

Gli atti di direttiva della Giunta: gli elementi caratteristici e le possibili illegittimità, di Aberto Barbiero

TRATTO DALLO STRUMENTARIO DI DIRITTOITALIA.IT



Per gentile concessione della redazione www.dirittoitalia.it

,

Scuola di Formazione Giuridica "Luigi Graziano",

pubblichiamo un importante articolo

**(Gli atti di direttiva della Giunta: gli elementi
caratteristici e le possibili illegittimità)**

del dott. Aberto Barbiero,

**pubblicato sullo strumento n.0 gennaio 2016 edito da
dirittoitalia.it ,**

**ringraziamo la redazione e l'autore per la gentilezza che ci
hanno riservato.**

**Segnaliamo che all'articolo è allegato uno schema di
determinazione della Giunta.**

**Per maggiori approfondimenti vi consigliamo di visitare il
sito www.dirittoitalia.it**

Gli atti di direttiva della Giunta: gli elementi

caratteristici e le possibili illegittimità.

di Aberto Barbiero (Consulente amministrativo-gestionale)

1. Gli atti di “indirizzo” e di “direttiva” del Consiglio e della Giunta.

Nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali varie disposizioni evidenziano la possibilità, per gli organi collegiali di indirizzo politico-amministrativo, di produrre atti di direttiva, volti a definire elementi utili per orientare lo sviluppo dell'attività gestionale in termini il più possibile coerenti con gli obiettivi generali e strategici dell'amministrazione (peraltro ora complessivamente modulati nel Dup).

L'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000 ha enucleato una particolarissima tipologia di atti adottati dal Consiglio Comunale e dalla Giunta: gli atti di “mero indirizzo”.

Con essi gli organi collegiali esplicitano i loro poteri di “alta amministrazione”, riferiti ai compiti di formulazione dell'indirizzo politico-amministrativo, traducendo gli elementi individuati rispettivamente nell'art. 42 e nell'art. 48 del Tuel.

La previsione della possibilità per il Consiglio e la Giunta di adottare tali atti delinea del resto elementi-chiave per la definizione e lo sviluppo delle strategie e dei programmi fondamentali dell'ente locale, con riferimento a specifici settori di attività.

I contenuti degli atti di indirizzo possono senza dubbio essere i più vari, ma essi vanno ad inquadrare azioni generali o politiche complesse che caratterizzano l'attuazione delle finalità istituzionali del Comune.

In sostanza, attraverso questa particolare tipologia di atti il Consiglio o la Giunta esplicitano la "voluntas" primaria dell'ente locale, attraverso la trasposizione formale delle idee e delle linee-guida dell'attività politico-amministrativa.

E' necessario evidenziare come l'atto di indirizzo non abbia contenuti amministrativi direttamente eseguibili, bensì disegni una cornice che deve poi essere sviluppata da singoli provvedimenti gestionali (dei dirigenti e dei responsabili di servizio negli enti privi di dirigenza).

Tale tipologia di atti non ha, conseguentemente:

1. a) necessità di essere vagliata secondo il processo di analisi della regolarità tecnica e contabile definito per le altre deliberazioni dall'art. 49 del Tuel (in quanto l'indirizzo o la scelta di alta amministrazione non sono immediatamente sottoponibili ad un confronto puntuale, in quanto rappresentano scenari molto ampi, amministrativamente e contabilmente non ancora ben definiti);
2. b) imputazioni contabili;
3. c) contenuti normativi o para-normativi o comunque profili immediatamente precettivi (in quanto gli indirizzi devono essere necessariamente tradotti in regole, obiettivi, progettualità specifiche).

Il Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 1775 del 27 marzo 2013 ha peraltro tradotto in termini operativi le caratteristiche distintive degli atti di indirizzo o di direttiva, specificando che non possono rientrare in questa categoria atti gestionali, come l'approvazione di offerte presentate da operatori economici.

In particolare, è stato evidenziato come la deliberazione di giunta rivesta natura di atto di indirizzo, di atto cioè con il quale, nel rispetto di quanto prevede l'art. 107 del d.lgs.

n. 267/2000, con riguardo alle competenze degli organi di governo del comune, quando assuma in sé contenuti di natura meramente orientativa con finalità politico-organizzative, ferma restando la competenza del responsabile del servizio ad adottare i provvedimenti veri e propri del caso con efficacia nei confronti dei terzi.

Pertanto, poiché gli atti di gestione includono funzioni dirette a dare adempimento ai fini istituzionali posti da un atto di indirizzo o direttamente dal legislatore, oppure includono determinazioni destinate ad applicare, pure con qualche margine di discrezionalità, criteri predeterminati per legge, attengono conseguentemente alla funzione di indirizzo gli atti più squisitamente discrezionali, afferenti scelte politiche e strategiche dell'ente.

2. L'illegittimità di atti di direttiva "dettagliati" della Giunta.

Il recente intervento del Tar Calabria, sez. Catanzaro, sez. II, con la sentenza n. 3 dell'11 gennaio 2016 ha rafforzato le indicazioni del Consiglio di Stato, partendo dal presupposto per cui l'atto di indirizzo non modifica immediatamente la situazione giuridica dei destinatari finali, ponendo dei vincoli all'organo competente a provvedere, senz'altro rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma – di norma – non tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione.

Diversamente, quando la particolare natura delle prescrizioni e delle modalità d'azione prefigurate siano così stringenti da rendere ineluttabile l'effetto lesivo poi concretamente

generato dall'atto attuativo, l'atto di indirizzo può esso stesso porsi come fonte direttamente lesiva, risultando invero plausibile che la certezza di una futura modifica della situazione giuridica o la stessa capacità conformativa immediata dell'indirizzo vincolante possano, in concreto, risultare fattispecie idonee a radicare un interesse giuridicamente rilevante e processualmente spendibile (T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, 7 aprile 2011, n. 263).

Pertanto, una deliberazione della Giunta con la quale si è provveduto ad individuare specificamente una cooperativa sociale come soggetto gestore di un servizio di assistenza agli alunni disabili della scuola dell'obbligo conforma la successiva azione amministrativa rendendola inevitabilmente lesiva per gli interessi di soggetti terzi (altri operatori economici potenziali affidatari del servizio).

Tuttavia qualora la successiva determinazione del Dirigente del Settore o del responsabile di Servizio recepisca l'indicazione della Giunta comunale, affidando l'incarico alla cooperativa sociale individuata dalla Giunta stessa, essa attualizza la lesione già provocata dall'atto di indirizzo.

Scaturisce da questo quadro, pertanto, sia l'illegittimità della “direttiva dettagliata” della Giunta sia della successiva determinazione dirigenziale “attuativa”.

Schema-base di un atto di indirizzo/direttiva

L'atto di indirizzo/direttiva deve essere impostato con:

1. A) esplicitazione

- dei collegamenti con la pianificazione strategica dell'ente locale (Documento unico di Programmazione – DUP, Programmi d'Area o di settore)
- del collegamento con i programmi specifici e con i progetti di investimento

1. B) enucleazione

- delle scelte fondamentali che vanno a “guidare” l'azione dell'ente locale in un determinato settore o rispetto ad uno specifico complesso di attività
- degli sviluppi programmati/ipotizzati di tali linee rispetto alla pianificazione strategica ed ai suoi vincoli

1. C) valutazione e ponderazione

- del quadro di fattibilità degli indirizzi
- dello sviluppo (possibile) gestionale degli stessi indirizzi
- del quadro delle risorse di riferimento

Modello di atto di indirizzo/direttiva per l'utilizzo a fini pubblici o di utilità pubblica di un'area di proprietà del Comune

Comune di _____

Provincia di _____

Oggetto: indirizzi / direttive per l'utilizzo dell'area

.....

La Giunta

Premesso che il Comune è proprietario dell'Area _____ e che su di essa sono state promosse progettualità comportanti sinergie tra pubblico e privato;

Atteso che tali progettualità consentono di procedere ad un utilizzo dell'area _____ finalizzato ad uno sviluppo qualificato della città, individuando una destinazione della stessa che consenta di ottimizzare la risorsa a disposizione dell'Amministrazione e riqualificando l'intera area mediante un progetto di sviluppo delle attività produttive, anche alla luce di quanto previsto dalla legislazione statale e regionale in materia di programmi d'area;

Considerato che:

– l'area ha una superficie di ____ ettari, con circa _____ mq edificabili e di cui _____ mq circa già costruiti;

- l'opzione che appare più corretta, alla luce sia degli scenari economici che si possono disegnare a breve-medio-lungo termine a livello mondiale ed europeo che delle caratteristiche della nostra città, è quella di favorire la realizzazione di un distretto di imprese che operino nel campo della _____;
- la ragione di questa scelta risiede sia nel trend di sviluppo che viene universalmente riconosciuto a questo settore, a livello mondiale ed europeo, che nelle caratteristiche dell'area cittadina e del bacino territoriale, regionale ed extraregionale, che gravita abbastanza naturalmente su _____ e che appare come un ambiente particolarmente fertile per questo tipo di sviluppo;

Valutato infatti che l'area cittadina possiede particolari caratteristiche e una significativa presenza di piccole imprese che operano nel campo di _____; un'alta efficienza e propensione all'innovazione delle pubbliche amministrazioni locali; una presenza di un sistema associativo articolato e molto attivo, dalle cooperative alle rappresentanze imprenditoriali e sindacali, al volontariato;

Atteso che:

1. a) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione (Dup) per il triennio 2016-2018 al Programma..... Sono state configurate le linee strategiche per la valorizzazione delle aree di proprietà comunale, a fini di sostegno allo sviluppo economico;
2. b) nell'ambito del Piano di valorizzazione degli immobili del Comune, approvato ai sensi dell'art. 58 del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 con la deliberazione del Consiglio Comunale n. del, sono precisate le linee di utilizzo di alcuni immobili

affendenti all'area;

Ritenuto che tali caratteristiche sembrano tali da garantire una forte capacità di attrazione di investimenti nell'ambito delle imprese multimediali;

Dato atto che si ritiene indispensabile procedere di concerto con le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e le associazioni che operano in campo _____, coinvolgendo gli imprenditori e gli operatori del settore al fine di mobilitare tutte le risorse della città nella progettazione del distretto e nella sua realizzazione;

Considerato, quindi, che è opportuno formulare degli indirizzi per l'utilizzo dell'area _____ come da allegato, parte integrante della presente deliberazione;

Visto l'art. ____ dello Statuto;

Visto l'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000 e dato atto che il presente atto costituisce decisione d'indirizzo politico-amministrativo;

DELIBERA

1. – di approvare, per le ragioni in premessa esposte, gli indirizzi per l'utilizzo dell'area _____, contenuti nell'allegato parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

Allegato

Indirizzi per l'utilizzo dell'Area_____

Le potenzialità dell'area_ e la sua estensione consentono di configurarla come sito dedicato a _____, nel quale possono trovare fertili condizioni di sviluppo iniziative imprenditoriali in materia di _____.

La definizione dell'utilizzo dell'area deve essere oggetto di concertazione preliminare con quei soggetti associativi che sono in grado di sollecitare la creazione d'impresa con interventi integrati, volti a realizzare iniziative ad alta specializzazione.

I risultati della concertazione confluiscono in un processo di analisi volto a garantire la fattibilità di progetti effettivamente incidenti sull'area, sostenuti mediante:

1. l'interazione con i soggetti associativi;
2. la sollecitazione pubblica;
3. l'interazione tra progetti e programmi presentati da singoli potenziali imprenditori. Le iniziative di sviluppo economico da insediare nell'area possono essere

orientate ai finanziamenti comunitari;La configurazione degli spazi dedicati nell'area agli insediamenti ed alle strutture di servizio è sviluppata dall'Amministrazione secondo prospettive di ottimizzazione delle infrastrutture e di compatibilità socio-ambientale degli insediamenti produttivi stessi.

▪ se vuoi saperne di più vai su



La Scuola di Formazione Giuridica “**Luigi Graziano**” si rivolge dal 2001 agli Operatori della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento ai Dirigenti e ai Funzionari delle Autonomie Locali, nonché ai Liberi Professionisti con una offerta ricca e diversificata per soddisfare le esigenze formative e di approfondimento di tutti gli Operatori del settore giuridico e della pubblica amministrazione.

La Scuola gode, inoltre, dell'esperienza di un'azienda presente da anni in Italia nel mercato della formazione, con una struttura moderna e un'organizzazione efficiente, da sempre orientata ai nuovi bisogni del cliente.

Le proposte formative sono curate dettagliatamente dal Comitato Scientifico, composto da docenti altamente qualificati e rappresentati prevalentemente da Consiglieri di Stato, Magistrati Amministrativi, Avvocati, Segretari Comunali nonché Dirigenti degli Enti Locali che strutturano seminari e master formativi, caratterizzati da argomenti di spiccata attualità e corsi in house su precisi argomenti richiesti dal singolo Ente.