, l'identificazione e le norme di funzionamento degli uffici per i procedimenti disciplinari ovvero le norme di raccordo tra capi di struttura e ufficio per i procedimenti disciplinari nell'accertamento e segnalazione degli illeciti disciplinari (S. MAINARDI, *Il sistema disciplinare nelle autonomie locali: un cantiere aperto*, AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, Q. d. lav. rel. ind. 6/07, p. 33 e ss.). ■ Per quanto specificamente riguarda il soggetto competente ad individuare l'ufficio per i procedimenti disciplinari ex art. 55 d. leg. n. 165/01, pare preferibile la soluzione che lo identifica con il Sindaco ex art. 50, co. 11°, TUEL (G. NOVIELLO-V. TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, p. 169; in giurisprudenza sull'illegittimità della sanzione disciplinare comminata dalla Giunta comunale ad un dipendente dell'ente, in violazione del principio generale di separazione tra politica e amministrazione di cui al d. leg. n. 165/01, T.a.r. Lombardia, Brescia, 24-7-2001, n. 615, R. pubb. e. l. 01, p. 903).

**II. La sospensione cautelare.** ■ La prima parte del co.

1° dell'art. 94 realizza un mero richiamo alle condizioni che costituiscono causa di sospensione del rapporto di servizio del dipendente riportate oggi nell'art. 58 del TUEL, ma già analiticamente contemplate dall'art. 15, co. 4 *septies* e *octies*, della l. n. 55/90 (abrogata dal TUEL). ■ A differenza di tale precedente disciplina però, a norma della quale il provvedimento di sospensione sarebbe stato disposto dal sindaco, la seconda parte del comma 1° getta un'ombra sulla corretta individuazione dell'ufficio il cui responsabile è oggi competente a disporre la sospensione, «con le modalità e procedure previste dai rispettivi ordinamenti». ■ Così, mentre secondo alcuni tale ufficio va individuato nella persona del sindaco o del presidente della provincia (F. CARRIGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, p. 476 e ss.), secondo altri la competenza è attribuibile al responsabile dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, ovvero lo stesso capo della struttura ove il dipendente è assegnato, o ancora il responsabile dell'ufficio avente competenza in materia di gestione del personale (E. OCELO, *L'organizzazione e il personale*, in G. Di MARZO-R. TOMEL, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Padova, 2002, p. 507; M. MIGUIDI, *sub art. 94*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 435). ■ A tale responsabile, inoltre, a norma dell'ultima parte del comma 1°, le cancellerie del tribunale o della segreteria del pubblico ministero sono tenute ad inviare le comunicazioni relative ai provvedimenti del giudice, necessarie per l'immediata sospensione dell'interessato.

**III. La decadenza dal servizio.** ■ Ai sensi del comma 2° della disposizione in commento, al personale dipendente si estende il contenuto dell'art. 59, co. 6°, del TUEL, che disciplina la decadenza di diritto dalla carica di amministratore di ente locale dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione. ■ La norma tiene conto della dichiarazione di illegittimità costituzionale che ha investito la preesistente normativa, nella parte in cui anche per i dipendenti degli enti locali disponeva la stessa automatica destituzione prevista per gli amministratori degli enti locali, senza preventivamente sottoporli al procedimento disciplinare (Corte Cost. 93/197). ■ Alla disposizione è dunque stato aggiunto l'ultimo inciso «previa attivazione del procedimento disciplinare», facendo così venire meno per i soli dipendenti di cui all'art. 94, l'automatismo della decadenza invece mantenuto per gli amministratori.

**95** Dati sul personale degli enti locali. **1.** Il Ministero dell'interno aggiorna periodicamente, sentiti l'Associazione nazionale comuni italiani (Anici), l'Unione delle province d'Italia (Upi) e l'Unione nazionale comuni, comunità enti montani (Uncem), i dati del censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali.

**2.** Resta ferma la disciplina sulla banca dati sulle dotazioni organiche degli enti locali prevista dall'articolo 16 ter del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68.

**96** Riduzione degli organismi collegiali. **1.** Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi i consigli e le giunte, secondo le rispettive competenze, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individuano i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia.

**SOMMARIO:** 1. Le norme di chiusura.

**I. Le norme di chiusura.** ■ Gli artt. 95 e 96 costituiscono norme di chiusura del capo I del titolo V, dedicate rispettivamente alle banche dati sul personale degli enti locali e alla riduzione degli organismi collegiali. ■ Nella prima disposizione va messa in evidenza la *ratio* che risponde ad una duplice necessità. Da un lato quella di controllare il costo del lavoro: essa va letta, quindi, in relazione all'art. 60 del d. leg. n. 165/01, a norma del quale ogni anno le amministrazioni pubbliche devono trasmettere alla Corte dei conti il conto annuale delle spese sostenute per il personale, unitamente ad una relazione sui risultati della relativa gestione. Dall'altro, il nuovo assetto organizzativo delle autonomie locali ha reso indispensabile un costante monitoraggio di dati, tempestivamente aggiornati, sulle risorse umane a disposizione degli enti, collegato anche alla programma-

zione del fabbisogno di personale. ■ Sulla seconda disposizione, la cui collocazione nel presente capo appare discutibile, va segnalato il collegamento con il patto di stabilità di cui alla l. n. 448/98, in relazione al quale gli enti locali hanno assunto l'impegno di ridurre progressivamente il proprio disavanzo in funzione della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dagli obblighi comunitari, anche attraverso la soppressione degli organismi collegiali non ritenuti indispensabili (art. 30, co. 8°, l. n. 488/99, finanziaria 2000). Nel riferimento ai «recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi», va invece rinvenuta una concreta attuazione al principio generale consacrato con la l. n. 241/90 (M. MIGUIDI, *sub artt. 95-96*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 439).

## CAPO II

### SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

**97** Ruolo e funzioni. **1.** Il Comune e la Provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'articolo 102 e iscritto all'albo di cui all'articolo 98.

**2.** Il segretario comunale e provinciale 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.

**3.** Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'articolo 108, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale.

**4.** Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre:

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

genti della pubblica amministrazione locale, nonché l'elaborazione di studi e ricerche, con particolare riferimento agli enti locali (d.P.R. n. 396/98, art. 1, co. 3°). ■ Il Consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia autonoma ha istituito undici scuole regionali ed interregionali per la specializzazione e l'aggiornamento dei segretari e dirigenti delle amministrazioni locali: 1. Pie-

monte-Liguria; 2. Lombardia; 3. Veneto-Friuli Venezia Giulia; 4. Emilia Romagna - Marche; 5. Toscana-Umbria; 6. Lazio-Abruzzo-Molise; 7. Campania; 8. Puglia; 9. Calabria-Basilicata; 10. Sicilia; 11. Sardegna. ■ La Scuola Superiore e le scuole regionali ed interregionali sono finanziate con il **fondo finanziario di mobilità** a carico degli enti locali (sub art. 102).

**105** Regioni a statuto speciale. 1. *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui al presente capo con propria legislazione.* 2. *Nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, fino all'emanazione di apposita legge regionale, rimane ferma l'applicazione del titolo VI della legge 11 marzo 1972, n. 118.*

SOMMARIO: I. La disciplina dei segretari comunali e provinciali nelle regioni a statuto speciale.

**I. La disciplina dei segretari comunali e provinciali nelle regioni a statuto speciale.** ■ Il TUEL (confermando quanto già previsto dall'art. 17, co. 84°, l. n. 127/97) riserva alla competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome la disciplina dei segretari comunali e provinciali. In via transitoria si prevede per la sola Regione Trentino-Alto Adige l'applicazione del titolo VI della l. n. 118/72 (co. 2°), di contro si deve ritenere che per le altre regioni a statuto speciale trovino immediata applicazione le previsioni del TUEL in materia (V. DOMENICHELLI, in M. BERGOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 468). ■ **La Regione Trentino-Alto Adige** con le l.r. n. 4/93 e n. 10/98 ha dettato la propria disciplina in materia di norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti dei Comuni e dei segretari comunali della Regione Trentino-Alto Adige. La discipli-

na regionale prevede, diversamente da quella nazionale, che i **segretari comunali sono dipendenti dei comuni** iscritti in apposito albo regionale, articolato e gestito a livello provinciale e che il segretario è il funzionario più elevato in grado del Comune. ■ **La Regione autonoma della Valle d'Aosta** ha dettato una propria disciplina con la l.r. n. 46/98, la quale prevede che i **segretari comunali sono dirigenti equiparati ai dirigenti regionali**, iscritti in apposita sezione dell'albo istituito presso la Presidenza della Giunta regionale. ■ **Nella Regione Friuli Venezia Giulia** la materia è regolata dalla l.r. n. 1/06. ■ **La Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna** non hanno ancora previsto una loro disciplina autonoma sui segretari comunali, pertanto l'ordinamento dei segretari comunali è quello previsto dal TUEL (C.G.A. Sic., sez. riun., n. 290/01, *Cons. Stato* 01, I, 1551).

**106** Disposizioni transitorie e finali. 1. *Fino alla stipulazione di una diversa disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro resta ferma la classificazione dei Comuni e delle Province ai fini dell'assegnazione del segretario prevista dalle tabelle A e B allegate al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.*

2. *I segretari già iscritti alla sezione speciale dell'albo ai sensi dell'articolo 17, comma 82, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e trasferiti presso altre pubbliche amministrazioni, permangono nel ruolo statale e mantengono ad esaurimento qualifica e trattamento economico pensionabile in godimento.*

3. *Ai fini dell'attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50, i segretari comunali di cui all'articolo 18, comma 14, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, o all'articolo 39, comma 22, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, possono essere collocati o mantenuti in posizione di fuori ruolo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche dopo il trasferimento alle amministrazioni di destinazione e con effetto dalla data di entrata in vigore della citata legge 8 marzo 1999, n. 50. Gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei predetti dipendenti rimangono a carico dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali fino alla data del trasferimento alle amministrazioni di destinazione; successivamente sono a queste imputate. Analogamente si provvede con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, per i segretari comunali in servizio presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 34, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465.*

SOMMARIO: I. La devoluzione al CCNL per l'assegnazione dei segretari. - II. I segretari trasferiti e distaccati.

**I. La devoluzione al CCNL per l'assegnazione dei segretari.** ■ Il primo comma della disposizione in commento contiene la disciplina transitoria per l'assegnazione dei segretari comunali e provinciali operando un

duplicato rinvio. ■ Il primo di tali rinvii è al d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, che contiene, nelle tabelle allegate, la classificazione dei comuni e delle province da prendere come parametro per l'assegnazione dei segretari. Data

classificazione è rimasta operativa sino alla stipula del primo CCNL dei segretari comunali e provinciali (1998/2001), cui il TUEL rinvia in seconda battuta per fissare una classificazione eventualmente diversa. Va segnalato che tale scelta è stata ritenuta discutibile da una parte della dottrina, in quanto «pretende di assegnare direttamente alla contrattazione sindacale una materia che, per la verità, riguarda - prioritariamente se non esclusivamente - gli enti locali, essendo fondata sulle caratteristiche quali-quantitative dei rispettivi abitanti, sulla presenza o meno di flussi turistici o commerciali, di uffici pubblici di particolare rilievo, ecc.» (C. SAFFIOTTI, in M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *L'ordinamento degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, 2004, p. 956). ■ **IL I segretari trasferiti e distaccati.** ■ Il secondo comma della disposizione in commento si occupa dei segretari già iscritti alla sezione speciale dell'albo - ovvero di coloro che abbiano fatto richiesta di iscrizione entro il termine stabilito dall'art. 17, co. 82° della l. n. 127/97 - disponendo che nel caso siano stati trasferiti presso altre amministrazioni pubbliche, permangono nel ruolo statale e mantengono, ad esaurimento, la qualifica e il trattamento economico pensionabile in godimento. ■ **PIÙ farraginoso** la disciplina contenuta nel terzo com-

ma, a causa dei numerosi rinvii a precedenti fonti legali e regolamentari. La disposizione ha riguardo sostanzialmente al novero di segretari chiamati a svolgere **funzioni diverse** da quelle per le quali erano stati assunti (C. SAFFIOTTI, in M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 957). Si tratta dei segretari distaccati presso la funzione pubblica (art. 18, co. 14°, d.P.R. n. 465/97), di quelli chiamati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per dare attuazione alla l. n. 59/97 (art. 39, co. 22°, l. n. 449/97) e per quelli in servizio presso il Ministero dell'interno (art. 34, co. 2°, d.P.R. n. 465/97), che, ai fini dell'attuazione della l. n. 50/99, possono essere collocati o mantenuti in posizione di fuori ruolo con d.P.C.M., o decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica nel caso di segretari comunali in servizio presso il Ministero dell'interno, anche dopo il trasferimento alle amministrazioni di destinazione e con effetto dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 50 del 1999. Resta fermo che a far data dal trasferimento, gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale e accessorio, prima posti a carico dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari, verranno imputate alle amministrazioni di destinazione.

### CAPO III

## DIRIGENZA ED INCARICHI

**107** Funzioni e responsabilità della dirigenza. 1. *Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.* 2. *Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.*

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

- la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- la stipulazione dei contratti;
- gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- 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;
- tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**SOMMARIO:** I. Status e ruolo del direttore generale. - II. Nomina e revoca del direttore generale. - III. Le funzioni del direttore generale.

**I. Status e ruolo del direttore generale.** ■ La figura del direttore generale è stata introdotta dalla l. n. 127/97 (art. 6, co. 10°), nell'ambito di un più vasto processo di riforma volto a dare corpo ad «un'organizzazione amministrativa locale più flessibile, attenta ai risultati, aperta ad una cultura «manageriale» [...] che prevedeva, anzitutto, un mutamento rilevante della collocazione e del ruolo del segretario comunale» (L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, p. 197).

■ Il direttore generale si presenta quale **organo burocratico facoltativo** il quale, se nominato, è chiamato a dare attuazione alle direttive dell'organo di governo dell'ente sovrintendendo alla gestione dello stesso. ■ Il modello introdotto dalla legge del 1997 è confermato dal TUEL si ricollega alla figura del **city manager** presente nell'ordinamento statunitense ed in alcuni ordinamenti nordeuropei. Si deve però osservare che se in quelle esperienze il **city manager** «si è evoluto nel tem-

po sino a diventare la figura di maggior spicco ed incidenza politica nell'amministrazione locale, capace di condizionare le scelte degli altri organi formalmente investiti del potere decisionale» (M. BROCCA, in R. CAVALLIO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, pp. 588; E. BALBONI, *Reg. gov. loc.* 95, p. 175 ss.), il direttore generale si presenta invece con una connotazione «ibrida» (L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 2001, p. 602) e in una posizione di snodo tra gli organi di governo, il segretario e i dirigenti. ■ Per alcuni la figura del direttore generale deve essere attratta nell'ambito delle **strutture di governo**, pertanto esso non può essere considerato quale soggetto separato rispetto all'organo politico del quale è diretto collaboratore col ruolo di garante dell'attuazione degli indirizzi politici (OLIVERI, *Nuova rass.* 99, p. 128

ss.). ■ Secondo altri al direttore generale può essere attribuita la responsabilità diretta dei servizi, nonché «status» dei poteri propri di un **rapporto gerarchico**, seppure da attivarsi con le dovute cautele al fine di salvaguardare la necessaria autonomia gestionale del dirigente» (E. BARUSSO, sub art. 108, in AA.VV., *Testo unico degli enti locali*, Milano, 2000, p. 1093). ■ Per altri infine quella del direttore generale si presenterebbe come una figura di **temporary manager**, il quale «entro un arco di tempo determinato deve raggiungere precisi obiettivi, apportando all'ente che lo chiama un contributo di professionalità, competenze e attitudini manageriale» (C. SILVESTRO, in F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, p. 587).

**II. Nomina e revoca del direttore generale.** ■ Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province, rispettivamente i sindaci e i presidenti delle province possono nominare un direttore generale, oppure conferire le relative funzioni al segretario comunale o provinciale (co. 4°, sub art. 97, co. 4°, lett. e), oppure lasciare al segretario le funzioni di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti (sub art. 97, co. 4°), o, in assenza di questi ultimi, dei responsabili degli uffici e dei servizi (sub art. 109, co. 2°); infine al segretario, non direttore generale, può essere attribuito un incarico che comprende parte delle funzioni proprie del direttore generale (sub art. 97, co. 4°, lett. d). ■ Il direttore generale è nominato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, secondo i criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi (sub artt. 48 e 89). ■ Per alcuni la **deliberazione della giunta** deve essere considerata quale parere obbligatorio non vincolante (M. BROCCA, in R. CAVALLIO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 589; SILVESTRO, *F. amm.* 01, 3256). Per altri di contro «non si comprende per quale ragione questa deliberazione dovrebbe essere diversa da tutte le altre che la giunta è chiamata ad adottare», ciò in quanto «la giunta non è certo un organo di amministrazione consultiva, bensì organo di amministrazione attiva, quindi appunto deliberante, cioè decidente» (C. SAFFIOTTI, in M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *L'ordinamento degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, 2004, p. 1015). Non è chiaro inoltre se la giunta si debba esprimere circa l'opportunità di ricorrere alla figura del direttore generale ovvero anche in ordine al nominativo del candidato prescelto (E. BARUSSO, *Il direttore generale*, Milano, 1998, p. 18). ■ Lo statuto ed i criteri generali per l'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi adottati dal consiglio possono prevedere l'obbligatorietà della figura del direttore generale; di contro tali atti non possono escludere del tutto la facoltà del sindaco o del presidente della provincia di nominare il direttore generale (sub artt. 6, 48, e 89). ■ Lo statuto, i criteri generali per l'adozione del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi ed il regolamento stesso possono contenere indicazioni circa i requisiti professionali, le modalità di nomina e la retribuzione, anche in relazione a possibili **forme di pubblicità e di valutazione di tipo comparativo** per la selezione del direttore generale (M. BROCCA, in R. CAVALLIO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 589; P. VIRGA, *Diritto amministrativo, Amministrazione locale*, Milano, 1998, p. 195). ■ Il provvedi-

mento di nomina del direttore generale ha carattere **fiduciario ed è atto di alta amministrazione**. ■ L'atto di nomina «deve rendere conto dell'iter logico seguito e dei requisiti soggettivi di idoneità all'incarico» (M. BROCCA, in R. CAVALLIO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 589; per casi relativi agli incarichi dirigenziali; Cons. St., sez. IV, 03/7137, *F. amm.* - *CdS* 03, p. 3681; Cons. St., sez. IV, 00/246, in *Lav. pubb. amm.* 02, p. 1132; Cons. St., sez. IV, 00/3289, in *Cons. Stato* 00, p. 1424). ■ Il direttore generale deve essere individuato **al di fuori della dotazione organica** dell'ente e pertanto non rientra tra le figure coperte dalla contrattazione collettiva (sub artt. 88 e 89). ■ La **disciplina del rapporto di lavoro** è posta dalla legge, dalle fonti di autonomia dell'ente locale (statuto e regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi), dal provvedimento di nomina e dal contratto fra direttore generale ed ente locale. ■ Il **contratto** deve essere a tempo determinato ed in ogni caso la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia. ■ Nel caso di cessazione anticipata dalla carica del Sindaco o del presidente della provincia il contratto del direttore generale con l'ente locale si **risolve di diritto**. ■ Qualora venga meno il rapporto fiduciario del sindaco o il presidente della provincia possono procedere alla **revoca** dell'incarico (Cons. St., sez. IV, 00/4233, *F. amm.* 00, p. 2629). ■ Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti il sindaco può nominare il direttore generale previa stipula di una convenzione tra comuni (sub art. 30) le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti; in assenza di convenzione le funzioni di direttore generale possono essere conferite dal sindaco al segretario (co. 4°, sub art. 97, co. 4°, lett. e). ■ Spetta al **consiglio** l'approvazione della convenzione tra i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti che intendano istituire la figura del direttore generale.

**III. Le funzioni del direttore generale.** ■ Spetta al direttore generale **attuare gli indirizzi e gli obiettivi** definiti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive del sindaco o del presidente della provincia, nonché **sovrintendere alla gestione dell'ente**, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. ■ In particolare il direttore generale deve predisporre il **piano dettagliato degli obiettivi** (sub art. 197) e proporre il **piano esecutivo di gestione** (sub art. 169). ■ La funzione di **attuazione degli indirizzi e degli obiettivi** attiene esclusivamente alla gestione amministrativa. Gli indirizzi e gli obiettivi possono essere determinati tanto dal sindaco/ presidente della provincia che dalla giunta e dal consiglio, in quanto tutti organi di governo dell'ente locale (sub art. 36). Il sindaco ed il presidente della provincia nel definire le proprie direttive devono farsi carico anche degli indirizzi formulati dalla giunta e dal consiglio (C. SAFFIOTTI, in M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 1019). ■ Il direttore generale **sovrintendente ma non assume la gestione amministrativa** dell'ente locale (F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2003, I, p. 262; T.a.f. Lazio, sez. II bis, n. 1896/01, in *Giorn. d. amm.* 01, 1238, nt. A. STANCANELLI) anche se talvolta gli sono attribuiti compiti dirigenziali o poteri sostitutivi. ■ Il direttore generale deve coordinare l'attività dei dirigenti dell'ente locale in programmi coerenti ed unitari al fine di «evitare che l'autonomia di cui godono li trasformi in centri funzionali non comunican-

ti». Il rapporto tra il direttore generale e i dirigenti seppur astrattamente riconducibile ad un rapporto di direzione sembra doversi più correttamente configurare nei termini di una «sostanziale supremazia gerarchica» ovvero di «un rapporto di sovraordinazione quasi-gerarchica» del direttore generale nei confronti di tutto l'apparato burocratico (cfr. M. BROCCA, in R. CAVALLO PERIN-F. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 591. E. CLARICH-M. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 2000, p. 274; L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali* (00, p. 1289). ■ «Gli organi di governo, servendosi della potestà statutaria e regolamentare possono adattare il ruolo del direttore generale alle specifiche esigenze organizzative dell'ente, ma al contempo possono accentuarne il carattere flessibile e peculiare, "caricandolo" di funzioni prettamente gestionali o, al contrario, di più intensa collaborazione politica o di poteri estranei all'ordinario rapporto di direzione» (M. BROCCA, in R. CAVALLO PERIN-F. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 591). ■ Le funzioni individuate al primo comma dell'articolo in commento non hanno carattere esaustivo. ■ Dalla presenza o meno di un direttore generale dipende l'effettiva configurazione del ruolo del segretario all'interno

**109** Conferimento di funzioni dirigenziali. 1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, 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 e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della Provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

**110** Incarichi a contratto. 1. Lo statuto 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 di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

2. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al cinque per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al cinque per cento della dotazione organica dell'ente, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle venti unità.

dell'ente locale (sub art. 97). Contestualmente alla nomina del direttore generale il sindaco e il presidente della provincia devono definire i rapporti tra lo stesso ed il segretario comunale o provinciale. ■ Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti in assenza di convenzione le funzioni di direttore generale possono essere conferite dal sindaco al segretario (sub art. 97) ed in ogni caso, in assenza di determinazioni circa l'attribuzione delle funzioni di direttore generale, spettano comunque al segretario comunale la sovrintendenza e il coordinamento dei responsabili dei servizi (art. 97, co. 4°). Di contro c'è però chi ritiene che il vincolo posto dall'articolo in esame sia di stretta interpretazione e che pertanto non sia possibile «nominare un direttore generale in un comune inferiore ai 15.000 abitanti, che non si sia convenzionato, né ricorrendo alla possibilità di conferire le funzioni al segretario - come previsto dall'articolo 108, comma 3 - né utilizzando il potere del sindaco di conferire ulteriori incarichi anche di tipo dirigenziale, come previsto dall'articolo 97, comma 4, lettera d), e dall'articolo 109» (C. SAFFIOTTI, in M. BONGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 1017).

3. I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della Provincia in carica. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.

4. Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie.

5. Il rapporto di impiego del dipendente di una pubblica amministrazione è risolto di diritto con effetto dalla data di decorrenza del contratto stipulato con l'ente locale ai sensi del comma 2. L'amministrazione di provenienza dispone, subordinatamente alla vacanza del posto in organico o dalla data in cui la vacanza si verifica, la riassunzione del dipendente qualora lo stesso ne faccia richiesta entro i trenta giorni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato o alla data di disponibilità del posto in organico.

6. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

**111** Adeguamento della disciplina della dirigenza. 1. 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 decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.

SOMMARIO: I. Osservazioni preliminari. L'art. 111 del TUEL e l'adeguamento della disciplina della dirigenza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. - II. La dirigenza locale nel TUEL e la distinzione funzionale politica amministrativa. - III. La responsabilità dirigenziale. - IV. Conferimento di funzioni dirigenziali. - V. La revoca degli incarichi dirigenziali. - VI. Attribuzione di compiti dirigenziali ai responsabili degli uffici e dei servizi. - VII. Incarichi a contratto.

**I. Osservazioni preliminari. L'art. 111 del TUEL e l'adeguamento della disciplina della dirigenza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.** ■ Come noto, la riforma della dirigenza pubblica, avviata con il d. leg. n. 29/93 e proseguita con i decreti successivi, si è basata su due linee portanti: il **fondamento contrattuale del rapporto di lavoro** (art. 2, co. 3°, d. leg. n. 165/01) ed il principio di «**distinzione funzionale tra politica e amministrazione**» (art. 4 d. leg. n. 165/01) (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, in *Q. d. lav. rel. ind.* 07, p. 118 e, in generale, A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. d. lav.* (04, p. 101 e ss.). La riforma tuttavia si è mossa «nel solco della tradizione» (M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Lav. pubb. ann.* (02, p. 89); F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *A. d. lav.* (01, p. 27)), e cioè assumendo a **modello di regolazione la disciplina della dirigenza statale**. ■ Ai sensi dell'art. 13 del d. leg. n. 165/01, infatti, destinate alle disposizioni relative alla categoria dirigenziale sono, in via diretta, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo. Per tutte le altre amministrazioni diverse dallo Stato, l'art. 27 del medesimo decreto sancisce un obbligo di adeguamento all'anzidetto principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione, nonché agli altri principi in tema di dirigenza di cui al d. leg. n. 165/01, da attuarsi con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti «tenendo conto delle relative peculiarità». ■ Secondo l'opinione

prevalente in dottrina tali peculiarità vanno desunte dalle disposizioni particolari contenute in fonti normative diverse dal d. leg. n. 165/01 e, in particolare, per le autonomie locali, dal TUEL (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 118), il quale conferma l'impostazione dell'art. 27 del d. leg. n. 165/01. Per tali amministrazioni, pertanto, **le norme specifiche della dirigenza statale assumono valore di principi informativi** della disciplina ai quali, ai sensi dell'art. 111, in commento, gli enti locali adeguano gli statuti ed i regolamenti, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare. ■ Da qui, da un lato, la possibilità di ricostruire il rapporto di lavoro del dirigente locale attraverso una «tipizzazione della figura» che, in quanto **autonoma** rispetto a quella del dirigente pubblico in generale, «è provvista di una maggiore aderenza logica ai nuovi compiti istituzionali della Regione e degli Enti territoriali», nonché di una sua «identità» «basata sul raccordo con la comunità che essa contribuisce a governare» (M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, cit., p. 901). ■ Dall'altro lato, la necessità di **individuare la portata dell'obbligo di adeguamento** previsto dagli artt. 27 del d. leg. n. 165/01 e 111 del TUEL, considerate tra l'altro le possibili ricadute della riforma del titolo V della parte II della Costituzione sulla disciplina della dirigenza delle amministrazioni diverse da quelle centrali (l. cost. n. 3/01, su cui in generale F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., p. 17 e ss., G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico*



dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione, in *Lav. pubb. amm.* 03, p. 753, A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *R. g. lav.* 04, p. 343 e ss., A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in *AA.VV., Diritto del lavoro. I nuovi problemi. Studi in onore di Mattia Persiani*, Tomo I, Padova, 2005, p. 9 e ss.). ■ Rispetto a tale questione la dottrina ha assunto posizioni antitetiche. Secondo un primo orientamento l'art. 117 Cost. riformato segnerebbe una svolta rispetto al passato sì da assegnare ampi margini di intervento della legislazione regionale, fino a dubitare della stessa persistenza in capo alle amministrazioni locali di un obbligo di adeguamento ex art. 27 d. leg. n. 165/01. ■ Alla potestà normativa regionale ed alla regolamentazione dei singoli enti locali andrebbe quindi attribuita la definizione della normativa sulla dirigenza (A. CORPACI, *L'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Lav. pubb. amm.* 02, p. 45). Ai sensi dell'art. 117 lett. g Cost., infatti, alla potestà normativa dello Stato è riservata la sola materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». ■ Sembra tuttavia prevalere la tesi opposta che tende, al contrario, ad **escludere lo stato giuridico ed economico del personale, di livello dirigenziale e no, dalla materia «organizzazione ed ordinamento» delle pubbliche amministrazioni** (ma v. in senso contrario Corte Cost. 06/233. Sul tema anche Corte Cost. 03/50), e ad affermare che nella voce ordinamento ed organizzazione rientri solo la cosiddetta macro-organizzazione, mentre gli aspetti di micro-organizzazione e di disciplina del rapporto di lavoro vadano ricompresi nella materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, p. 121 e nella giurisprudenza costituzionale Corte Cost. 97/309 in *F. it.* 97, I, c. 3484).

**II. La dirigenza locale nel TUEL e la distinzione funzionale politica amministrazione.** ■ Quanto alla prima questione sollevata, relativa alla possibilità di tracciare una «tipizzazione della figura» del dirigente locale, in virtù dell'obbligo di adeguamento contenuto negli artt. 27 del d. leg. n. 165/01 e 111 del TUEL, il capo III del titolo IV (Organizzazione e personale) del d. leg. n. 267/00 è rubricato «dirigenza ed incarichi», e dedica una serie di disposizioni, dall'art. 107 all'art. 110, alle seguenti materie: funzioni e responsabilità della dirigenza; direttore generale; conferimento di funzioni dirigenziali; incarichi a contratto. ■ Dette disposizioni trovano, per la prima volta, una **collocazione unitaria** nell'ambito di un autonomo capo, il III, appunto, all'interno del titolo IV del TUEL, pur risalendo ad una disciplina molto complessa, derivata dalla sovrapposizione di interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi venti anni di riforme. ■ Invero, se la dirigenza statale aveva ricevuto un primo riconoscimento di autonomia gestionale e decisionale, sia pur limitato, con il d.P.R. n. 748/72, la **definizione di un nuovo ruolo della dirigenza locale** viene precisata per la prima volta con l'art. 51 della l. n. 142/90, attraverso la nota distinzione funzionale tra poteri di indirizzo e controllo politico amministrativo, da una parte, attribuiti agli organi elettivi, e i poteri di gestione amministrativa, dall'altra, attribuiti ai dirigenti. ■ L'originaria versione di tale articolo, però, aveva generato il dubbio che per rendere operativo il principio di distinzione funzionale tra politica ed ammi-

nistrazione fosse necessaria un'**apposita previsione statutaria**, atteso che la medesima disposizione demandava all'autonomia organizzativa e normativa degli enti locali la precisazione dei criteri e delle modalità di adattamento delle strutture organizzative al nuovo principio di separazione. ■ La necessità di una mediazione di un atto normativo interno del singolo ente locale al quale subordinare l'applicabilità delle previsioni del d. leg. n. 165/01 è stata però esclusa in dottrina (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 121), anche per evitare di piegare il rapporto dirigenziale alle specificità ordinamentali locali (F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., p. 32; contra M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità di risultato dei dirigenti pubblici*, in *R. irim.* 98, p. 390), con il **rischio di una ripubblicazione del rapporto di lavoro, anche solo della dirigenza** (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 124). ■ La questione è stata risolta in via definitiva dall'ultima versione dell'art. 4, co. 2° del d. leg. n. 165/01 (già art. 3, co. 2°, del d. leg. n. 29/93), che ha sancito, in via generale, e per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali, il **principio della distinzione funzionale tra politica e gestione come principio generale dell'ordinamento** (su cui v. A. PATRINO GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002, p. 49 e ss). Tale ultimo articolo, infatti, stabilisce che «i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo», così estendendo a tutte le amministrazioni quanto il citato art. 51 della l. n. 142/90 aveva previsto per i soli enti locali. ■ Va segnalato peraltro che l'art. 4 del d. leg. n. 165/01 recepisce le modifiche apportate dall'art. 45, co. 1°, del d. leg. n. 80/98 all'art. 3, co. 2°, del d. leg. n. 29/93, secondo cui le norme previgenti che attribuivano agli organi di governo l'adozione di atti di gestione «si intendono, nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti». ■ Secondo l'opinione dominante in dottrina, pertanto, l'art. 107 del TUEL si limita, in parte, a ripetere il contenuto del suddetto articolo 4 del d. leg. n. 165/01, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti di carattere generale. ■ Il co. 1° dell'art. 107 va letto, inoltre, alla luce di quanto disposto dall'art. 48, co. 2°, del TUEL che affida alla giunta il compito di collaborare con il sindaco (o con il presidente della provincia), non può nell'amministrazione, ma nel «governo» del comune (o della provincia), precisando che gli atti spettanti alla giunta coincidono con quelli che la legge non riserva al consiglio e che non ricadono nelle competenze del sindaco o del presidente della provincia previste dalle leggi o dagli statuti. Si tratta pertanto di atti necessariamente afferenti alla sfera politica dell'amministrazione, sui quali l'art. 48, co. 2°, riserva alla giunta una competenza residuale ormai unica, dal momento che non è stato più riproposto quanto stabilito dal co. 2° dell'art. 35 della l. n. 142/90. Tale articolo, infatti, attribuisce alla giunta gli atti di amministrazione che non rientrano nelle competenze che la legge o lo statuto riserva ai funzionari dirigenti. ■ Così, dopo avere fissato al comma 2° un **generale criterio residuale** («Spettano ai diri-

genti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente...»), l'art. 107 contiene, al comma 3°, un **elenco puntuale, ma non esaustivo**, dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico espressamente attribuiti ai dirigenti. L'elenco, peraltro, ha solo **valore esemplificativo**, individuando una serie di compiti minimi «comunque non incomprimibile, ma che non esaurisce le competenze dirigenziali» (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 129). ■ Tra tali compiti meritano di essere segnalati, in primo luogo, le **determinazioni a contrattare**, entrate nella competenza del dirigente con la l. n. 265/99, atteso che la competenza relativa all'adozione di «deliberazioni a contrattare» era stata originariamente attribuita alla giunta dall'art. 56 della l. n. 142/90. ■ Qualche dubbio ha invece investito la competenza dirigenziale relativamente all'**affidamento di incarichi professionali**, atteso che, ai sensi dell'art. 4, co. 1°, lett. e del d. leg. n. 165/01, spettano agli organi di governo «le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni», tra i quali parte della dottrina ha ritenuto anche gli incarichi professionali. ■ Quanto alla responsabilità delle **procedure di appalto**, nonché alla stipula dei relativi contratti (co. 3°, lett. a, b, c) si deve ricordare come già la giurisprudenza anteriore al TUEL vi aveva collegato anche il potere di approvazione sulla verifica tecnica e di legittimità degli atti di gara (Cons. St., sez. V, 26-1-1999, n. 64, in *Lav. pubb. amm.* 99, p. 950). ■ Ulteriori incertezze interpretative hanno riguardato la possibilità di attribuire ai dirigenti la **rappresentanza legale dell'ente locale**, anche in giudizio. Invero, da un lato la lettera i del comma 3° dell'articolo 107 ammette che lo statuto e i regolamenti attribuiscono ai dirigenti ulteriori atti, anche su delega del sindaco (e del presidente della provincia, ove ciò sia previsto dallo statuto), ad eccezione delle funzioni svolte da quest'ultimo quale ufficiale del governo, ai sensi dell'art. 54 del TUEL; e dall'altro l'art. 6 dello stesso TUEL rimette allo statuto il compito di regolare i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Sicché mentre una parte della dottrina propende per la soluzione affermativa (in linea d'altronde con quanto previsto per le altre amministrazioni dall'art. 16 del d. leg. n. 165/01 che affida ai dirigenti di uffici dirigenziali generali il potere di promuovere e resistere alle liti, e di conciliare e transigere), pare più ragionevole la posizione di chi, distinguendo tra potere di deliberazione *ad limine* e rappresentanza in giudizio, ammette che lo statuto possa affidare il primo alla giunta e solo la seconda, attraverso esplicita previsione, al dirigente (P. SANTINELLO, *sub art. 107*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Torino, 2002, p. 475). ■ Occorre infine precisare che la versione definitiva di questo catalogo è frutto della **successione di diversi interventi** normativi: invero, alle competenze previste dall'originario art. 51 della l. n. 142/90, relative alla responsabilità di commissioni di gare e di concorsi, la competenza delle relative procedure, e la stipulazione dei contratti, dalla l. n. 127/97 sono stati aggiunti gli atti di gestione finanziaria, gli atti di amministrazione del personale, i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, mentre la l. n. 191/98 ha successiva-

mente introdotto gli ulteriori compiti oggi elencati nell'articolo in commento. ■ Al di là di queste limitate competenze, la possibilità che lo statuto intervenga nel sistema di ripartizione delle attribuzioni degli organi appena delineato si presenta del tutto ridimensionata. Intanto l'art. 6, co. 2°, del TUEL precisa che le attribuzioni degli organi debbano essere solo «specificate» e non più, come in passato, «determinate» dallo statuto. Inoltre, in perfetta sintonia con quanto previsto per le altre amministrazioni dall'art. 4, co. 3°, del d. leg. n. 165/01, il co. 4° dell'articolo 107 consente alla sola legge di derogare le attribuzioni dei dirigenti delineate dai commi precedenti, e peraltro attraverso esplicita previsione normativa. Il successivo comma 5°, infine, a sostegno della soluzione appena riferita precisa anche che, ad eccezione delle funzioni di sovrintendenza all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia (che ai sensi dell'art. 50, co. 3°, del TUEL, continuano ad essere esercitate dal sindaco e dal presidente della provincia) e delle funzioni del sindaco in qualità di ufficiale del governo (art. 54, prima ricorrenza), tutti gli atti di gestione e gli atti o provvedimenti amministrativi conferiti agli organi di governo vengono **trasferiti alla competenza dei dirigenti** (art. 45, co. 1°, d. leg. n. 80/98, poi confluito nell'art. 70, co. 6°, d. leg. n. 165/01, al cui commento di rinvia. V. sul punto, con riferimento allo schema del TUEL, il parere del Cons. St. 8-6-2000, n. 87. In giurisprudenza v. T.a.r. Puglia-Bari, sez. II, 23-3-2000, n. 1248, in *Urbanistica e appalti* 00, p. 990; Cons. St., sez. V, 15-11-2001, n. 5833, in *G. it.* 02, p. 1081, secondo cui statuti e regolamenti non sono abilitati ad incidere sul catalogo delle competenze dirigenziali, non potendosi porre in contrasto con quanto espressamente disposto dalla legge che ne ha disciplinato la materia in maniera esaustiva. *Contra* T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, 27-10-2001, n. 649, in *F. amm. TAR* 02, p. 320).

**III. La responsabilità dirigenziale.** ■ Alla responsabilità dirigenziale - introdotta per i dirigenti degli enti locali dalla l. n. 142/90, in aggiunta alle ordinarie responsabilità civili, penale amministrativa e disciplinare, collegandola al raggiungimento degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa e all'efficienza della gestione - sono infine dedicati gli ultimi commi dell'art. 107 i quali, tuttavia, nulla aggiungono rispetto a quanto in generale previsto per i dirigenti delle altre amministrazioni. L'ultimo comma della disposizione prevede pertanto che alla **valutazione dei dirigenti** degli enti locali si applichino i co. 1° e 2° dell'art. 5 del d. leg. n. 286/99, secondo le modalità previste dall'art. 147 del TUEL. Sicché, a causa del rinvio che l'art. 107, co. 7°, opera ai primi due commi dell'art. 5 del d. leg. n. 286/99, le prestazioni dei dirigenti verranno valutate dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro, anche sotto il profilo della competenza organizzativa, con riferimento alla capacità di sviluppare le risorse professionali, umane ed organizzative loro assegnate; ai sensi del comma successivo, inoltre, la valutazione del dirigente avrà periodicità annuale e terrà conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione, secondo alcuni principi cui la valutazione stessa deve uniformarsi. Trattandosi però di amministrazioni diverse dallo Stato e anche previsto che a tali principi generali gli enti locali possano derogare. ■ Ai sensi dell'art. 147 del TUEL, 2 infatti, gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, predispongono strumenti e

metodologie, anche in deroga all'art. 1, co. 2°, del d. leg. n. 286/99 (punti a-d). **Statuti e regolamenti** hanno così disciplinato la responsabilità dirigenziale alcune volte unendo il controllo di gestione (riferito ai soli aspetti finanziari e contabili) e la valutazione in senso stretto (basata su elementi di tipo qualitativo riferiti all'intera prestazione) altre volte separando le due metodologie di controllo, la valutazione e la verifica dei risultati, nonché la responsabilità dirigenziale (M. NAVILLI-G. ZAMPINI, *Dirigenza area II, Dirigenza delle Autonomie locali*, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, I, Milano, 2005, p. 527 e ss., spec. p. 565). ■ La valutazione dei dirigenti viene effettuata da **organismi interni all'amministrazione** appositamente incaricati (nuclei di valutazione, ad esempio): in caso di valutazione negativa di gestione, l'amministrazione, a seconda della gravità, può intervenire sulla retribuzione variabile, revocare l'incarico, collocare il dirigente in disponibilità. Va segnalato che i **casì di estinzione del rapporto di lavoro dirigenziale** non sono stati presi in considerazione né dalla contrattazione decentrata né, a quanto consta, dagli statuti (M. NAVILLI-G. ZAMPINI, *Dirigenza area II, Dirigenza delle Autonomie locali*, cit., p. 527 e ss.), i quali, al massimo, sono soliti rinviare al d. leg. n. 165/01 o al CCNL di comparto. (Per ulteriori approfondimenti sull'ineffettività del sistema di responsabilità dirigenziale e sul ruolo svolto dalla responsabilità disciplinare da fare valere in alternativa alla prima v. S. MAINARDI, *Il sistema disciplinare nelle autonomie locali: un cantiere aperto*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, Q. d. lav. rel. ind., Torino, 2007, 33 e ss.).

**IV. Conferimento di funzioni dirigenziali.** ■ Una disciplina apposita è invece contenuta nell'art. 109 del TUEL per il conferimento delle funzioni dirigenziali, introdotta nella sua versione definitiva dalla l. n. 127/97. Ai sensi dell'art. 50, co. 10°, del TUEL, espressamente richiamato, il sindaco e il presidente della provincia attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali. ■ Tale conferimento avviene a **tempo determinato**, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo i criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo dell'organo politico, nonché secondo quelli stabiliti dal d. leg. n. 165/01 (così dispone l'art. 13 del CCNL Comparto Regioni ed Enti Locali - Area della dirigenza, Parte normativa 1998-2001) relativi, in particolare alla valutazione delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche con riferimento ai risultati conseguiti in precedenza (ma sull'assenza di tale esplicita indicazione nel testo legale, a differenza di quanto contemplato espressamente nell'art. 19 del d. leg. n. 165/01 v. A. BOSCATI, *op. cit.*, p. 149). Se il rinvio alla fonte regolamentare ripete quello operato dall'art. 2, co. 1°, del d. leg. n. 165/01 (su cui v. Cons. St., sez. V, 30-3-2005, n. 1334, in *F. amm. Cds* 05, p. 824), di difficile soluzione è apparsa l'individuazione del ruolo da assegnare alla **contrattazione collettiva** nella disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, a causa di quanto disposto dal comma 12 bis dell'art. 19 del d. leg. n. 165/01 che espressamente sancisce l'inderogabilità delle disposizioni in esso contenute da parte di contratti o accordi collettivi (su cui diffusamente P. SORDI, *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, in *Lav. pubb. amm.* 05, p. 799 e A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il*

*rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 145). ■ Se si condivide l'idea dell'immediata applicabilità di tale previsione anche alla dirigenza degli enti locali sembra preferibile la tesi che preclude alla contrattazione collettiva di adottare soluzioni derogatorie del modello normativo (legislativo o regolamentare) per tutti gli aspetti dell'attribuzione dell'incarico che siano da quest'ultimo espressamente disciplinati (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 145). ■ Per ciò che attiene alla **durata**, va altresì segnalato che, nel silenzio del testo legale, l'art. 13, co. 2°, CCNL 1998-2001 affida al singolo ente la fissazione di criteri generali, per quanto indichi comunque una durata minima biennale. In dottrina, d'altra parte, si mette in evidenza l'opportunità di **far coincidere la durata dell'incarico con quella del mandato del capo dell'amministrazione**, a causa della natura fiduciaria del rapporto e della scelta, effettuata in funzione degli obiettivi contenuti nel programma di quest'ultimo (P. SANTINELLO, *sub art.* 107, cit., p. 478). ■ Tuttavia, coloro che dubitano della permanente vigenza della clausola contrattuale, stante quanto disposto dall'art. 19, co. 12 bis, del d. leg. n. 165/01, in assenza di determinazione regolamentare del singolo ente, sostengono l'applicabilità dei limiti di durata indicati dall'art. 19 del d. leg. n. 165/01 (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 153). ■ Il **carattere discrezionale e fiduciario** del potere di conferimento o revoca dell'incarico dirigenziale è stato peraltro confermato in diverse occasioni dalla giurisprudenza amministrativa che ha conseguentemente escluso la necessità che ad esso si accompagni una valutazione comparativa tra tutti i potenziali candidati (*contra* Cons. St., sez. VI, 13-6-2001, n. 3293, in *F. amm.* 00, p. 221). ■ Qualificato come **atto di alta amministrazione**, assunto nell'esercizio della più ampia discrezionalità (Cons. St., sez. IV, 12-3-1996, n. 334), il provvedimento di nomina non è tuttavia sottratto all'obbligo di motivazione né al sindacato giurisdizionale di legittimità (sulla natura privatistica dell'atto di conferimento quale determinazione gestionale organizzativa successiva alla definizione delle linee portanti dell'organizzazione degli uffici P. SORDI, *op. cit.*, p. 799 e in giurisprudenza, tra le tante, Cass. 22-2-2006, n. 3880, *Mass. G. civ.* 06, p. 2. Sulla insussistenza, invece, del diritto del dirigente locale a ricoprire un incarico corrispondente a quello svolto in precedenza Cass. 22-12-2004, n. 23760, *Mass. G. civ.* 04, p. 12). ■ Resta aperta la discussione sulla **natura dell'atto di conferimento dell'incarico**: atto privatistico o provvedimento amministrativo. A questo riguardo si può rinviare al dibattito concernente la dirigenza statale. Secondo l'opinione prevalente, comunque, il fatto che l'atto di conferimento debba essere motivato non assume rilievo ai fini della soluzione della questione (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 145 e ss.).

**V. La revoca degli incarichi dirigenziali.** ■ Quanto alla revoca dell'incarico, l'art. 109, dopo avere delineato **tre diverse fattispecie tipiche**, si limita a rinviare ai casi previsti dai contratti collettivi. Mentre le tre ipotesi legali riguardano la revoca anticipata **per motivi «oggettivi»**, nel caso di accertata responsabilità dirigenziale o disciplinare (su cui v. A. BOSCATI, *La dirigenza degli*

*enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 155) **le ulteriori ipotesi contrattuali**, cui l'articolo in commento si riferisce attraverso il rinvio al contratto collettivo, sono disciplinate dall'art. 22, co. 3°, del CCNL del 10 aprile 1996, e riguardano « motivate ragioni organizzative e produttive », nonché il mancato raggiungimento degli obiettivi, a seguito di procedimento di valutazione dei dirigenti ai sensi dell'art. 23 del medesimo CCNL (Verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti). ■ Infine, nel caso in cui la valutazione complessiva sull'espletamento dell'incarico precedente abbia avuto esito negativo, l'art. 4 del CCNL per il biennio economico 2000-2002 ha escluso che possa applicarsi la disciplina prevista per il caso in cui al dirigente venga conferito un successivo incarico con retribuzione di posizione di importo inferiore a quella connessa all'incarico precedente. ■ Anche la **revoca deve essere motivata**, non soltanto per via dell'applicazione della l. n. 241/90, ma anche in virtù delle disposizioni contrattuali previste a tutela della posizione del dirigente, al quale va garantito il contraddittorio con l'amministrazione per contestare le valutazioni negative della sua gestione.

**VI. Attribuzione di compiti dirigenziali ai responsabili degli uffici e dei servizi.** ■ L'ultimo comma dell'art. 109 conferma la possibilità per il sindaco di **comuni di medio-piccole dimensioni** di affidare con provvedimento motivato le funzioni dirigenziali ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla qualifica funzionale ricoperta. Tale disciplina era già stata prevista dalla l. n. 127/97 (che aveva introdotto un comma 3 bis nell'art. 51 della l. n. 142/90), ed era stata successivamente integrata da una serie di disposizioni legislative sia contrattuali. ■ La disposizione in commento, nella sua versione definitiva, omette il riferimento ai requisiti culturali e non esplicita la possibilità di conferire le funzioni dirigenziali ai **segretari** che però, nell'impianto organizzativo complessivo risultante dal TUEL (art. 97, co. 4°, lett. d), e dalla contrattazione collettiva (che li ha equiparati ai dirigenti), non sembrano esclusi dall'ambito di applicazione della previsione. La **ratio** della disposizione va certamente ricercata nel tentativo di dare una soluzione ad un dato di fatto, quello della **marginale ed esigua diffusione della qualifica dirigenziale** di ruolo negli enti locali rispetto alle amministrazioni centrali. In dottrina però tale opzione legislativa non è stata condivisa a causa della possibilità che, attraverso l'accesso in via normale all'incarico dirigenziale senza il superamento di un'apposita procedura concorsuale, l'attribuzione dell'incarico venga percepita come una conseguenza di uno sviluppo o progressione di carriera sia da parte del singolo sia da parte dell'amministrazione (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 132). ■ All'interno di tale quadro normativo si è però inserita la **contrattazione collettiva** (art. 11, co. 1°, del CCNL 1999 e, successivamente art. 15 CCNL 2004 su cui v. in generale I. OTTOLINA, *Margini di tutela legale e contrattuale per un caso di revoca dell'incarico per le posizioni organizzative in un comune privo di dirigenti*, in *Lav. pubb. amm.* 02, p. 342 e in giurisprudenza Trib. Catania 29-1-2002, *Lav. pubb. amm.* 02, p. 334). ■ Va altresì segnalato che l'art. 53, co. 23°, della l. n. 388/90 e l'art. 29, co. 4°, della l. n. 448/01 (su cui L. A. MAZZAROLI, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fidu-*

*cia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, in *Reg.* 02, p. 49) hanno peraltro previsto la possibilità per i comuni di piccole dimensioni di attribuire **incarichi dirigenziali agli organi politici** (mediante il trasferimento della responsabilità degli uffici e dei servizi, nonché del potere di adottare atti anche di natura tecnica e gestionale, ai componenti dell'organo esecutivo), anche al fine di realizzare un contenimento della spesa pubblica. ■ Su quest'ultima soluzione la dottrina si è espressa in maniera fortemente critica, a causa dell'indebolimento che la stessa provoca al **principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione**, sebbene si sia fatto notare come in realtà il trasferimento di competenze dirigenziali investita non direttamente la giunta o il sindaco (che rimarrebbero, pertanto, privi di poteri gestionali), bensì i soli membri dell'esecutivo (M. NAVILLI-ZAMPINI, *Dirigenza area II, Dirigenza delle Autonomie locali*, cit., p. 567).

**VII. Incarichi a contratto.** ■ L'art. 110 del TUEL definisce una disciplina, introdotta per la prima volta dalla l. n. 142/90, ma nel tempo ampiamente modificata, volta a dotare l'ente locale di un **modulo organizzativo ispirato a criteri di flessibilità e responsabilizzazione**. Essa risponde altresì all'esigenza di assegnare un ruolo centrale alla funzione dirigenziale, quale fulcro della gestione dei processi di innovazione e della gestione degli enti, con l'ulteriore possibilità di ricercare anche all'esterno dell'ente professionalità idonee a realizzare gli obiettivi del programma amministrativo. ■ Va precisato che l'art. 110 rappresenta una norma speciale rispetto alla disciplina contenuta nel d. leg. n. 165/01. Il che comporta che tali regole non costituiscono principi vincolanti per le amministrazioni locali alle quali però non è precluso di recepirle nell'esercizio della propria autonomia regolamentare: l'assunzione con incarichi a contratto è subordinata, infatti, ad una **preventiva determinazione del singolo ente locale** (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 157). Va però segnalato che, secondo l'interpretazione resa dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, n. 3/2008, gli incarichi conferiti a tempo determinato ex art. 110 TUEL, co. 1° e 2°, rientrano tra quelle tipologie di incarichi che, ai sensi del co. 7° dell'art. 36 del d. leg. n. 165/01, così come riformato dal co. 79° dell'art. 3 della l. n. 244/07 (finanziaria 2008), **sono esclusi dal capo di applicazione del co. 1° del medesimo art. 36** prima che questo venisse modificato dalla l. n. 133/08. ■ Il primo comma dell'art. 110, pertanto, delinea una procedura alternativa di reclutamento dei responsabili degli uffici e dei servizi, del personale dirigenziale o di alta specializzazione, con contratti a tempo determinato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire. Rispetto all'art. 19, co. 5 bis e 6, del d. leg. n. 165/01 che richiedono rispettivamente il possesso della qualifica dirigenziale presso altra amministrazione ed una serie di requisiti specifici ulteriori quali presupposti per la stipulazione di contratti dirigenziali a termine, l'art. 110 si presenta come **norma apparentemente più aperta** (sul punto A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 158). ■ La relativa disciplina, tuttavia, varia, a seconda che il contratto a termine sia stipulato **per la copertura di posti già in organico** (co. 1°) o «al di fuori della dotazione organica»

5 (co. 2°). ■ Nel primo caso, infatti, è necessaria un'espressa previsione statutaria, nonché l'esistenza di posti di responsabili dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, corrispondenti da ricoprire nella dotazione organica dell'ente locale. Qui va segnalata una serie di imprecisioni, giacché intanto la norma usa il termine «copertura» che nelle PP.AA. si riferisce sempre ad assunzioni a tempo indeterminato; poi, con una formula assai datata (a seguito del d. leg. n. 29/93), essa distingue tra «contratti di diritto pubblico» e contratti «con deliberazione motivata, di diritto privato». Anche il termine «deliberazione» è stato evidentemente utilizzato in modo improprio o quanto meno ambiguo, poiché riferibile indistintamente al sindaco e al presidente della provincia (in quanto capi dell'amministrazione: art. 50, co. 10°, TUEL), ovvero ad un organo collegiale. ■ Il comma 2°, invece, recepisce quanto successivamente disposto dalla l. n. 127/97 che, dopo la l. n. 142/90, ha introdotto due diverse ipotesi di assegnazione di incarichi con contratto a tempo determinato da stipularsi, sempre nel rispetto dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire, «al di fuori della dotazione organica». ■ In questa seconda tipologia di incarichi, i limiti i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati contratti a tempo determinato per l'assunzione di dirigenti e di alte specializzazioni sono stabiliti dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Tale disciplina è tuttavia differenziata a seconda che il contratto venga stipulato da enti in cui è prevista la dirigenza, ovvero da enti privi di personale dirigenziale: le due categorie di enti, infatti, sono sottoposte a distinte limitazioni quantitative di contratti, da calcolare in percentuale sulla dotazione organica complessiva dell'ente. ■ Gli enti privi di personale dirigenziale, peraltro, possono stipulare contratti a tempo determinato non soltanto con dirigenti ed alte specializzazioni, ma anche con funzionari dell'area direttiva, ma solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente. ■ Tutti i contratti sono invece sottoposti alla medesima limitazione temporale, poiché la disposizione precisa che essi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica. Qualche oscillazione nella giurisprudenza di merito si registra con riferimento alle modalità di individuazione del soggetto con cui stipulare il contratto, se attraverso selezione pubblica (T.a.r. Campania, Napoli, sez. V, 9-12-2002, n. 7887, F. amm. TAR 02, p. 12), ovvero in sua assenza, su base fiduciaria (Tar Puglia, Lecce, sez. II, 27-4-2006, n. 2203 su cui v. A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., pp. 158-159). ■ Il contratto è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto ovvero si trovi in situazioni strutturalmente deficitarie. Ne consegue che tali ipotesi costituiscono altresì ulteriori limitazioni per la stipula di contratti a tempo determinato. Non sono previste altre ipotesi di risoluzione del contratto *ante tempus* ma la dottrina ritiene legittima la risoluzione per entrambe le parti (sia revoca sia dimissioni) solo in presenza di una giusta causa ai sensi dell'art. 2119 c.c., «sia essa riconducibile a grave responsabilità dirigenziale o disciplinare» (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto*

con gli organi politici ed il nodo degli incarichi, cit., p. 161. In giurisprudenza, sulla legittimità di una clausola di libero recesso di un contratto di lavoro dirigenziale extra dotazione organica, Trib. Enna 5-10-2001, in *Law. pubb. amm.*, (1), p. 868). ■ Il nuovo comma 5° dell'art. 110 prevede la risoluzione di diritto del rapporto di impiego, con effetto dalla data di decorrenza del contratto a termine stipulato con personale dipendente di una pubblica amministrazione, con l'obbligo per l'amministrazione di provenienza di riassumere il dipendente qualora ne faccia richiesta entro trenta giorni dalla scadenza del contratto o dalla data in cui ritorni ad essere vacante il posto in organico, restando intanto indisponibile. ■ Soprattutto per gli enti di minori dimensioni, dove il fenomeno potrebbe autorizzare di fatto promozioni automatiche, sarebbe preferibile escludere dall'ambito di applicazione della disposizione contratti da concludersi con soggetti già dipendenti dell'amministrazione. Tale fattispecie è invece oggi espressamente disciplinata dal comma 6° dell'art. 19 del d. leg. n. 165/01 per le amministrazioni statali (A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, cit., p. 159); per la durata dell'incarico il dipendente viene collocato in aspettativa senza assegno. ■ Per gli enti locali la conclusione di un contratto di lavoro dirigenziale a termine con un soggetto già dipendente andrebbe esclusa proprio a causa della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro non dirigenziale contestuale all'assunzione come dirigente, così come disposto dal comma in commento. ■ Semmai tale possibilità andrebbe ammessa per il conferimento di incarichi dirigenziali vacanti, in quanto ciò sia previsto dallo statuto (in questo senso anche l'art. 23 bis del CCNL del 1996, come modificato nel 2006). ■ Nessun elemento di originalità invece caratterizza la disciplina del trattamento economico del personale assunto con contratto a tempo determinato (co. 3°). ■ Un cenno a parte merita, piuttosto, la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo in commento, che ripropone quanto originariamente previsto nell'art. 51, co. 7°, della l. n. 142/90, confermando quindi che il regolamento possa prevedere «per obiettivi determinati e con convenzioni a termine» collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità. ■ Il ricorso a collaborazioni esterne deve però considerarsi ammesso in via eccezionale e, in analogia con l'art. 7, co. 6°, del d. leg. n. 165/01, solo qualora l'amministrazione verifichi l'assenza di personale dipendente con le conoscenze specifiche richieste per la soluzione delle problematiche di pertinenza dell'amministrazione, e comunque con predeterminazione degli scopi e dei tempi dell'incarico (sez. giurisd. Lazio Corsi dei conti 25-9-2000, n. 1544 e 1545). ■ Si segnala che la l. n. 244/07 (finanziaria 2008) e successivamente la l. n. 133/08 hanno modificato tale disciplina introducendo più rigide condizioni per il legittimo conferimento di incarichi individuali ad «esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria». ■ Mentre, per gli enti locali, hanno ulteriormente limitato l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero conferenze, a soggetti estranei all'amministrazione «solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge» (art. 46, l. n. 133/08).

## REGOLAMENTO (CE) 22 DICEMBRE 2000, N. 44/2001