

AMBITO DI APPLICAZIONE, FONTI E FUNZIONI (ARTT. 1-4)

Sommario: 1. Oggetto e ambito di applicazione del Testo Unico. - 2. I soggetti destinatari. - 3. I rapporti esclusi dalla contrattualizzazione. - 4. Il sistema delle fonti. - 5. L'indirizzo politico-amministrativo - 6. Funzioni e responsabilità.

1. OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE DEL TESTO UNICO

La norma di apertura del T.U. sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001) focalizza sia l'oggetto che l'ambito di applicazione delle norme ivi contenute, delimitando altresì le finalità della regolamentazione.

Le disposizioni del T.U. sono dirette a disciplinare l'organizzazione degli uffici ed il rapporto di lavoro e di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 97, comma 1, della Costituzione.

Il legislatore ha preferito *verbalizzare* la situazione in atto di ristrutturazione e riforma della pubblica amministrazione, riportando nel primo comma dell'art. 1 le finalità delle disposizioni contenute nel Testo Unico.

Tre le direttrici fondamentali dell'intervento legislativo la prima è rivolta ad accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione con riferimento a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea. In questo ambito assume forte rilievo lo sviluppo di sistemi informativi pubblici.

La seconda direttrice è rivolta a razionalizzare il costo pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale.

La terza, infine, recentemente modificata nella sua previsione di cui alla lettera c) del primo comma dell'articolo 1 ad opera dell'articolo 21, comma 1, lettera a), **L. 183/2010**, è diretta a realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. L'obiettivo è perseguito assicurando la formazione e lo

sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato e garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori. In ogni caso è assicurata l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica.

Il legislatore, pertanto, inserisce quest'ultima direttrice nel quadro generale dell'avvicinamento delle condizioni del lavoro pubblico rispetto a quello privato e, grazie all'intervento del 2010 con il cd. "*Collegato Lavoro*", la previsione della lotta alle discriminazioni sui luoghi di lavoro.

Il recente riordino della disciplina del pubblico impiego ha, in un certo senso, dettagliato le finalità della disciplina del lavoro pubblico, mettendo in primo piano aspetti che nel corso dell'ultimo decennio erano rimasti trascurati se non addirittura negati.

L'ultimo comma dell'art. 1 precisa il rapporto tra fonti statali e regionali relative alla materia *de qua*. L'affermazione della natura di principi fondamentali attribuita alle disposizioni del T.U. del pubblico impiego ha trovato un giusto *ridimensionamento* nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. Infatti, è stato stabilito che il carattere di principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, delle disposizioni del D.Lgs. 165/2001 va accertato non tanto in relazione alla autoqualificazione normativa, quanto alla natura di normazione di principio che in dette disposizioni si manifesta.

In realtà, l'intervento della L. cost. 18-10-2001, n. 3 ha riformulato i limiti della potestà legislativa delle Regioni con naturali influenze anche nella materia *de qua*, sottoposta ad un controllo deciso della Corte costituzionale.

Per fare solo un esempio, si può riflettere sull'affermato carattere vincolante della intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici anche per le Regioni (Corte cost., 13-1-2004, n. 2).

2. I SOGGETTI DESTINATARI

L'ambito soggettivo di riferimento del T.U. del pubblico impiego è delimitato dal secondo comma dell'art. 1.

In particolare, con un intervento decisamente chiarificatore da parte del legislatore, si è offerta una **definizione di amministrazione**

ni pubbliche tale da non lasciare spazio a fraintendimenti o equivoci interpretativi.

Pertanto, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali, locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le agenzie regolamentate dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Il recente *Milleproroghe* (cfr. **L. 26-2-2011, n. 10**, di conversione del **D.L. 29-12-2010, n. 225**) ha modificato il secondo comma dell'articolo 1 del D.Lgs. 165/2001, prevedendo che, fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni del Testo Unico si applicano anche al **CONI** (*Comitato Olimpico Nazionale Italiano*).

La norma individua una branca dell'organizzazione amministrativa a cui sono rivolte le regole del lavoro pubblico. Si può osservare che il legislatore non interviene con una definizione della pubblica amministrazione che, pertanto, rimane entità dai confini certi, ma dai contenuti generali e teorici imprecisati.

Restano esclusi dalla sfera di destinazione della riforma del pubblico impiego sia gli *enti pubblici economici* che le *aziende municipalizzate*.

3. I RAPPORTI ESCLUSI DALLA CONTRATTUALIZZAZIONE

All'interno del Titolo I (Principi Generali) il legislatore del 2001 colloca, con scelta felice, un richiamo a quei **rapporti** che sono **esclusi** dalla **contrattualizzazione** del rapporto di lavoro pubblico.

Si tratta di quelle eccezioni che, caratterizzate dalla specialità dei rapporti, richiedono indubbiamente uno *status* diverso da quello a regime. Al riguardo, l'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che riman-

gono disciplinate dalla previgente disciplina le categorie di rapporto di lavoro pubblico relative a:

- *magistrati ordinari, amministrativi e contabili;*
- *avvocati e procuratori dello Stato;*
- *personale militare e delle forze di Polizia;*
- *personale delle carriere diplomatica e prefettizia, quest'ultima a partire dalla qualifica di vice-consigliere di prefettura;*
- *dipendenti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del D.Lgs. C.p.S. 691/1947, che si riferiscono al risparmio, alla funzione creditizia e valutaria, dalle leggi 281/1985, che si riferisce alla tutela del risparmio e ai valori mobiliari, e 287/1990, che si riferisce alla tutela della concorrenza e de mercato.*

Con una disposizione contenuta nella L. 252/2004 il personale non volontario del Corpo Nazionali dei Vigili del Fuoco è escluso dalla privatizzazione ed è disciplinato da autonome disposizioni.

Analogamente, il comma 2 dell'art. 3 prevede che il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

A tale proposito si osserva un richiamo necessario alla recente **L. 30-12-2010, n. 240** (cd. *Riforma Gelmini dell'Università*), che disciplina in maniera specifica il tema del reclutamento dei docenti e dei ricercatori nonché la relativa riorganizzazione degli Atenei (PEDACI).

Il comma 1ter, infine, dispone che il personale della carriera dirigenziale penitenziaria sia disciplinato dal rispettivo ordinamento.

Come si vedrà in sede di commento dell'art. 63, il legislatore del 2001, nel disciplinare in via generale l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, attribuisce al **giudice ordinario**, in funzione di giudice del lavoro, le relative controversie, mentre il giudice amministrativo gode di giurisdizione esclusiva con riferimento specifico ai rapporti di lavoro indicati all'articolo 3 citato.

Successivamente alla modifica dell'articolo 2, comma 4, del D.Lgs. 29/1993, i dirigenti generali non sono più inseriti tra le categorie del personale escluso dal regime contrattualizzato, in cui erano stati inizialmente inseriti.

La dirigenza pubblica è stata istituita con l'emanazione del **D.P.R. 30-6-1972, n. 748** (*Disciplina delle funzioni dirigenziali nella Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo*), risultato dello scorporamento dalla carriera direttiva in cui era inserita fino a quel momento. In origine, i dirigenti furono divisi, sotto il profilo organizzativo, in dirigenti generali, dirigenti superiori e primi dirigenti. A tali figure professionali erano attribuiti rilevanti poteri di indirizzo, propulsione e coordinamento, nonché una rappresentanza diretta dell'amministrazione di appartenenza verso i terzi per gli atti di loro esclusiva competenza.

In quella prospettiva, i dirigenti pubblici non godevano di margini di autonomia rispetto ai titolari dei dicasteri di appartenenza e, pertanto, ricoprivano una posizione di debolezza (CARINGELLA).

Soltanto con la riforma derivata dall'emanazione del D.Lgs. 29/1993 veniva introdotto nell'ordinamento un sistema che prevedeva la netta separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, accentuando l'autonomia dei dirigenti in riferimento al secondo tipo di attività.

Tra i punti qualificanti della riforma del 1993 si segnala la sostituzione della originaria tripartizione delle figure dirigenziali con una *bipartizione* declinata tra *dirigente generale* e *dirigente*; l'affermazione dell'*autonomia gestionale* ed operativa dei dirigenti; la *responsabilizzazione* e la *modifica dei criteri di reclutamento e formazione* di queste figure professionali.

Un'ulteriore spinta riformatrice si è avuta con la L. 15-3-1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) che, accelerando il processo di privatizzazione, ha *superato la distinzione tra dirigenti, soggetti alla privatizzazione, e dirigenti generali*, ancora disciplinati da norme di diritto pubblico. Al riguardo, il D.Lgs. 80/1998 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha *sottratto i dirigenti generali dall'applicazione della disciplina delle norme di diritto pubblico*.

4. IL SISTEMA DELLE FONTI

L'**art. 2** del D.Lgs. 165/2001 si presenta come norma fondamentale per lo studio dell'assetto delle **fonti** in materia di lavoro pubblico.

Non è un caso che la cd. «Riforma Brunetta» vada ad incidere significativamente su tale assetto con un intervento sulla materia disciplinata dal comma 2 dell'articolo 2, che declina la gerarchia dei rapporti tra fonti legislative e fonti contrattuali. In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 15 del 2009 sostituisce il secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 D.Lgs. 165/2001, prevedendo che «*eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge...*».

Il senso della disposizione va cercato, come chiarito anche nella Relazione illustrativa alla L. 15/2009, nella necessità di costituire il Dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico e, quindi, nella necessità di ribadire i poteri dei dirigenti in quanto responsabili della gestione delle risorse umane e della qualità e della quantità del prodotto, indicando in maniera certa quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no. A questa finalità risponde il *principio di inderogabilità della legge da parte della contrattazione*, posto dal legislatore in apertura della legge 4 marzo 2009, n.15, a tutela dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invasione della contrattazione, evidente nella pratica degli anni recenti.

In buona sostanza, l'intervento della L. 15/2009 è diretto ad evitare che le norme in essa contenute possano essere derogate e/o modificate da interventi contrattuali successivi, regolando un nuovo rapporto di successione temporale tra legge e contratto.

Una precisazione necessaria da compiere si riferisce al sistema anteriore a quello della Riforma del 1993. Infatti, nel periodo immediatamente precedente, la regola era quella di una connotazione *legale* del rapporto di lavoro pubblico, con una serie di stratificazioni normative che avevano avuto un ruolo chiave sugli esiti negativi di speditezza e di efficacia dell'azione amministrativa.

Con l'intervento riformatore dei primi anni Novanta, si è inteso porre mano a questa situazione, individuando diversi ambiti del rapporto di lavoro disciplinati da fonti di tipo e carattere diversi.

Al riguardo, il primo comma dell'art. 2 del D.Lgs. 165/2001 individua nella fonte legale lo strumento regolatore dell'organizzazione degli uffici.

In particolare, le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo i principi generali fissati dalla legge e mediante atti organizzativi, le *linee fondamentali di organizzazione degli uffici*. In questo modo sono individuati gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferi-

mento della titolarità dei medesimi con la determinazione delle dotazioni organiche complessive.

Tra i **criteri** che devono essere seguiti nella organizzazione degli uffici, il primo comma dell'art. 2 elenca i seguenti:

- a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;
- b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 5, comma 2;
- c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;
- d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;
- e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.

Pertanto, all'interno di questa area legale sono collocate quelle materie sottratte alla contrattazione in ossequio alla riserva di legge di cui all'articolo 97 Cost. Si tratta di ambiti estranei al rapporto contrattuale e che afferiscono, al contrario, alla materia dell'organizzazione dei pubblici uffici.

Il secondo comma dell'art. 2 dispone che i rapporti di lavoro e impiego dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono regolati dalle disposizioni dettate dal capo I, titolo I, del Libro V del codice civile, salvo le diverse disposizioni contenute all'interno del decreto 165/2001 che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 33 D.Lgs. 150/2009, costituiscono disposizioni a carattere imperativo.

In questa prospettiva, viene dato un ruolo rilevante alla regolamentazione privatistica, individuata sia dal codice civile sia dalla legislazione speciale.

Si applicherà, pertanto, la disciplina del codice civile ad istituti come l'assunzione in prova, la diligenza del datore di lavoro, l'obbligo di fedeltà, l'orario di lavoro, le ferie, le rinunce e le transazioni. Inoltre, a questa normativa si dovranno aggiungere quelle leggi che regolamentano anche il lavoro nell'impresa, in materia, ad esempio,

di tutela della maternità, di divieto di discriminazioni, del divieto di interposizione di manodopera e così via.

D'altra parte non si deve dimenticare — ed in ciò si evidenzia con chiarezza la difficoltà di organizzare in sistema le diverse fonti che regolano questo rapporto giuridico — che nell'ambito della disciplina legale del rapporto di lavoro possono ben trovare spazio anche eccezioni e deroghe previste espressamente da leggi speciali. Si pensi alla normativa relativa allo svolgimento di mansioni superiori da parte del dipendente pubblico, totalmente diversa dalla disciplina applicata in ambito privatistico.

Il **comma 3** dell'articolo 2 afferma esplicitamente che i rapporti individuali di lavoro (pubblico) sono regolati contrattualmente mentre l'art. 40, comma 1 (che, prima della cd. Riforma Brunetta prevedeva che la contrattazione collettiva si svolgesse su *tutte* le materie inerenti il rapporto di lavoro) attualmente dispone che la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali.

Pertanto, la materia del rapporto di lavoro che viene svolto alle dipendenze di una pubblica amministrazione è regolata sia da contratti individuali che da contratti collettivi.

Come si vedrà successivamente, i contratti collettivi seguono forme e modalità di stipulazione individuate nel Titolo III del testo unico, mentre i contratti individuali devono conformarsi ai principi dell'art. 45, comma 2, in merito alla parità di trattamento contrattuale ed, in ogni caso, a trattamenti non inferiori rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva.

Anche il comma 3 dell'art. 2 citato è stato sottoposto a novella dal **D.Lgs. 150/2009**; invero, l'attuale versione prevede, al secondo periodo, che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e *salvo i casi previsti dai commi 3ter e 3quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47bis*, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favore-

voli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva.

Introdotta anche un **nuovo comma 3bis**, il quale dispone testualmente che «*Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile*».

5. L'INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO

L'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 si colloca nell'ambito della **distinzione**, affermata e rafforzata, tra **funzioni di indirizzo politico amministrativo** e **attività gestionale**. Tra l'altro, è questo un aspetto inciso dalla riforma del 2009.

Ad una prima analisi, la disposizione specifica della legge delega che n. 15 interessa questa materia è collocata nell'art. 6, in cui si legge che l'esercizio di tale delega è finalizzato a modificare la disciplina della dirigenza pubblica, «(...) *al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (...)*». Si tratta certamente di una finalità posta allo stesso livello delle altre che sono indicate nella stessa norma, ma che riveste un'importanza strategica per il corretto funzionamento dell'azione amministrativa.

Il quadro di riferimento si presenta connotato ormai da tempo dalla differenziazione tra le due funzioni di indirizzo politico (spettante agli *organi politici*) e di gestione (spettante ai dirigenti). Tuttavia, in dottrina si tende ad identificare il rapporto tra organo politico e classe dirigente in maniera diversa.

In estrema sintesi, per una parte della dottrina si tratta di due organi posti in posizione di disuguaglianza, il sott'ordinato dei quali

dispone, però, di una sfera di autonomia non comprimibile (CAsE-TA).

L'organo politico, collocato a livello superiore, fissa gli obiettivi, assegna le risorse, impartisce le direttive generali, valuta i risultati finali, astenendosi dall'intervenire in alcun modo nell'attività di gestione. Quest'ultima è posta in essere dal dirigente, che ne risponderà nei confronti dell'organo politico, ma che, allo stesso tempo, la eserciterà in modo autonomo, disponendo di poteri di sovraordinazione nei confronti dei dirigenti di fascia inferiore. L'organo politico risponderà del proprio agire all'elettorato, in via immediata o mediata.

Al contrario, un altro consistente orientamento dottrinario ritiene che non vi possa essere un rapporto di sovraordinazione tra organo politico e dirigente, rimanendo distinte le funzioni ed esercitate in via autonoma, secondo strette competenze.

La giurisprudenza sostiene che, in coerenza con la *ratio* della riforma derivante dalla privatizzazione del pubblico impiego, le direttive generali che sono emanate dal Ministro per lo svolgimento dell'attività amministrativa debbono essere dirette a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione, di indirizzo e di coordinamento, assicurando gli strumenti per la verifica della rispondenza dei risultati della gestione alle direttive stesse, senza tuttavia vincolare le scelte amministrative, tecniche e gestionali che rientrano in ogni caso nell'autonomia professionale dei dirigenti e nella loro sfera di responsabilità.

Il primo comma dell'art. 4 afferma, pertanto, che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificando, inoltre, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

In particolare, agli organi di governo spettano:

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;

- c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;
- f) le richieste di pareri alle Autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;
- g) gli altri atti indicati dal D.Lgs. 165/2001.

6. FUNZIONI E RESPONSABILITÀ

La collocazione, all'interno dello stesso articolo, delle funzioni e delle responsabilità collegate allo svolgimento dell'attività degli organi politici e dei dirigenti è significativo per una distinzione di competenze tra i due soggetti pur in un ambito unitario.

Al riguardo, il comma 2 dell'art. 4 precisa che ai **dirigenti** spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Inoltre, i dirigenti *sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*. Completa il quadro la previsione contenuta nel successivo comma 3, che dispone l'eventuale deroga delle attribuzioni dirigenziali soltanto espressamente ad opera di specifiche disposizioni legislative.

Per una esatta comprensione della distinzione di competenze è necessario anticipare il contenuto dell'**art. 14, comma 3**, del D.Lgs. 165/2001. In questa disposizione il legislatore ha ben delimitato il potere del Ministro nei confronti dell'attività dirigenziale. Infatti, il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. La norma prosegue prevedendo che, in caso di inerzia o ritardo, il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Nell'ipotesi in cui l'inerzia permanga o in caso di inosservanza grave delle

direttive generali, determinanti pregiudizio per l'interesse pubblico, il Ministro ha la facoltà di nominare un commissario *ad acta*, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La separazione tra indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale è chiara, rimanendo incerto soltanto il limite tra le due ipotesi.

La conferma della distinzione si ha anche in altre disposizioni, quali gli artt. 90 e 107 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

In particolare, i commi 1 e 6 dell'art. 107 TUEL prevedono, rispettivamente, 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*». Inoltre, «*i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione*».

L'art. 90 del TUEL, invece, ribadisce la disciplina degli uffici di supporto agli organi di direzione politica, che sono costituiti per l'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, non potendo occuparsi di attività gestionale, visto il ruolo esclusivamente strumentale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico (BIANCA).

In definitiva, la necessità di separare l'attività gestionale da quella di indirizzo politico-amministrativo rientra nella logica di un'attività che deve essere svolta nel rispetto dei principi costituzionali di *imparzialità* e *buon andamento* e dei principi connessi all'applicazione della L. 241/1990 sul procedimento amministrativo.

Di seguito si analizzerà il *corpus* delle norme dedicate alla dirigenza pubblica ed alle caratteristiche della riforma in atto.

In conclusione, si ricorda che il comma 4 dell'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro.

A queste amministrazioni è fatto *divieto* di istituire *uffici di diretta collaborazione* posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente.