



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica



I POTERI ORGANIZZATIVI E DI SPESA DEI FUNZIONARI DEGLI UFFICI DIRIGENZIALI NON GENERALI

I dirigenti di Uffici non generali hanno il potere di organizzazione interna della struttura con particolare riferimento all'adozione di atti di gestione del rapporto di lavoro ivi compresa l'assunzione di impegni finanziari in attuazione delle indicazioni fornite dai dirigenti generali e nel rispetto della legislazione primaria e secondaria

di **Francesco Orabona** (redattore Valeria Lucia)

PUBBLICO - AMMINISTRATIVO

Estratto dal n. 8/2018 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Domenica 5 Agosto 2018

Sommario: 1. Principi generali sull'organizzazione degli Uffici della Pubblica amministrazione; 2. Uffici generali ed uffici non generali; 2.1. I poteri organizzativi dei dirigenti; 2.2. I poteri di spesa.

1. Principi generali sull'organizzazione degli Uffici della Pubblica amministrazione

La materia sull'organizzazione degli Uffici delle Pubbliche amministrazioni è disciplinata esclusivamente dalle norme di legge che ne stabiliscono i principi generali ai quali le medesime Amministrazioni devono attenersi per la regolamentazione degli aspetti di dettaglio attraverso specifici atti organizzativi interni (Statuti e regolamenti) adottati nel rispetto della legislazione primaria.

L'individuazione dei singoli Uffici all'interno del complessivo apparato amministrativo spetta all'Amministrazione la quale con propri atti determina gli Uffici di maggiore rilevanza e le modalità di conferimento della titolarità degli stessi costituendo in tal modo la dotazione organica dell'intera organizzazione (cfr. art. 2, comma 1, del D.Lgs. 30-3-2001). Tali atti prevedono anche una regolamentazione più dettagliata delle competenze e funzioni da attribuire ai dirigenti da proporre ai vari Uffici.

Si parla in tal caso di atti di macro-organizzazione in quanto, anche successivamente al processo di privatizzazione, la Pubblica amministrazione, come soggetto pubblico, ha conservato la prerogativa di disciplinare con atti autoritativi l'organizzazione della propria struttura^[1]

Viceversa, tutti gli atti che la Pubblica amministrazione può adottare nella veste di datrice di lavoro non sono inscrivibili nella categoria dei provvedimenti amministrativi ma in quella degli atti di diritto privato. Ciò, risulta dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 ove è previsto che *“nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*. Si parla in tal caso di atti di micro-organizzazione^[2] che generalmente sono affidati alla competenza dei dirigenti pubblici.

In particolare, costituiscono principali atti di micro-organizzazione: l'organizzazione interna degli uffici dirigenziali non generali; il conferimento di incarichi di direzione e coordinamento degli uffici dirigenziali non generali, la ripartizione delle risorse umane e finanziarie tra gli uffici in cui si articolano gli uffici dirigenziali, la gestione, il coordinamento ed il controllo del personale, dell'orario di lavoro e della produttività ivi compreso le procedure di assunzione, estinzione (licenziamento) e regolazione (trasferimento) del rapporto di lavoro.

In giurisprudenza è stato affermato che gli atti di conferimento delle posizioni organizzative a funzionari che non appartengono al ruolo della dirigenza amministrativa, inquadrati nelle aree, la cui definizione è demandata dalla legge alla contrattazione collettiva, esulano dall'ambito degli atti amministrativi autoritativi e si iscrivono nella categoria degli atti negoziali, assunti dall'Amministrazione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, a norma dell'art. 5, comma secondo, del d.lgs. n. 165 del 2001. Pertanto, nell'applicazione della disposizione contrattuale, l'attività dell'Amministrazione non si configura come esercizio di un potere di organizzazione, ma come adempimento di un obbligo di ricognizione e di individuazione degli aventi diritto, con conseguente devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle relative controversie, non ostandovi l'esistenza di atti amministrativi presupposti e potendo al riguardo operare la disapplicazione dell'atto ai sensi dell'art. 63, comma 1 del citato decreto^[3]

In virtù dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001 gli organi politici di governo delle Pubbliche amministrazioni esercitano le funzioni di indirizzo politico amministrativo definendo obiettivi e programmi, mentre i funzionari di livello dirigenziale svolgono l'attività di gestione e di adozione di atti e provvedimenti amministrativi con relativa responsabilità^[4] 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.

2. Uffici generali ed Uffici non generali

I titolari degli uffici dirigenziali dell'Amministrazione esercitano le funzioni previste espressamente dalla legge ed, in particolare, dagli artt. 16 e 17 del D.lgs. n. 165 cit.

In particolare, nell'ambito degli Uffici dirigenziali bisogna distinguere tra Uffici a carattere generale ed Uffici a carattere non generale. Ai primi di regola sono preposti i dirigenti di prima fascia; mentre ai secondi i dirigenti di seconda fascia.

Gli Uffici a carattere generale sono articolati in più macro strutture suddivise in Dipartimenti e Direzioni centrali in un numero massimo stabilito dall'atto organizzativo dell'Amministrazione compatibilmente con le prescrizioni legislative.

Gli Uffici a carattere non generale, invece, sono strutture più limitate inserite nell'ambito dei Dipartimenti e Direzioni e possono essere articolati in Servizi o Uffici periferici o Uffici tecnici con funzioni di supporto agli Uffici generali.

2.1 I poteri di organizzazione dei dirigenti

I funzionari degli Uffici dirigenziali non generali, nominati dal Capo Dipartimento a seguito di apposita procedura di valutazione comparativa, esercitano le attribuzioni previste dalla legge nonché dai regolamenti e dagli atti organizzativi interni.

Gli incarichi possono essere conferiti per un periodo temporale limitato e cioè entro il limite massimo di tre anni e sono rinnovabili^[5]. Gli stessi possono essere revocati in caso di valutazione negativa, in relazione all'incarico ricoperto, ovvero a seguito della modificazione dell'assetto organizzativo dell'Ente.

Tali dirigenti possono essere revocati nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 165/2001 ove applicabili nonché a seguito della modificazione dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione. Trovano applicazione le disposizioni normative e contrattuali di riferimento nelle ipotesi di cessazione anticipata o risoluzione consensuale dell'incarico.

Con particolare riguardo agli aspetti organizzativi dell'Ufficio, i funzionari, nel rispetto della legislazione primaria e delle norme degli atti interni adottati dalla stessa Amministrazione, devono curare, nell'ambito delle rispettive competenze, l'attuazione dei piani e dei progetti ad essi assegnati dai titolari degli Uffici dirigenziali attraverso

l'adozione dei relativi atti e provvedimenti amministrativi.

In particolar modo a detti funzionari spettano le seguenti attribuzioni: attività di organizzazione e gestione delle risorse ad essi affidate con relativa responsabilità della gestione e dei risultati; individuazione ed istituzione di opportune forme e modalità di controllo, di gestione ed attuazione della performance secondo la legge generale e in conformità al sistema di misurazione e valutazione della performance allo scopo di assicurare l'integrità e la trasparenza delle attività; facoltà di formulare proposte e pareri agli organi di governo o al titolare dell'ufficio dirigenziale generale da cui dipendono; funzioni di coordinamento, per gli aspetti di natura giuridica e amministrativa, delle attività dell'Ente con i dirigenti generali e dirigenti delle altre strutture amministrative; definizione degli aspetti regolatori delle procedure concorsuali e di conferimento degli incarichi; esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia dei funzionari ad essi gerarchicamente subordinati.

I titolari di tali Uffici non generali, nella gestione delle risorse umane, hanno la fondamentale funzione di attuare il rispetto di tutte le prerogative dei lavoratori ivi compresa la possibilità di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo nonché a contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica all'interno della struttura.

Essi, comunque, devono assicurare ai propri dipendenti la possibilità di partecipare ai corsi di formazione e di aggiornamento in modo tale da contribuire allo sviluppo della cultura di genere dell'Amministrazione e di svolgere liberamente le attività di insegnamento in materie scientifiche e di ricerca compatibilmente con le autorizzazioni ed i vincoli legislativi.

Il titolare dell'Ufficio deve anche salvaguardare la posizione di quei dipendenti che si trovano in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare adibendoli ad attività di lavoro flessibile sempreché sia compatibile con l'organizzazione dell'ufficio.

Gli atti interni dell'Ente possono prevedere la possibilità per i dirigenti generali di delegare, con atto scritto e motivato da specifiche e comprovate ragioni di carattere organizzativo e funzionale, per un periodo di tempo determinato, alcuni dei compiti ad

essi attribuiti, rispettivamente, ad uno dei funzionari appartenenti alla struttura di competenza non a carattere dirigenziale. Peraltro, questi ultimi, a loro volta, possono delegare per le medesime ragioni alcuni dei compiti ad essi attribuiti ai dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

In tali casi, in materia di delega di atti e provvedimenti di competenza dei titolari degli Uffici dirigenziali giuridici e amministrativi, trovano applicazione le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per le ipotesi di responsabilità dirigenziale si applicano l'art. 21 del decreto legislativo n. 165/2001 e le vigenti disposizioni di contrattazione collettiva, nel rispetto delle specificità dell'Amministrazione di appartenenza e di quanto previsto dal regolamento interno. Infatti, il mancato raggiungimento degli obiettivi in tema di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e di inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, comportano la sanzione dell'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale che va applicata comunque nel rispetto del principio della contestazione e del contraddittorio con l'Amministrazione interessata (art. 21, comma 1, D. lgs. n. 165/2001).

Nel caso di violazione da parte del dirigente del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, è prevista, in proporzione alla gravità della violazione, la decurtazione della retribuzione di risultato fino ad una quota pari all'ottanta per cento (art. 21, comma 2, D. lgs. n. 165/2001)

2.2 I poteri di spesa

I funzionari degli Uffici non dirigenziali esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate in relazione alle risorse loro affidate in applicazione della legge (art. 16 D.lgs. 165 cit.).

i regolamenti di contabilità interni stabiliscono poi le modalità di assunzione degli impegni di spesa da parte dei responsabili dei servizi nel rispetto dei principi contabili

generali e del principio applicato della contabilità pubblica.

Negli ultimi anni la gestione amministrativo-contabile di molti Enti pubblici è articolata in centri di responsabilità.

I centri di responsabilità sono individuati nelle unità organizzative che utilizzano le risorse messe a loro disposizione, il cui responsabile ne risponde, in termini di efficienza ed efficacia, circa la loro utilizzazione per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

I centri di responsabilità, individuati dall'atto organizzativo dell'Ente e articolati su più livelli, sono titolari delle risorse assegnate con l'approvazione del budget economico da parte dell'Organo deliberativo competente per un determinato periodo temporale.

La responsabilità del processo di acquisizione delle risorse e della relativa sussistenza delle somme a budget è attribuita al dirigente del centro di responsabilità.

In particolare spetta al funzionario dell'Ufficio non generale il potere di assunzione dell'impegno di spesa con atto formale circa le obbligazioni da assumere, in relazione ai principi economico patrimoniale di redazione del budget e della contabilità generale ed analitica dell'Ente a valere sul relativo budget economico annuale.

Il funzionario qualora assuma l'impegno a valere sui fondi assegnati ad un centro di responsabilità di cui è titolare, provvede ad assumere l'obbligazione solo dopo aver accertato la disponibilità dei fondi necessari a valere sul budget di propria competenza considerato il valore massimo dell'impegno, garantendo così il rispetto dei limiti previsti.

Nel caso in cui il funzionario assuma l'impegno a valere su fondi assegnati ad un centro di responsabilità di cui non è titolare, provvede ad assumere l'obbligazione tenuto conto degli atti di richiesta e di autorizzazione adottati, dal titolare del centro di responsabilità su cui gravano le risorse a budget. In tal caso il responsabile del centro di responsabilità inoltra la richiesta solo dopo aver accertato la disponibilità dei fondi necessari a valere sul budget di propria competenza considerato il valore massimo della richiesta stessa, garantendo così il rispetto dei limiti previsti.

In tema di attività negoziale della P.A. (stipulazione di contratti), le determinazioni dirigenziali o dei responsabili dei servizi con le quali sono stati autorizzati pagamenti al contraente privato sono atti del procedimento di spesa interni all'ente e non diretti al contraente, che, in ogni caso, precedono la stipula del contratto[6].

In merito ai profili di responsabilità, vale il principio secondo cui il funzionario pubblico che abbia attivato un impegno di spesa per l'Ente senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso (ossia al di fuori dello schema procedimentale previsto dalle norme cd. di evidenza pubblica), risponde degli effetti di tale attività di spesa verso il terzo contraente, il quale è, pertanto, tenuto ad agire direttamente e personalmente nei suoi confronti e non già in danno dell'Ente, essendo preclusa anche l'azione di ingiustificato arricchimento per carenza del necessario requisito della sussidiarietà, che è esclusa quando esista altra azione esperibile non solo contro l'arricchito, ma anche verso persona diversa. Né può ipotizzarsi una responsabilità dell'ente ex art. 28 Cost., in quanto tale norma presuppone che l'attività del funzionario sia riferibile all'ente medesimo, mentre la violazione delle regole contabili determina una frattura del rapporto di immedesimazione organica con la pubblica amministrazione[7].

Note e riferimenti bibliografici

[1] Caringella F., Manuale di Diritto amministrativo, Dike, 2012, p. 726.

[2] Op. ult. cit., p. 727.

[3] Cass. Civ. Sez. Unite, Sent. n. 16540 del 18-06-2008.

[4] Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 1430 del 28-03-2007.

[5] Sul punto Il Consiglio di Stato ha affermato: *corrisponde senza dubbio ad un obiettivo di tipo garantistico la predeterminazione della durata degli incarichi di funzione dirigenziale con un limite minimo che, evitando la precarietà di incarichi troppo brevi (annuali o addirittura semestrali), consente al dirigente di esercitare il mandato in condizione di imparzialità (artt. 97 e 98 Cost.) per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a poter essere valutato in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti* (Adunanza della Sezione terza del 23 maggio 2006, n. 4938/05).

[6] App. Lecce Taranto, 28-01-2016.

[7] Cass. civ. Sez. I Sent., 04-01-2017, n. 80.