



Scuola Superiore della
Pubblica Amministrazione
Locale



Comune di Roma

LEZIONE I: ORDINAMENTO COMUNALE RIPORTATO NEL T.U.E.L.

La disciplina degli EE.LL. alla luce della riforma del Titolo V
Costituzione

MATERIALE D'AULA

di *Luca Di Maio*

Giovedì 12.06.2008

*La Riforma Costituzionale e il suo impatto sull'assetto
preesistente come determinato dal TUEL*

Le novità in tema di autonomia statutaria e regolamentare

Le funzioni fondamentali del Comune

Gli organi di governo e le rispettive competenze

Regole elettorali, ineleggibilità incompatibilità decadenza

Status degli amministratori locali

Ordinamento del personale e rinvio al D.Lgs. 165/2001

I Dirigenti, Il Segretario Generale, il Direttore Generale

LA RIFORMA COSTITUZIONALE E IL SUO IMPATTO SULL'ASSETTO PREESISTENTE COME DETERMINATO DAL TUEL

Art. 114 La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione

Art 117.I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Art 118 Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Art 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Con l'entrata in vigore della riforma Costituzionale si determina una situazione se non completamente nuova per gli EE.LL almeno differente in ordine ai principi generali con importanti conseguenze operative

Innanzitutto il Comune viene messo al primo posto tra gli enti territoriali che costituiscono la repubblica, operandosi così una vera e propria rivoluzione copernicana rispetto alla tradizionale ripartizione tra regioni province e comuni propria del vecchio testo costituzionale.

Con ciò rafforzandosi la caratteristica di ente locale rappresentativo (come del resto la provincia) ed esponenziale della comunità (art 3 TUEL)

Inoltre è affermato esplicitamente il principio di **sussidiarietà verticale** per cui le funzioni amministrative vengono svolte dal livello di governo più vicino al cittadino.

A seguito del nuovo assetto gli EE.LL hanno proprie funzioni garantite dalla costituzione (anche se la loro concretizzazione e' lasciata alla legislazione esclusiva dello stato ex art 117 comma 2 lett. p) cui possono aggiungersi funzioni attribuite dalla legge statale e regionale.

Infatti il riconoscimento di funzioni proprie e il loro carattere di enti esponenziali implica in potere degli EE.LL. di normazione delle posizioni giuridiche soggettive degli amministrati appartenenti alla comunità.

LE NOVITÀ IN TEMA DI AUTONOMIA STATUTARIA E REGOLAMENTARE

Conseguenza del nuovo assetto è il forte rafforzamento dell'autonomia normativa già affermata nel TUEL verificandosi in sostanza un mutamento nell'ambito della gerarchia tradizionale delle fonti del diritto.

Mentre nell'ordinamento pre vigente ci si limitava a garantire l'autonomia degli enti locali, nel nuovo ordinamento viene individuata dalla costituzione della repubblica una disciplina di base degli enti locali di rango superiore alla legge ordinaria e viene affermata esplicitamente l'autonomia statutaria e regolamentare

La previsione dei contenuti sui quali esercitare tale potestà farebbe pensare secondo alcuni, ad un a riserva costituzionale di fonte locale

Questo sistema mette in crisi il tradizionale principio di gerarchia tra le fonti e afferma quello di separazione e di esclusività, per cui quando e' operativo un livello di regolazione questo determina il non intervento degli altri

Da una situazione iniziale in cui nel 1990 lo Statuto disciplinava nel rispetto dei principi fissati dalla legge l'organizzazione e le attribuzioni degli organi, le forme di collaborazione tra comuni e province, e i regolamenti disciplinavano l'esercizio delle funzioni nel rispetto della legge e dello statuto (L.142/90) già con il TUEL (art.1) la legislazione in materia di EE.LL enuncia espressamente i principi limite alla loro autonomia normativa, stabilendo che inoltre le deroghe allo stesso possono essere disposte solo in forma espressa, si passa a un assetto in cui il potere statutario è garantito direttamente dalla Carta Costituzionale e la fonte regolamentare non è più subordinata al rispetto della legge ma solo ai principi fissati dalla legge e dallo statuto.

Di conseguenza l'assetto della potestà normativa locale come determinato dal TUEL D.Lgs 267/00 deve ritenersi costituzionalmente superato

È la costituzione stessa ad attribuire agli EE.LL funzioni proprie e queste funzioni sono regolate dai propri statuti e regolamenti.

Lo statuto in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione. (L.131/2002)

La legge statale e regionale può al più conferire altre funzioni agli EE.LL, ma non regolare quelle ad esso attribuite (che siano proprie conferite o libere) configurandosi altrimenti come incostituzionale. Si assiste dunque a un parallelismo fra funzioni amministrative locali e potere regolamentare locale.

Infatti a seguito del trasferimento di funzioni agli EE.LL il nuovo assetto costituzionale determina la potestà regolamentare locale.

La potestà regolamentare dello stato o della regione e' alternativa a quella locale non potendosi dare un doppio grado di normazione secondaria.

E evidente perciò che una legge statale o regionale non può disciplinare compiutamente una materia per la quale le funzioni amministrative sono state conferite agli EE.LL..

Ne si può sottrarre in qualche misura la regolamentazione di queste funzioni alla potestà normativa locale.

E' ulteriormente ampliata l'autonomia finanziaria con possibilità per gli enti di istituire e applicare tributi seppur in armonia con i principi fissati dalla costituzione e dal potere generale di coordinamento della finanza pubblica spettante allo stato (esercitato principalmente, ma non solo, a mezzo della legge finanziaria e dal patto di stabilità in essa richiamato).

A seguito della riforma e della legge 131/2002 cd “legge La Loggia” di attuazione della medesima, si attende l’elaborazione della Carta delle Autonomie Locali che dovrebbe recepire nella legislazione ordinaria le novità recate dalle disposizioni costituzionali

La disciplina base relativa all’organizzazione degli EE.LL. e’ tuttavia ancora contenuta per gran parte nel TUEL come modificato e integrato a seguito delle novelle succedutesi nel tempo, oltre che naturalmente nello statuto .

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEL COMUNE

Le funzioni del comune sono definite dall’art 13 TUEL, a mente del quale spettano allo stesso tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Come si vede trattasi di un’elencazione aperta e suscettibile di integrazioni alla luce delle esigenze del singolo ente proprio **in applicazione del principio della sussidiarietà**.

L’ art.14 precisa che il **comune gestisce per conto dello stato** i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica e le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell’articolo 54.

Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie

Inoltre Il comune, per l’esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme di decentramento.

Per il comune di Roma il decentramento e’ assicurato dalla norma statutaria che ha previsto l’istituzione, in conformità di quanto previsto all’17 comma1 e 5 TUEL (come modificato dalla finanziaria 2008) delle circoscrizioni di decentramento che assumono la denominazione di municipi

Le funzioni della provincia sono definite all'art 19 del tuel

GLI ORGANI DI GOVERNO E LE RISPETTIVE COMPETENZE

Sono organi di governo del comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio, la Giunta, il Presidente.

Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo politico amministrativo

Anche in relazione alla rafforzata autonomia statutaria e regolamentare è da considerarsi il **"Parlamento dell'ente locale"**

In quest'ottica la presidenza del consiglio prima spettante al sindaco e' stata resa autonoma con la previsione che nei comuni superiori a 15.000 abitanti il consesso sia presieduto da un presidente .Nei comuni di popolazione inferiore la figura del presidente del consiglio può essere prevista dallo statuto

La composizione dei consigli comunali e provinciali è prevista all'art 37 TUEL

Le competenze sono fissate dall'art 42 e quindi rientrano nella stessa:

a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

Rientrano in questa categoria tutti i regolamenti escluso quello per l'ordinamento degli uffici e dei servizi per il quale l'organo deve altresì dettare i criteri generali ai quali si dovrà attenere la giunta (art 48 TUEL)

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;

Tutte le fasi del bilancio data la valenza programmatica e autorizzativa di spesa sono di competenza consiliare così come tutti i piani e programmi in materia di assetto e utilizzazione del territorio.

c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;

d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

Il ruolo primario del Consiglio in materia di gestione dei servizi pubblici locali risulta rafforzato dall'ultima legge finanziaria, anche in materia di governance societaria e di autorizzazione all'acquisizione, ma anche al mantenimento di partecipazioni, le quali devono essere conformi alla mission dell'ente stesso. Sono di competenza consiliare anche tutte le operazioni sulle partecipazioni a qualsiasi titolo detenute

f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

il comma in commento non è che l'esplicazione dell'autonomia in materia tributaria prevista all'art 119. La finanziaria per il 2007 ha riportato la competenza relativa alla determinazione dell'aliquota ICI in capo al Consiglio

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari;

i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta, del segretario o di altri funzionari;

Rientrano nella competenza consiliare anche la concessione di diritti reali di qualsiasi tipo su beni immobili di proprietà comunale oltre alle concessioni di uso e locazione superiore ai 9 anni

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

A fine legislatura il consiglio può approvare il Bilancio di mandato che è la ricognizione dei risultati raggiunti in ordine agli obiettivi programmati in conformità al programma politico amministrativo del Sindaco o del Presidente

Non si può non sottolineare che la competenza consiliare, pur così estesa, e' da intendersi come tassativa e non derogabile, per cui l'atto eventualmente adottato al di fuori dei propri poteri è viziato da incompetenza. Le competenze consiliari non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza

L'organo di governo a competenza residuale è quindi la Giunta.

La Giunta comunale e la Giunta provinciale sono composte rispettivamente dal sindaco e dal presidente della provincia, che le presiedono, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il sindaco e il

presidente della provincia, e comunque non superiore a dodici unità. Gli statuti possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo degli stessi.

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere. Lo statuto può prevedere tale facoltà nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'art 64 TUEL prevede l'incompatibilità tra la carica di assessore e consigliere

La competenza della giunta e' fissata all'art. 48 per il quale la Giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento.

Collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio.

Riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

Atti principali della giunta sono a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività :

- l'approvazione dello schema di bilancio di previsione e rendiconto di gestione da sottoporre ad approvazione del consiglio,
- l'approvazione del PEG (piano esecutivo di gestione)
- l'approvazione del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi
- la fissazione delle aliquote dei tributi,
- le variazioni di bilancio in urgenza,
- la definizione delle competenze e delle attribuzioni dirigenziali,
- l'assegnazione delle somme ai dirigenti,
- la concessione di contributi e patrocinio,
- gli atti di indirizzo ai dirigenti in relazione alle successive scelte gestionali

- l'approvazione di progetti preliminari definitivi ed esecutivi di lavori pubblici e dei preliminari quando essi non comportino variante agli strumenti urbanistici;

Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi rappresentativi e responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

Il mandato dura 5 anni ed essi al termine del secondo mandato non sono immediatamente rieleggibili

Convocano e presiedono la Giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il Presidente del Consiglio (comuni di popolazione inferiore a 15000 abitanti in assenza di previsione statutaria)

Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia (art 55 TUEL).

Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

Il sindaco è titolare inoltre di un potere di ordinanza, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica e nelle materie dell'edilizia e della polizia locale a carattere esclusivamente locale

le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale anche **in deroga alla legislazione vigente, salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (ivi comprese tutte le disposizioni costituzionali) sulla base dei seguenti requisiti :**

- 1) efficacia limitata nel tempo al perdurare dello stato di necessità e nello spazio al territorio di riferimento
- 2) stato di urgenza necessità
- 3) adeguata motivazione in relazione all'urgenza e alla necessità

4) comunicazione agli interessati, e a tutti i soggetti sulla cui sfera giuridica il provvedimento può esplicare effetti limitativi e/o negativi

Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni. Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario generale il direttore generale e i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali

REGOLE ELETTORALI: INCOMPATIBILITÀ, INELEGGIBILITÀ, DECADENZA

Il procedimento si distingue a seconda della popolazione inferiore o superiore a 15.000 abitanti

Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco.

Ogni candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale, comprendente un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti.

Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di sindaco, segnando il relativo contrassegno. Può altresì esprimere un voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale compreso nella lista

È proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene il maggior numero di voti. Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste.

Nell'ambito di ogni lista i candidati sono proclamati eletti consiglieri comunali secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali, costituite dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza.

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale.

Ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale.

Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e per una delle liste ad esso collegate o votare per un candidato alla carica di sindaco, anche non collegato alla lista prescelta.

È proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.

Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza, si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

A presidio della regolarità delle elezioni oltre che del corretto e imparziale svolgimento dei compiti da parte degli eletti la legge prevede alcuni particolari istituti :

L'ineleggibilità che mira a garantire la genuinità e la trasparenza delle elezioni e del relativo procedimento, in relazione a particolari cause che determinerebbero una sorta di "captatio benevolentiae" essendo potenzialmente suscettibili di turbare la serenità e la libertà del voto degli elettori.

Le cause di ineleggibilità sono previste agli art 60 e 61 TUEL

L'incompatibilità è invece un 'istituto che ha lo scopo di evitare possibili situazioni di conflitto di interessi oltre che situazioni di coincidenza tra controllante e controllato

Le cause di incompatibilità sono previste agli art 63,64.65 e 66 TUEL

La contestazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità deve essere effettuata dal consiglio di cui l'interessato fa parte .

La decadenza è istituto che suggella le previsioni di legge sulla ineleggibilità e incompatibilità

Status degli amministratori locali

Il sistema delineato dal TUEL al fine di permettere un accesso democratico dei cittadini alle cariche elettive e in definitiva agli organi di governo degli EE.LL. detta una disciplina specifica finalizzata innanzitutto a permettere che le cariche pubbliche siano democraticamente accessibili indipendentemente dalle condizioni personali sociali e di reddito, e in secondo luogo che chi e' chiamato dagli elettori a svolgerle disponga del tempo e delle risorse necessarie.

Questa disciplina rappresenta un utile corollario delle regole democratiche che presiedono all' elezione da parte dei cittadini

A tal fine il TUEL detta disposizioni finalizzate a garantire il tempo necessario allo svolgimento del "munus publicum" : a tale scopo assolvono i permessi e le licenze di cui all'art .79 e l'aspettativa di cui all'art 81.

Mentre per quanto riguarda il necessario ristoro economico degli oneri derivanti dalla carica, l'art 82 come modificato dalla L. Finanziaria 2008 detta la normativa di principio attuata poi con un Decreto ministeriale (D.M ministero dell'interno 119/2000) per la determinazione dei gettoni di presenza e delle indennità di funzione degli amministratori locali.

L'art 84 detta la disciplina del rimborso delle spese anch'essa modificata dalla L. Finanziaria 2008 disponendo che agli Amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, nonché un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese

Le altre norme del capo completano la disciplina relativamente agli aspetti fiscali e contributivi

Ordinamento del personale e rinvio al D.Lgs.165/2001

La disciplina base del personale degli EE.LL e' contenuta nell'art.88 che stabilisce che per l'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti, si applicano le disposizioni del D.Lgs. 165/2001 e smi, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni

Di conseguenza anche per gli enti locali trova applicazione la cd privatizzazione del pubblico impiego e la sottoposizione del relativo contenzioso alla competenza del giudice civile

L'art 89 TUEL individua una autonoma potestà regolamentare degli EE.LL. da esplicarsi secondo principi di funzionalità ed economicità di gestione e responsabilità. da coordinarsi con la contrattazione collettiva nazionale e naturalmente con le nuove previsioni costituzionali e della legge di attuazione.

In tal senso la potestà normativa esplicantesi tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, può disciplinare. le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; gli organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi, principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;disciplina della responsabilità dei dipendenti.

In materia di responsabilità i principi base sono fissati all'art 93 TUEL per il quale per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

Alla responsabilità civile si aggiunge la responsabilità contabile per la quale i tesoriери ed ogni altro agente contabile che abbiano maneggio di pubblico denaro o siano incaricati della gestione dei beni degli enti locali 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

Per le assunzioni l'art 91 detta il principio fondamentale del contenimento della spesa che deve essere coniugato con i principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio.

A tal uopo occorre ricordare che le province e i comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono sottoposti al patto di stabilità e che comporta numerosi vincoli per le assunzioni e obblighi di riduzione della spesa.

I DIRIGENTI, IL SEGRETARIO GENERALE, IL DIRETTORE GENERALE,

Per comprendere il funzionamento della cd "macchina amministrativa" degli enti locali è fondamentale il principio di separazione tra responsabilità di indirizzo e controllo politico amministrativo e verifica dei risultati, posti in capo agli organi politici e attività gestionale amministrativa finanziaria e tecnica attribuita ai dirigenti (art 107 comma 1 TUEL)

Nei comuni privi di dirigenza (popolazione inferiore ai 5000) abitanti le relative competenze di intendono attribuite ai responsabili del servizio;

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.

L'art 107 comma 3 prevede un'elencazione non tassativa dei compiti spettanti alla dirigenza

Completa il principio di separazione tra politica e amministrazione l'art 49 che prevede il regime dei pareri obbligatori su tutte le deliberazioni che non siano mero atto di indirizzo da parte del (dirigente) responsabile del servizio interessato (regolarità tecnica) e da parte del responsabile del servizio ragioneria (regolarità contabile) o in loro assenza dal segretario comunale

Bisogna però ricordare come il principio di cui sopra soffra eccezione per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, nei quali in seguito alle modifiche introdotte dalle

Leggi finanziarie 2001 e 2002, le funzioni di responsabile del servizio, accertata al mancanza all'interno del personale di adeguate professionalità, ai fini del contenimento della spesa possono essere affidate previa opportune modifiche al regolamento degli uffici e dei servizi, anche ai componenti della giunta.

Completa l'assetto della dirigenza la previsione dell'art 110 TUEL a mente del quale lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici di qualifiche dirigenziali 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. 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, 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 5 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.

Al termine del veloce excursus sul funzionamento degli EE.LL. l'esame della figura del segretario comunale, figura di vertice prevista all'art.97 sia per il comune che per la provincia

Il segretario comunale e provinciale, dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, 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 e sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività.

Svolge inoltre tutte le altre funzioni previste all'art 97

Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, possono nominare **un direttore generale**,

Il D.G. provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite e sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi, nonché la proposta alla giunta di piano esecutivo di gestione previsto. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale. 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.

La previsione del D.G. di cui all'art 108 TUEL crea nei fatti una diarchia al vertice amministrativo degli enti che optino per questa scelta che dovrà essere razionalizzata e risolta dalla nuova Carta delle Autonomie non essendo sufficiente una disciplina dei reciproci rapporti quale quella prevista all'art 107, nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, in quanto la situazione può essere fonte di complessi problemi gestionali al vertice dell'ente.