



CAPITOLO 5

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

La distinzione tra politica e amministrazione

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Emilia Pulcini



Sul fronte organizzativo, anche in ambito provinciale si rileva, in analogia a quanto avviene su scala nazionale, che l'organizzazione dell'ente è caratterizzata dalla distinzione tra l'ambito politico e quello amministrativo, con conseguente distribuzione delle funzioni tra gli uffici politici e quelli burocratici e dirigenziali, in ottemperanza al principio di separazione o distinzione delle rispettive competenze.

Detta separazione è riconducibile ad una precisa scelta: evitare cioè l'ingerenza delle pressioni politiche – partitiche sull'agire amministrativo e consentire la piena attuazione dei principi di trasparenza e legalità, nonché dare effettiva attuazione ai valori di rango costituzionale che concernono la pubblica amministrazione (artt. 97 e 98 Cost.).

La distinzione contribuisce ad affermare e a dare sostanza nuova al principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni, ma occorre sottolineare che il principio di distinzione, comporta l'attribuzione di compiti e ruoli differenti, ma non esclude affatto, anzi implica, la collaborazione fra politica e amministrazione entrambe proiettate ad un obiettivo comune, l'una (la politica) ad individuare il fine, l'altra (l'amministrazione) a partecipare alla formulazione di questo fine, e darne attuazione.

Ai primi, cioè agli organi politici – istituzionali, spettano, infatti, le funzioni di indirizzo politico – amministrativo e quelle di controllo, ai secondi i compiti di concreta gestione amministrativa, in attuazione delle direttive impartite dai primi.

In sostanza, la funzione propria degli organi di governo e la relativa responsabilità consistono nell'adozione di atti normativi, programmi, piani, indirizzi, criteri generali e nell'esercizio del controllo sulla loro attuazione, mentre alla dirigenza e burocrazia spetta, nel rispetto di tali atti, il compito di emanare i provvedimenti puntuali, con la relativa responsabilità.

Gli organi di governo, quindi politici, della provincia si distinguono, come noto, in organi monocratici, il presidente (art. 46 tuel) che presenta al consiglio le linee programmatiche del governo, e in organi collegiali, il consiglio

(art. 37 e ss. tuel) che, tra l'altro, svolge compiti di programmazione, pianificazione finanziaria, assunzione diretta di pubblici servizi (art. 43) e la giunta (art. 47 e ss tuel) che è organo di competenza generale.

Anche sulla base degli statuti si vede quindi che il consiglio ha compiti normativi, di indirizzo e di controllo, la giunta compiti esecutivi e di supporto del capo dell'esecutivo, il presidente compiti di direzione dell'amministrazione e di rappresentanza dell'ente.

A titolo meramente esemplificativo si cita l'art. 3 dello statuto della provincia di Reggio Calabria nel quale espressamente si legge *“in virtù del principio per il quale i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita a quelli burocratici: A) il Consiglio definisce ed approva l'indirizzo amministrativo generale, adotta gli atti fondamentali di determinazione del quadro istituzionale provinciale, di costituzione dell'ordinamento organizzativo ed esercita il controllo; B) il Presidente della Provincia propone gli indirizzi generali di governo al Consiglio, nomina la giunta, sovrintende all'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, è a capo dell'amministrazione e governa in base alle prerogative fissate dalle leggi; C) la giunta provinciale collabora con il presidente nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio e nell'amministrazione della provincia, adotta gli atti a contenuto generale e quelli che implicano scelte di tipo discrezionale che non siano riservati al consiglio e al presidente, svolge attività propositiva e d'impulso nei confronti del consiglio; D) gli organi burocratici svolgono attività di gestione, adottano i relativi atti nonché i provvedimenti vincolati e di discrezionalità tecnica.”*...il tutto per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: *“migliorare il rapporto società civile, istituzioni e pubblica amministrazione, attivare una maggiore capacità propositiva ed una effettiva responsabilizzazione di dirigenti e quadri, garantire il funzionamento della pubblica amministrazione locale in modo equo, corretto, efficiente e che salvaguardi bisogni e diritti dei cittadini”*.

L'elezione del consiglio provinciale, la composizione, la durata in carica, le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei consiglieri nonché la loro posizione giuridica sono stabiliti dalla legge.

Sul consiglio provinciale negli statuti espressamente si afferma che (art. 29 statuto Milano) *“il consiglio è organo di indirizzo e di programmazione delle funzioni della Provincia”*, svolge funzioni di controllo politico-amministrativo inteso come *“verifica critica sulla corrispondenza tra il Programma del Presidente ed il suo stato di attuazione”*, ad esso spetta *“l'individuazione, tramite la programmazione, delle scelte e degli indirizzi amministrativi dell'ente, e dei conseguenti piani finanziari, riguardo ai singoli settori di atti-*



vità della provincia”; (art. 12 dello statuto della provincia di Torino) “ *indirizza l’attività dell’ente alla trasparenza, alla legalità e alla pubblicità, al fine di assicurare il buon andamento e l’imparzialità dell’azione amministrativa”...*” *approva direttive generali e mozioni anche in relazione alla approvazione del bilancio, ...verifica e controlla l’attuazione delle linee programmatiche da parte del Presidente”.*

Comunque, per la regolamentazione ed il funzionamento di tali organi i singoli statuti rinviano ad appositi regolamenti.

Gli statuti prevedono, inoltre, espressamente delle articolazioni interne al consiglio provinciale, quali il presidente, l’ufficio di presidenza, i gruppi consiliari, la conferenza dei capi gruppo, e le commissioni consiliari (v.art. 25 statuto Milano)

La giurisprudenza sul presidente del consiglio provinciale si è espressa, più volte, affermando che non può disporsene la revoca per la rottura del rapporto di fiducia politica tra questi e la maggioranza consiliare, “ *attesa la sua funzione di neutralità e di rappresentanza istituzionale dell’intero consiglio*”; tale revoca, tuttavia, può bensì disporsi “ *per condotte che denotino una deviazione significativa dell’esercizio dei poteri presidenziali dai fini di garanzia ed imparzialità che devono ispirarli*”, ed ancora che la revoca possa “ *considerarsi compresa nella sfera di insindacabile discrezionalità dell’amministrazione, dovendo comunque correlarsi ad un’accertata violazione delle regole di imparzialità e rappresentanza istituzionale che presiedono all’esercizio dell’ufficio presidenziale e che rientrano nella sfera del sindacato del giudice amministrativo*” (Tar Puglia, sez. I, 04-11-2002, n. 4719). Sempre il Tar Puglia, ha ritenuto di escludere che “ *gli statuti (comunali) e provinciali, nel disciplinare – ai sensi dell’art. 39 d.leg. 18 agosto 2000 n. 267 – le funzioni del presidente di un consiglio comunale o provinciale, i suoi rapporti con gli organi di governo e con le articolazioni interne del consiglio (commissioni, gruppi, conferenza dei capigruppo), le sue prerogative in ordine alla convocazione delle sedute, alla formazione dell’ordine del giorno, alla direzione della discussione ed ai poteri di polizia dei lavori consiliari, introducano regole contrastanti con la funzione di garanzia di tale organo – accostabile, quanto alla natura istituzionale e neutrale delle funzioni, ai presidenti della camera e del senato – posto a salvaguardia delle prerogative dei consigli e dei singoli consiglieri e come tale non portatore di alcun «mandato» rappresentativo della maggioranza consiliare che sorregge gli organi di governo, né a questa collegato da un rapporto di «fiducia» politica*”.

Ben diversa, si è detto, è la funzione della giunta, la quale, collabora con il presidente della provincia nell’amministrazione dell’ente, e svolge attività





propositiva nei confronti del consiglio; ad essa spettano in particolare “*l’attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, la definizione dei piani esecutivi di gestione, la determinazione degli obiettivi di gestione da affidare ai responsabili dei servizi, il controllo dei risultati di gestione, nonché l’adozione dei regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi*” (art.49 st. Milano).

La giunta svolge, inoltre, attività propositiva e di impulso innanzi al consiglio stesso e riferisce annualmente al consiglio.

La sua competenza riguarda anche, ad esempio, l’esame (Tar Liguria, sez. I, 28-09-2002, n. 984) dell’*istanza di un nuovo impianto di discarica di rifiuti speciali; trattandosi di atto che coinvolge una pluralità di funzioni e interessi pubblici, quali la salute e l’ambiente, la competenza della giunta non può ritenersi venuta meno, a favore dei dirigenti, ai sensi dell’art. 107 d.leg. 18 agosto 2000 n. 267*”.

Il presidente della provincia ha la legale rappresentanza dell’ente.

A tal proposito si veda Cass., sez. III, 10-02-2003, n. 1949, la quale afferma che non compete ai dirigenti la legittimazione a promuovere giudizi e che “*nulla prevede con riferimento ad essi il t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, che riserva in via esclusiva al sindaco (e al presidente della provincia) la rappresentanza giudiziale dell’ente; nè tale legittimazione può essere desunta dall’art. 107 d.lgs. n. 267 del 2000 – secondo cui ai dirigenti sono attribuiti «la direzione degli uffici e dei servizi» (1° comma) nonché «tutti i compiti, compresa l’adozione degli atti e provvedimenti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno» (2° comma, prima parte) – in quanto deve escludersi che essi importino anche il potere di rappresentanza dell’ente, o dall’art. 6 d.lgs. n. 267 del 2000 – in base al quale il comune (così come la provincia) ha il potere di disciplinare «i modi di esercizio della rappresentanza legale dell’ente, anche in giudizio» – e pertanto il regime delle autorizzazioni a promuovere o a resistere in giudizio, ma non anche all’individuazione dei soggetti che possono rappresentare (in giudizio) l’ente; ne consegue che eventuali disposizioni in senso diverso adottate dal regolamento comunale (o provinciale), in quanto in violazione della legge, devono essere dal giudice ordinario disapplicate ex art. 5 l. n. 2248 (all. E) del 1865.*”

A proposito e di contrario avviso v. (C. Stato, commiss. spec., 21-05-2003, n. 49279) “*Il titolare della potestà di promuovere le liti, di transigerle e di costituirsi in giudizio in rappresentanza dell’ente locale è l’organo di vertice (sindaco, presidente della provincia ecc.), salva ovviamente diversa disposizione degli statuti comunali e provinciali, ai quali spetta, ai sensi dell’art. 6, 2° comma, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, di stabilire «i modi di esercizio della rappresentanza legale dell’ente, anche in giudizio»*”.

Il presidente della provincia “*assicura l'unità della attività politico-amministrativa*” (art. 26 st. Torino), convoca e presiede la giunta, sovrintende al funzionamento di uffici e servizi, all'esecuzione degli atti, ed all'espletamento delle funzioni statali e regionali delegate alla provincia. Egli ha poteri di nomina e revoca sui componenti della giunta e sui rappresentanti presso enti, su indicazione del consiglio, definisce, adegua e verifica le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti, non può “*avocare, riformare o revocare provvedimenti o atti della tecnostruttura*” (statuto Torino).

Quanto agli organi di direzione amministrativa (art. 35 statuto Torino), essi adottano atti, provvedimenti e svolgono tutti i compiti di gestione finanziaria tecnica e amministrativa per il perseguimento degli obiettivi e la realizzazione dei programmi definiti dagli organi di direzione politica dell'ente, mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Gli atti degli organi amministrativi (art. 41 st. Torino) assumono la denominazione di “determinazioni”.

Le figure amministrative-burocratiche che occorre considerare sono quelle del segretario generale, del direttore generale laddove previsto e nominato, e naturalmente dei dirigenti, di questi ultimi però si tratterà in seguito.

Stando alla previsione dell'art. 108 tuel, il presidente della provincia ha la facoltà di nominare un city manager o direttore generale.

Si tratta di un organo burocratico, per così dire di “cerniera” con l'apparato politico (v. Tar Emilia Romagna – Parma 20.12.2001, n. 1049).

Il presidente, previa delibera della giunta, nomina il direttore generale al di fuori della dotazione organica, con contratto individuale di lavoro a tempo determinato, il cui contenuto può variare a seconda dei criteri previsti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi.

Vi è un rapporto fiduciario tra presidente e direttore generale.

Le funzioni ed i compiti del direttore, indicati nella norma citata del testo unico, sono di attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dall'organo di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal presidente, di sovrintendere alla gestione dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficienza ed efficacia, di predisporre la proposta del piano esecutivo di gestione previsto all'art. 169 tuel, di predisporre il piano dettagliato degli obiettivi – piano previsto all'art. 197, comma 2, lettera a)– ai fini dell'esercizio del controllo di gestione, di coordinare e controllare l'attività dei dirigenti, al quale essi rispondono nell'esercizio delle loro funzioni ad eccezione del segretario, di formulare proposte agli organi di governo dell'ente in ordine agli atti di indirizzo e controllo, di esercitare ogni altra funzione che gli venga conferita secondo le disposizioni statutarie e regolamentari dell'ente.





Secondo la giurisprudenza il direttore generale dell'ente locale va ricompreso tra le figure dirigenziali proprie degli ordinamenti locali (Cons. St. sez. V, 3 ott 2002 n. 5216, che conferma Tar Lazio, II bis, 14 marzo 2001 n. 1896).

Inoltre, dalla giurisprudenza, si desume che *“sono legittimi i provvedimenti concorsuali adottati da una commissione presieduta dal direttore generale di un comune (c.d. city manager) atteso che, vista la natura non politica di questo, non può essere considerato incompatibile ai sensi dell'art. 9, 2° comma, d.p.r. 9 maggio 1994 n. 487 secondo cui non possono far parte delle commissioni esaminatrici di concorso «i componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione interessata, coloro che ricoprono cariche politiche...”* (C. Stato, sez. V, 03-10-2002, n. 5216). Bisogna aggiungere che, qualora si proceda alla sua nomina, secondo l'ordinamento dell'ente, e nel rispetto dei distinti ed autonomi ruoli, vanno regolati i rapporti tra direttore generale e segretario provinciale.

Il segretario provinciale (art. 99 tuel), ha un ruolo particolarmente delicato in quanto, collaborando con gli organi dell'ente, svolge funzioni di assistenza tecnico-giuridica per assicurare la conformità della azione amministrativa alle legge, allo statuto, ai regolamenti.

Egli partecipa con funzioni consultive referenti e di assistenza alle riunioni della giunta e del consiglio curandone le verbalizzazioni, e in caso di mancata nomina o di assenza del direttore generale provvede a svolgere le sue funzioni, roga i contratti nei quali l'ente è parte ed autentica le scritture, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività.

A seguito della legge 127/97 (art. 17) è stato eliminato il carattere di funzionario statale del segretario provinciale e la sua diretta dipendenza dal Ministero dell'interno.

Il segretario provinciale è nominato dal presidente, tra i soggetti che sono iscritti all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali. (art. 98 tuel) L'iscrizione a tale albo è subordinata al superamento di un corso-concorso, in quanto per l'iscrizione all'albo è richiesto il possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla Sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. A tali corsi, però, si può accedere solo previo superamento di un concorso nazionale.

La tenuta dell'albo dei segretari è affidata all'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo, disciplinata dall' art. 102 tuel, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, gestita da un consiglio di amministrazione (composto da due sindaci e da un presidente della provincia, designati dall'Anci e dall'Upi, da tre segretari eletti dalla categoria e da due esperti indicati dalla con-

ferenza Stato città e autonomie locali) ed espressamente sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno. L'agenzia è articolata in sezioni regionali.

L'art. 103 del tuel, infine, rinvia ad un apposito regolamento per una più puntuale disciplina dell'ordinamento interno dell'agenzia e delle sue funzioni.

Vi è da dire che un regolamento di attuazione delle norme in tema di segretari comunali e provinciali era stato già emanato sulla base delle disposizioni della legge 127/97, il DPR 465/1997, il quale completa la disciplina in materia di ordinamento dei segretari.

Per quanto attiene ai profili della nomina, a seguito della cd. privatizzazione del rapporto di impiego del personale dipendente della pubblica amministrazione (Cass. [ord.], sez. un., 26-06-2003, n. 10207) si ritiene che rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 63 d.leg. 165/2001, le controversie relative alla revoca dell'incarico di un segretario provinciale presso un determinato ente locale, a nulla rilevando la possibile distinzione tra un rapporto di servizio, intrattenuto con l'agenzia, e un rapporto organico, intrattenuto con l'ente, stante la sostanziale unitarietà del rapporto stesso. Ancora la Cassazione con ord., sez. un., 10-07-2003, n. 10897 ha affermato che "con l'assunzione delle mansioni di segretario provinciale, rispettivamente in un comune o in una provincia, non si costituisce un rapporto d'impiego con l'ente territoriale, ma s'instaura con questo un rapporto organico a tempo determinato".

La revoca del segretario provinciale deve fondarsi su violazioni «gravi», e deve avvenire previa deliberazione della giunta con provvedimento motivato.

Il segretario che non sia riconfermato è collocato in disponibilità e utilizzato per le esigenze dell'agenzia, per incarichi di supplenza e di reggenza presso altre amministrazioni. Dopo un periodo massimo di quattro anni, in cui il segretario non abbia preso servizio come titolare di una sede, viene collocato d'ufficio in mobilità (101 tuel).

La durata del suo incarico corrisponde a quella del presidente della provincia.

Da segnalare, infine la figura del difensore civico provinciale con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione esercitati attraverso un potere di vigilanza sugli uffici (art. 11 tuel).



Le politiche del personale e il ruolo della dirigenza

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Emilia Pulcini



Gli enti locali, anche in questo ambito, nel disciplinare con i propri regolamenti e/o statuti il rapporto di impiego del personale hanno seguito una linea di tendenziale uniformità con le disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato.

Una significativa riforma del pubblico impiego è avvenuta negli anni 90 avviata con l. delega 23 ottobre 1992 n. 421, ed attuata con d.lgs. 2 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni. Il tutto ora trasfuso nel T.U. 30 marzo 2001 n. 165, che raccoglie e disciplina la normativa sul rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Pertanto, i rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione locale risultano essere disciplinati dal codice civile (capo I, titolo II, del libro V) dalle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, dai contratti o accordi collettivi di lavoro, dalle disposizioni del dlgs 165/01 come modificata nel 2002 dalla legge n. 145, e naturalmente dalle disposizioni contenute nel tuel.

In conformità al principio di separazione tra attività di indirizzo e controllo ed attività di gestione, come già visto, gli atti di gestione del personale dell'ente locale sono adottati dai dirigenti preposti agli uffici competenti in materia di organizzazione del personale, ai sensi della lettera e), comma 3, art. 107 tuel e dell'art. 17, d.lgs. 165/01.

Il tuel all'art. 7 riconosce potestà regolamentare agli enti locali nelle materie di propria competenza, in particolare per il funzionamento di organi e di uffici, e l'art. 89, comma 1 disciplina specificatamente la potestà regolamentare in materia di ordinamento generale degli uffici e servizi, che va esercitata in conformità agli statuti ed in base ai criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, e secondo principi di professionalità e responsabilità.

Tale potestà regolamentare è riconosciuta espressamente alla giunta anziché al consiglio, come si è visto nel precedente paragrafo.

Sui contenuti, in particolare, i regolamenti disciplinano le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli nell'espletamento delle procedure amministrative, gli organi, gli uffici e i modi di conferimento della titolarità degli



stessi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici, i procedimenti di selezione per l'accesso, i ruoli, le dotazioni organiche e la loro consistenza, la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego nella pubblica amministrazione e altre attività. Sulla posizione di questi regolamenti, nell'ambito delle fonti, la 131/03 all'art. 4 afferma che essi devono "operare nell'ambito della legge dello Stato che ne assicura i requisiti minimi di unitarietà".

Circa la costituzione e lo svolgimento del rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali i riferimenti normativi sono gli artt 35 e 36 del d.lgs 165/01 e l'art. 89 del tuel che, in conformità all'art. 97 della Costituzione, prevedono il principio di pubblico concorso per l'accesso alla pubblica amministrazione (v. corte Cost. 34/04, 194/02); l'art. 89 tuel cit. prevede, tra l'altro, la possibilità di disciplinare autonomamente la materia dei procedimenti di accesso all'impiego, con regolamento dell'ente purchè in conformità ai principi contenuti negli articoli suindicati: professionalità, pubblicità della selezione, imparzialità, economicità e celerità, adozione di criteri selettivi oggettivi e trasparenti, rispetto delle pari opportunità.

Le modalità di reclutamento sono di regola, anche in ambito locale, procedure selettive, tranne che nei casi in cui è possibile ricorrere alla chiamata al lavoro per gli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo. Inoltre possono avvenire con chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento anche le assunzioni obbligatorie per soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (disabili, orfani di guerra etc).

Gli articoli citati in materia di reclutamento prevedono espressamente che le prove selettive devono essere svolte con modalità tali da consentire accessi esterni.

L'art. 91, comma 3, del tuel prevede poi la possibilità di riservare quote di posti al personale interno ove si tratti di assunzioni per particolari profili, impone anche la previa programmazione delle assunzioni che l'ente intenda effettuare nel triennio, atto quest'ultimo di competenza della giunta.

A conclusione della procedura comparativa la graduatoria di valutazione viene approvata dal dirigente preposto alla direzione dell'Ufficio del personale, e l'indicazione dei vincitori deve essere pubblicata nel bollettino dell'amministrazione, dando avviso di tale pubblicazione in g.u.

Per quanto più specificatamente attiene alla dirigenza, la disciplina di riferimento è contenuta negli artt. 107, 108, 109, 110 del testo unico, nonché nel capo II del d.lgs. 165/01 e successive modifiche, in particolare nella 145 del 2002.

L'art. 107 tuel espressamente dispone che ai dirigenti è affidata la direzione di uffici e servizi secondo criteri e norme dettate negli statuti e nei regolamenti. Ai dirigenti è affidata la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Ad essi spettano tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo proprie degli organi politici. Nell'articolo citato, è indicata una elencazione ma solo esemplificativa degli atti a loro espressamente demandati, e in particolare si tratta di atti adottati in conseguenza di presidenza delle commissioni di gara e concorso, responsabilità delle procedure di appalto e di concorso, stipulazione dei contratti, atti di gestione finanziaria, con i relativi impegni di spesa, atti di amministrazione e gestione del personale, provvedimenti di autorizzazione, concessione e analoghi.

I dirigenti sono ritenuti direttamente responsabili, in via esclusiva in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza, e dei risultati di gestione (art. 170, 6° comma, tuel).

Alla valutazione dei dirigenti, infatti, si applicano i principi stabiliti nell'art. 5, comma 1 e 2, del d.lgs. 286/99.

Ai dirigenti, inoltre, possono essere conferiti degli incarichi (109 tuel) a tempo determinato, con provvedimento motivato e con modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento di uffici e servizi.

La loro revoca, viene disposta in caso di inosservanza delle direttive o in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi al termine dell'anno finanziario, oppure ancora in caso di responsabilità gravi o reiterate.

Infine l'art. 110 tuel prevede la possibilità, su base statutaria, di conferire incarichi a contratto, utilizzando professionalità esterne, per coprire posti di responsabili di uffici o servizi di qualifiche dirigenziali, o di alta specializzazione, con contratto a tempo determinato di diritto pubblico o eccezionalmente e con delibera motivata con contratti di diritto privato, fermi i requisiti della qualifica; limiti, criteri e modalità di tali contratti sono poi stabiliti con il regolamento sull'ordinamento degli uffici.

Dalla fiduciarità del rapporto in questione deriva che la durata di tali contratti non può essere superiore alla durata del mandato elettivo del presidente.

Sulla figura del direttore generale e del segretario si rinvia a quanto detto nel precedente paragrafo.



Innovazione amministrativa ed esternalizzazione di funzioni e servizi

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Emilia Pulcini



La disciplina giuridica dei servizi pubblici locali è stata oggetto di numerosi interventi normativi statali finalizzati, da un lato, a garantire una corretta gestione delle risorse economiche e strutturali, dall'altra, un adeguato livello qualitativo delle prestazioni erogate alla cittadinanza.

In relazione alle forme di gestione dei servizi pubblici che la provincia deve assicurare alla comunità di riferimento e che hanno per oggetto “la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali” i riferimenti normativi generali ed essenziali sono quelli contenuti agli artt. 112 e seguenti del tuel come modificati, a seguito delle disposizioni contenute, prima nella legge finanziaria per il 2002 (l. 28.12.2001, n. 448), e in particolare all'art. 35 che ha sostituito l'art. 113 ed ha aggiunto l'art. 113 bis, e poi, dall'art. 14 del d.l.30.9.2003 n. 269, convertito in l. 326 del 2003, sul quale però è intervenuta la recente pronuncia della Corte Costituzionale che ha sancito la parziale illegittimità (sentenza n. 272/04).

I servizi resi dalla provincia devono, naturalmente, rispettare le norme dettate dal Capo III del d.lgs. 286/99 relativamente alla qualità dei servizi stessi e alla adozione di carte dei servizi (art. 112 tuel ult. co.).

Le forme di gestione dei servizi sono diverse a seconda se si tratti di servizi economici oppure non economici o, secondo altra terminologia, industriali o non industriali.

Per quelli con rilevanza economica l'art. 113 impone innanzitutto un divieto in capo agli enti locali di cessione della proprietà “degli impianti, delle reti, e delle altre dotazioni destinate alla produzione dei servizi”, pur ammettendo, al comma 13 dello stesso articolo, la possibilità agli enti locali, anche in forma associata, di conferire queste ultime a società di capitale interamente pubbliche che si occuperanno della messa a disposizione ai gestori incaricati.

Una ulteriore distinzione di notevole rilievo è poi quella che consente la separazione della attività di gestione delle reti e degli impianti, destinati alla



produzione dei servizi, rispetto alla erogazione del servizio stesso, distinzione che è stabilita dalle rispettive discipline di settore.

In ipotesi di tale separazione gli enti locali, quindi le provincie, per la gestione delle reti e degli impianti, anche in forma associata, possono affidare direttamente tali attività a spa a totale capitale pubblico, appositamente costituite, che devono rispettare due condizioni (su di esse gli enti pubblici titolari del capitale sociale devono esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui servizi, e la società deve esercitare la parte più importante della attività con l'ente che la controlla), oppure possono avvalersi di imprese idonee ed individuate mediante procedura ad evidenza pubblica.

Per la erogazione del servizio di natura economica, invece, le forme di gestione previste ed ammesse sono di tre tipi: la società di capitali, individuata attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, la società a capitale misto pubblico-privato (nella quale il partner privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica nel rispetto di alcune condizioni espressamente indicate dall'art. 113, comma 5, lett. B) (si vedano Cons. St. V, 2297/2002; V, 4586/2001; V, 6439/2001) e, infine, la società a capitale interamente pubblico (a condizione che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui servizi, e che la società realizzi la parte più rilevante della sua attività con l'ente pubblico controllante)

Vi è da aggiungere che i lavori connessi alla gestione della rete, nei casi in cui questa non sia stata affidata con gara, devono avvenire solo attraverso contratti di appalto o di concessioni di lavori pubblici aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica, oppure in economia ai sensi dell'art. 24 della l. 109/1994.

Diversamente, nel caso in cui la gestione della rete sia stata affidata con gara, se questa concerneva tanto il servizio quanto l'esecuzione dei lavori connessi, il gestore può realizzare direttamente i lavori necessari altrimenti deve ricorrere all'appalto aggiudicato con procedure di evidenza pubblica.

Si può configurare una ulteriore ipotesi che le reti, gli impianti, e le dotazioni patrimoniali per la gestione del servizio siano di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, in questo caso la provincia può autorizzare questi soggetti alla gestione dei servizi, o di loro segmenti, purchè rispettino standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza come definiti dall'autorità di settore.

Per i servizi privi di rilevanza economica (art. 113 bis), si procede alla loro gestione attraverso l'affidamento diretto ad istituzioni, aziende speciali anche consortili, società di capitale, costituite o partecipate dalla provincia, e

regolate dal Codice civile. Il capitale si ritiene che possa essere anche interamente pubblico.

In ipotesi di modeste dimensioni oppure particolari caratteristiche del servizio, tali da non rendere opportuno l'affidamento con le forme appena indicate, il servizio può essere gestito in economia.

Inoltre, in presenza di ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale è consentito l'affidamento a soggetti privati, previo espletamento di apposita gara; in particolare il riferimento ai "terzi", contenuto in questa norma è da ritenere che riguardi i soggetti individuati nella legge 328/00, istitutiva del sistema integrato dei servizi sociali (art. 1, comma 5, Legge 328/00).

È da aggiungere altresì che la suddetta legge l. 328/00 (art. 7) attribuisce alle province un rilevante ruolo eminentemente di coordinamento, programmazione e controllo delle attività di servizio sociale.

In generale, nella materia dei servizi sociali viene ad incidere in modo particolarmente significativo il principio di sussidiarietà cd. "orizzontale", come espresso dall'art. 118, 4° comma, Cost.: le province, al pari degli altri enti pubblici hanno un vero e proprio obbligo di favorire i privati nell'esercizio di attività di interesse generale (Pareri Cons. di Stato sez cons. atti normativi nn. 1354/2002 e 1794/2002).

Inoltre le province possono, per la gestione dei servizi appena indicati nonché per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, delle infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino nella competenza istituzionale di altri enti, costituire spa con partecipazione minoritaria, sempre scegliendo i partners privati attraverso procedure ad evidenza pubblica (art. 116 tuel).

Per i servizi culturali e del tempo libero, inoltre è ammesso il ricorso all'affidamento diretto ad associazioni e fondazioni costituite o partecipate dalla provincia.

Per quanto concerne l'istituto dell'azienda speciale, essa è prevista e disciplinata all'art. 114: si configura quale ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale con un proprio statuto (approvato dal consiglio provinciale) che ne disciplina l'organizzazione ed il funzionamento. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori vengono stabilite dallo statuto dell'ente locale. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente ed il direttore. La provincia approva lo statuto e gli atti fondamentali dell'azienda, in particolare il piano – programma, i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale, il conto consuntivo, il bilancio di esercizio, ne determina le finalità e gli indirizzi, nomina i propri rappresentanti nell'azienda, verifica i risultati della sua ge-





stione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali, conferisce il capitale di dotazione, provvede alla vigilanza, ma non quella sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione che è esercitata da un apposito organo di revisione, previsto dallo statuto dell'azienda. All'art. 115 tuel è prevista e disciplinata puntualmente la possibilità per le province di trasformare in spa le aziende speciali, con atto unilaterale, di cui risulteranno essere azionisti unici, per massimo due anni dalla loro trasformazione.

Al contrario l'istituzione "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali" dotato di autonomia gestionale è privo di personalità giuridica e costituisce una mera organizzazione interna dell'ente locale. Anch'essa, come l'azienda, informa la sua attività a criteri di efficacia, efficienza, ed economicità. Ma essa non dispone di un proprio statuto, il suo ordinamento e funzionamento sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti provinciali (art. 114 tuel).

Infine, si deve aggiungere che la provincia può partecipare insieme a regioni, comuni e città metropolitane alla costituzione di spa di trasformazione urbana (art. 120) costituite per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana (Tar Marche 698/99).

La regolazione dei rapporti tra l'ente provincia e il soggetto gestore del servizio avviene mediante contratti di servizio (art. 113, comma 11, e art. 113 bis, 5° co.).

A seguito delle disposizioni dettate dalla l. 448/01 (finanziaria 2002), in particolare dall'art. 29, si afferma che fra le modalità di esternalizzazione dei servizi che le amministrazioni sono autorizzate ad adottare, tale forma di gestione esterna si può verificare anche attraverso la adesione alle convenzioni "stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 448/99 e successive modifiche e dell'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388".

Naturalmente occorre tenere presente che, in presenza dell'espansione del fenomeno dell'esternalizzazione di funzioni e servizi, trattandosi pur sempre di esercizio di poteri pubblici o di attività svolte con finalità pubbliche, i soggetti della pubblica amministrazione restano titolari delle funzioni di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo delle diverse attività.

Non svolgendo più in proprio l'attività l'ente provinciale assume quindi un ruolo diverso di controllore sul soggetto a cui l'attività è stata demandata.

Le province, le funzioni informative e l'E-government

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Emilia Pulcini



Sulle funzioni informative, occorre premettere che esse consentono di attuare i principi di trasparenza, efficacia e conoscibilità dell'azione amministrativa, come risulta chiaramente dalle disposizioni della legge n. 150/2000 che detta la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di una “funzione strategica” delle pubbliche amministrazioni tendente a garantire la piena fruibilità dei dati di conoscenza pubblici.

L'applicabilità alle province di tali norme è chiaramente desumibile nell'art. 1, comma 2, di detta legge, il quale opera un rinvio alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 29/93.

In tale legge espressamente si afferma che le attività di informazione e di comunicazione sono finalizzate ad *“illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale”*.

Tenendo presenti le norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, la comunicazione esterna ai cittadini attraverso ogni modalità tecnico-organizzativa, oltre che quella interna operante nell'ambito di ciascun ente.

Per quanto concerne l'attuazione di tali compiti espressamente è disposto che essa possa avvenire *“con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafi-*



co-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali”.

Per consentire un immediato riscontro di quanto affermato nella legge si è, infatti, disposta l’istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico (art. 8 l. cit.), la cui attività è indirizzata ai cittadini e le cui funzioni sono quelle di “*garantire l’esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990 n.241 e successive modificazioni; agevolare l’utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l’illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l’informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime; promuovere l’adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; attuare, mediante l’ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; garantire la reciproca informazione fra l’ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell’amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni”.*

L’art. 7, inoltre, prevede la possibilità per l’organo di vertice di dotarsi di un portavoce, anche esterno all’amministrazione con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione.

È infine prevista la istituzione, anche in forma associata, di un ufficio stampa, con la funzione propria di curare i collegamenti con gli organi di informazione “*assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione”.*

Un altro aspetto che inerisce alla funzione informativa, è quello che tende al raggiungimento di finalità cd. partecipative e di garanzia del cittadino nel corso del procedimento amministrativo. Il riferimento normativo è, come noto, alla legge 241/90 che espressamente prevede una serie di istituti per l’attuazione di tale finalità, dall’istituzione del responsabile del procedimento, alla comunicazione di dati e informazioni con obbligo di avviso, alla previsione di una specifica disciplina in materia di accesso agli atti amministrativi (art. 22 e ss.) cui evidentemente le province si conformano (Cons. st. IV, 231/02; IV, 4072/02, IV, 5636/2001).

Lo stesso T.u degli enti locali all’art. 10 prevede e dispone il diritto di accesso e di informazione, stabilendo che tutti gli atti dell’amministrazione provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del presidente della provincia, il quale può vietarne l’esibizione per non pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

Negli statuti provinciali sono espressamente indicate norme che favoriscono il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, in ottemperanza alle disposizioni stabilite nella l. 241/90.

Ad esempio l'art. 15 dello statuto della provincia di Milano prevede e riconosce il diritto di accesso e di informazione dei cittadini, e degli enti e *“riconosce a tutti i cittadini anche non residenti il diritto di ottenere informazioni sulle attività degli uffici e dei servizi, su quella degli enti delegati o dipendenti, come pure sui dati e sugli elementi in possesso dei diversi uffici”*.

Ancora più analiticamente l'art. 6 dello statuto della provincia di Firenze *“dispone che la provincia favorisce la partecipazione di tutti i cittadini singoli e associati ad ogni propria attività, comprese quelle svolte in forma indiretta nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Assicura a tutti l'informazione sulla propria attività, e favorisce l'accesso di cittadini singoli ed associati alle proprie strutture, anche mediante il decentramento circondariale dei servizi e l'istituzione di appositi uffici per le informazioni e le relazioni pubbliche. Informa i cittadini dell'attività del consiglio e della giunta attraverso i più adeguati strumenti di comunicazione. Nell'attività di comunicazione esterna la Provincia assicura programmazione ed unitarietà di immagine”*.

Per la disciplina puntuale di modalità e garanzie all'informazione gli statuti rinviano comunque a regolamenti approvati dal consiglio.

Con la introduzione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche si realizza, in primo luogo, quello che è stata indicato come un azzeramento delle distanze, prima molto rilevanti, anche temporalmente, tra produzione, conservazione, elaborazione e diffusione delle informazioni.

La stessa predisposizione di siti on line di tutte le pubbliche amministrazione oramai può considerarsi un dato acquisito e rappresenta una forma innovativa ed importante per lo svolgimento delle attività di informazione. A tale proposito non può non citarsi, il DPR 28.12.2000 n. 445 *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”* che per primo ha individuato la possibilità di utilizzare l'Ict da parte delle pubbliche amministrazioni.

A proposito dell'e-government, lo sviluppo della informatizzazione della pubblica amministrazione locale si articola, sia in progetti volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali, che devono essere intesi come quelli forniti dalla amministrazione provinciale agli enti locali del territorio di riferimento per consentire la realizzazione di servizi finali on line da destinare a cittadini e a imprese, nonché nella creazione dei cd. centri di servizio territoriale, centri costituiti in collaborazione tra regioni ed enti locali deputati a



svolgere funzioni di sostegno, di preparazione e di realizzazione di progetti di e-government.

Nella direttiva del ministro per l'innovazione del 18.12.2003 intitolata "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per il 2004" si afferma che con un disegno organico di innovazione, in grado di coniugare l'innovazione tecnologica con la riforma federalista del Paese si può garantire, attraverso la collaborazione tra Stato centrale e autonomie locali, l'attuazione coerente e coordinata dell'e-government in tutto il territorio nazionale.

Gli effetti di uno sviluppo avanzato di e-government possono concretizzarsi, a ben vedere, in un potente strumento di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali; raggiungendo anche modelli di e-democracy, la cd. cittadinanza digitale.



Funzioni amministrative e compiti di polizia amministrativa provinciale

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Emilia Pulcini



229

Le province come anche i comuni sono titolari delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi alla “polizia amministrativa” nell’ambito del territorio provinciale. Ciò si desume chiaramente, oltre che sulla base dei principi generali, per espressa disposizione già dell’art. 9 e 19 del d.lgs. 616/77 e anche più precisamente degli artt. 158 e ss. del d.lgs. 112/98.

Queste normative fanno proprio il concetto, peraltro consolidato in dottrina, di polizia amministrativa come insieme di funzioni e compiti serventi all’esercizio delle funzioni e dei compiti di amministrazione sostanziale conferiti all’ente medesimo.

E l’art. 159 del citato d.lgs. 112/98 molto precisamente definisce le funzioni e i compiti di polizia amministrativa come quelli che “*concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze ... senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”.

La norma è perciò molto attenta nella distinzione tra polizia amministrativa e polizia di sicurezza, nozioni che designano ambiti di funzioni diversi gli uni dagli altri.

Peraltro, come è ben noto, la polizia di sicurezza è funzione riservata dalla Costituzione alla legge dello Stato (art. 117, 2° comma, lettera h) e sul piano amministrativo è esercitata da alcuni corpi (il corpo di polizia, il corpo dei carabinieri etc.) incardinati nell’ambito dell’organizzazione statale ed operanti a tutti i livelli territoriali.

Tuttavia ai compiti di polizia di sicurezza, possono anche essere chiamati in date circostanze i corpi della polizia municipale e provinciale, che in quanto tali sarebbero esclusivamente adibiti a compiti di polizia amministrativa.

La polizia amministrativa non può considerarsi una vera e propria materia, in quanto afferisce a molte e diverse materie, ed è ad esse servente e strumentale.



Ad esempio circa le funzioni relative alla polizia amministrativa può farsi riferimento all'art. 163, comma 3°, del d.lgs. 112/98 laddove sono espressamente trasferite alle province le funzioni e compiti amministrativi relativi al riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute ex art. 27 l. 157/92; nonché quella degli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime (art. 31, r.d.1604/1931, e art. 22, l. 963/1965); nonché, ancora, il rilascio delle autorizzazioni per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli, e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale (art. 9, d.lgs. 285/92).

Inoltre, anche l'art. 89 del d.lgs. 112 cit., nel conferire alle regioni e agli enti locali una serie di funzioni indica espressamente alla lettera c) il trasferimento dei compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al r. d. 523/04, e r.d. 2669/37, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; e alla lettera g) del medesimo articolo dispone, invece il trasferimento alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con r.d. 1775/33.

Naturalmente, resta inteso che sono funzioni di polizia amministrativa tutte quelle che concernono attività di vigilanza e di controllo circa l'effettivo e regolare esercizio di attività privata subordinata a concessione o autorizzazione (ad esempio il controllo sulla regolare vendita di bevande alcoliche).

L'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale sono svolte, nelle province, mediante un apposito corpo di polizia amministrativa provinciale (v. ad esempio il regolam. per l'esercizio delle funzioni del corpo di polizia provinciale della provincia di Piacenza, ma anche Firenze, Perugia etc.).

Sulla base della disposizione dell'art. 12 della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (l. 7.3.1986 n. 65) è prevista infatti che enti locali diversi dai comuni, dunque anche le province, svolgano le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, con appositi servizi.

Le regioni hanno emanato delle disposizioni normative per l'istituzione dei corpi di polizia provinciale, tra queste si indicano esemplificativamente: l.r. Emilia Romagna 241/03; l.r. Lombardia 6/01; l.r. Umbria 27/01; l.r. Abruzzo 83/97.

In attuazione di tali previsioni generali le province, negli ultimi anni, si sono dotate di veri e propri corpi di polizia provinciali, preposti alle funzioni ad esse spettanti e disciplinate con regolamenti.

Dall'analisi dei singoli regolamenti emergono come prevalenti le seguenti attività: vigilanza su tutto il territorio provinciale per garantire l'osservanza delle leggi, dei regolamenti, delle ordinanze e delle altre disposizioni emanate dagli organi competenti, vigilanza faunistico-venatoria, nonché tutti gli adempimenti previsti dalla normativa nazionale e regionale in materia di caccia e tutela della fauna selvatica (l. 157/1992); vigilanza ittica, nonché tutti gli adempimenti previsti dalla normativa nazionale e regionale in materia di pesca; tutela della fauna, della flora e dei prodotti del sottobosco; tutela delle riserve e dei parchi naturali; protezione e igiene dell'ambiente, dei beni ambientali e tutela del patrimonio naturale paesistico; tutela della sicurezza stradale (artt. 11 e 12, d.lvo 285/1992); funzioni di vigilanza, concernenti le attività economiche per competenze proprie e delegate; soccorso nelle pubbliche calamità e disastri, d'intesa con le competenti autorità; servizio di vigilanza e rappresentanza per compiti istituzionali dell'ente; collaborazione nell'ambito delle proprie attribuzioni con le forze della polizia di Stato, previa disposizione del presidente della provincia, quando ne venga fatta motivata richiesta per specifiche operazioni delle competenti Autorità; educazione ambientale secondo le attribuzioni conferite dalla legge; procedure per il riconoscimento della nomina come guardia giurata ittico venatoria e come guardia giurata delle associazioni protezionistiche nazionali di cui alla L. 11.2.1992 n. 157.

Tra le funzioni dunque, in particolare, si evidenzia il rilievo del ruolo della polizia provinciale in materia ambientale.

Specificatamente, in relazione alla tutela delle acque, si sottolinea che, in base al d.lvo 152/1999, alla polizia provinciale compete l'accertamento dell'illecito amministrativo, oltre che una stretta collaborazione con gli uffici del settore ambiente ed energia della provincia per quanto concerne sia la gestione del catasto di tutti gli scarichi pubblici e privati sia il rilascio delle autorizzazioni allo scarico per gli insediamenti produttivi; l'irrogazione della sanzione spetta tuttavia alla regione.

In relazione all'inquinamento atmosferico, la provincia svolge una funzione di autorizzazione per la costruzione dei nuovi impianti e di controllo sulle conseguenti emissioni, esercitata quest'ultima direttamente dalla polizia.

Infine, circa la gestione dei rifiuti, il d.lgs. 22/97 cd. "Ronchi" conferisce alle province i compiti di approvazione del progetto ed autorizzazione dell'impianto; specificatamente la polizia è titolare di poteri di controllo e vigilanza su tutte le operazioni di gestione dei rifiuti autorizzate dall'ente.

Sull'organizzazione di tale corpo, conformemente al principio di distinzione politica – amministrazione, dall'analisi dei regolamenti dei corpi di po-



lizia provinciale, emerge che le funzioni di indirizzo politico amministrativo sono attribuite al presidente della provincia o ad un assessore delegato e tali funzioni sono esercitate mediante direttiva.

La definizione puntuale del programma e le linee di attività adottate sulla base delle direttive suddette sono, invece, stabilite dal dirigente del settore cui fa capo la polizia.



232

Vige un principio di collaborazione e concertazione tra uffici dirigenziali, da un lato, e corpo di polizia provinciale, dall'altro, per la programmazione di attività di intervento nei singoli settori con la finalità di assicurare una maggiore efficienza dei settori interessati.

Il comandante del corpo di polizia provinciale è responsabile dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico operativo degli appartenenti al corpo stesso; ha il comando e la direzione del corpo e provvede altresì all'organizzazione e alla gestione dei servizi della polizia provinciale, con accertamento ed impegno delle risorse finanziarie e poteri di disposizione relativamente ai mezzi ed ai beni in dotazione; inoltre informa il presidente della provincia sull'attività svolta dal corpo e può suggerire soluzioni alternative circa i problemi dell'ente. Il comandante ha inoltre l'obbligo di inoltrare verbali e referti del personale del corpo all'Autorità giudiziaria.