

## UFFICIO STUDI CODAU

*"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".*

Il presente contributo trae spunto da una recente deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Liguria ([n. 14/2016/SRCLIG](#)) relativa al corretto inquadramento delle competenze relative a un contratto di fornitura del servizio assistenza tecnica/informatica a fornitori esterni al mercato CONSIP/MEPA, ai sensi dell'art. 1, comma 510 della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#) (legge di stabilità 2016<sup>[1]</sup>).

La disposizione in esame così dispone: *Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.*

La questione esaminata dalla Sezione attiene essenzialmente alla corretta individuazione dell'Organo competente ad adottare l'atto autorizzatorio alla stipula di contratti al di fuori delle convenzioni Consip. Nel caso specifico, il Comune aveva autorizzato il funzionario comunale mediante una apposita delibera di Giunta municipale. La Corte ha ritenuto l'atto correttamente motivato per quanto attiene ai presupposti e alle condizioni ricorrenti in concreto per rivolgersi al mercato extra Consip, ma ha ritenuto l'atto viziato da incompetenza relativa. Per la Corte l'atto autorizzatorio previsto dall'art. 1 comma 510 della Legge di stabilità 2016 è di competenza del dirigente (apicale) e non dell'organo di governo/indirizzo (monocratico o collegiale)<sup>[2]</sup>.

Le ragioni per le quali spetta esclusivamente al **dirigente apicale** la competenza alla autorizzazione di cui all'art. 1 comma 510 della L. 208/2015 sono ravvisabili, oltre che nelle motivazioni addotte dalla Corte, essenzialmente nella costruzione della disposizione normativa la quale, accanto alla locuzione "Organo di vertice", non reca la specificazione "di indirizzo" o altra equivalente mentre reca l'aggettivo "amministrativo", non riconducibile agli Organi di governo (nelle Università Rettore, CdA, Senato accademico). Con riferimento alle Università si aggiunga poi che:

a) ai sensi dell'art. 4 del Dlgs. 165/2001 2. *"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. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.*

3. *Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.*<sup>[3]</sup>;

b) ai sensi dell'art. 2 comma 1 della L. 240/2010, uno dei criteri direttivi a cui gli Statuti universitari devono attenersi è quello dell'attribuzione *"al direttore generale, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, della **complessiva gestione** e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165; ...."*;

c) ai sensi dell'art. 15 del dlgs. 33/2013, i titolari di incarichi amministrativi di vertice sono abbinati ai

dirigenti e sono distinti dagli Organi di indirizzo politico (trattati dall'art. 15 del medesimo Dlgs. 33/2013). La L. 240/2010 ha collocato i direttori generali nella categoria degli Organi amministrativi di vertice; inoltre il D.Lgs. 165/2001 e gli statuti hanno aggiunto i dirigenti e altre figure con funzioni dirigenziali (ad esempio i direttori di dipartimento);

d) l'identificazione dell'Organo di vertice amministrativo con il direttore generale o con il dirigente o soggetti statutariamente individuati delle Università è compatibile con la normativa in materia di prevenzione della corruzione (L. 190/2012) in quanto al direttore generale o i dirigenti delegati sono affidabili le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione (ai sensi dell'art. 1 comma 7 della citata Legge <sup>[4]</sup>) e le attività ad esempio dei dipartimenti sono svolte da coloro che svolgono funzioni dirigenziali (in questo caso i direttori).

Irrilevante, ai fini della competenza amministrativa (sia per l'autorizzazione di cui si tratta sia per ogni atto amministrativo), è l'ampiezza della discrezionalità amministrativa richiesta dall'atto così da ravvisarsi (erroneamente) la competenza degli Organi di indirizzo/governo sugli atti a maggior contenuto di discrezionalità amministrativa e la competenza dei Dirigenti sugli atti a basso contenuto di discrezionalità o sugli atti vincolati.

In via conclusiva, nelle Università l'Organo competente ad adottare l'autorizzazione di cui al citato art. 1 comma 510 della L. 208/2015 è il Dirigente apicale (Direttore generale, dirigenti e altre figure equiparate così come stabilito dalle norme statutarie vigenti nei singoli atenei), in proprio e non per delega di altri Organi, e, qualora l'autorizzazione sia stata data o delegata da un Organo di indirizzo/governo ( Rettore o Consiglio di amministrazione o Senato accademico di una Università), il dirigente interessato deve provvedere obbligatoriamente alla ratifica.

Ovviamente questo non toglie la possibilità che il dirigente così individuato nelle università si avvalga dei poteri di delega prevedendo la possibilità, in alcuni casi a causa delle dimensioni e della diversa organizzazione degli atenei di delegare le funzioni ad altri soggetti equiparabili ai dirigenti in quanto a funzioni.

---

[1] Per l'analisi sintetica della Legge di stabilità 2016 si può consultare il [documento](#) redatto da questo ufficio studi.

[2] La l'attribuzione all'Organo di governo non è condivisibile in quanto, come afferma costantemente la giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, C.d.S., Sez. V, 30 aprile 2015, n. 2194; TAR Lazio, Sez. II, 3 novembre 2015, n. 12404; C.d.S., Sez. V, 30 aprile 2015, n. 2194; TAR Campania, Sez. III, 13 gennaio 2016, n. 143), l'art. 107, comma 5, TUEL1 prevede che i dirigenti abbiano competenza esclusiva e inderogabile per tutti i compiti gestionali, ivi compresi gli atti discrezionali, laddove gli organi di governo, Consiglio e Giunta comunale, possano operare con i soli poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo.

[3] Del resto, una autorizzazione è un atto puramente amministrativo, anche se discrezionale, e non un atto di indirizzo. Ai sensi del medesimo art. 4 del Dlgs. 165/2001, *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 verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:*

- 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 presente decreto.*

[4] V. Circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013.