

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 5819/C

In tema di rappresentanza dei dirigenti INPDAP

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 15 dicembre 2005

Sommario: 1. Premessa; 2. Lo svolgimento dell'attività contrattuale: la fonte della rappresentanza nel codice civile; 3. La rappresentanza organica: il concetto di organo cd. esterno; 4. Gli organi dell'INPDAP: il potere di rappresentanza legale del Presidente; 5. Analisi della disciplina generale contenuta nel d.lgs. 165/2001: la competenza dei dirigenti e il potere di rappresentanza; 6. La legittimazione del dirigente a intervenire nella stipula di un contratto in nome e per conto dell'amministrazione.

1. Premessa.

Si è posto il problema di valutare se sia possibile riconoscere ai dirigenti delle sedi territoriali dell'INPDAP (Compartimento –Area metropolitana) la funzione di stipula dei contratti di mutuo ipotecario edilizio concessi agli iscritti.

Lo scopo di tale studio è, dunque, quello di verificare se in capo al dirigente che interviene nella stipula di un contratto di mutuo concesso agli iscritti sia riconosciuto il potere - *ex lege*- di agire come rappresentante dell'ente senza bisogno di una procura *ad hoc*.

A tal fine, appare necessario soffermarsi sulle regole che attengono allo svolgimento dell'attività contrattuale di un ente pubblico, in particolar modo su quelle riguardanti la legittimazione di un organo ad agire in nome e per conto dell'ente di appartenenza; successivamente applicare tali principi alla fattispecie in esame e, quindi, individuare, in base alla disciplina di riferimento - contenuta sia nella legge istitutiva dell'INPDAP che in quella introdotta dal d.lgs. 165/2001- l'organizzazione interna ed il soggetto a cui è riconosciuto il potere di compiere atti "contrattuali" in nome e per conto dell'ente di appartenenza.

2. Lo svolgimento dell'attività contrattuale: la fonte della rappresentanza nel codice civile.

Appare opportuno accennare, in primo luogo, alla disciplina contenuta nel codice civile in tema di rappresentanza, e poi verificare come tali concetti trovino applicazione nel caso di ente pubblico.

L'art. 1387 cod. civ. stabilisce che il potere di rappresentanza è conferito dall'interessato ovvero dalla legge: si parla in tal caso, rispettivamente, di rappresentanza volontaria e di rappresentanza legale.

La rappresentanza volontaria si riscontra quando il potere rappresentativo si fonda su un negozio giuridico unilaterale, la procura, che nasce, pertanto, dalla volontà del soggetto rappresentato.

La rappresentanza legale si ha, invece, quando il potere di un soggetto di rappresentare un altro soggetto nell'attività negoziale o in altre operazioni è stabilito dalla legge. In altri termini la legge svolge la funzione che la volontà dell'interessato esplica nella rappresentanza volontaria: è la fonte immediata del rapporto.

La rappresentanza è dunque:

- a) volontaria, tutte le volte che il potere rappresentativo sorge per volontà del soggetto rappresentato e pertanto sulla base di apposito negozio di procura, con cui il soggetto interessato conferisce al rappresentante il potere di spendere il proprio nome nel compimento dei relativi atti;
- b) legale, in tutti gli altri casi, cioè allorché il potere rappresentativo trova la sua fonte nella legge.

Un precedente studio del Consiglio Nazionale del Notariato ⁽¹⁾ ha correttamente evidenziato l'importanza della distinzione per l'attività notarile: "la differenza tra rappresentanza volontaria e rappresentanza legale la si coglie sotto il seguente aspetto: mentre la prima va documentata *ab imis*, cioè in ordine ad essa va individuata integralmente la fonte del potere rappresentativo e quindi va esibita la procura che ne costituisce la fonte; per la rappresentanza legale, invece, poiché il potere rappresentativo deriva dalla legge, va provato l'ufficio o il compito ricoperto dal soggetto, vale a dire la qualifica (tutore, curatore, genitore, amministratore di condominio, amministratore di società, presidente, institore, *etc*) che riveste il soggetto, al quale, ove effettivamente tale qualifica esista, la legge riconosce automaticamente potere rappresentativo".

Tale tipo di rappresentanza non va, però, confusa con il concetto di rappresentanza organica.

Diversa dalla rappresentanza legale è, infatti, l'istituto della rappresentanza organica, laddove non è ravvisabile il presupposto stesso della rappresentanza co-

me disciplinata dal codice civile cioè la scissione tra ente e persona fisica che manifesta la volontà di quest'ultimo ⁽²⁾.

La rappresentanza implica un rapporto tra tre soggetti distinti (rappresentante, rappresentato, terzo) mentre nella rappresentanza organica esiste un rapporto di servizio o di impiego in virtù del quale la persona fisica agisce per conto dell'ente ⁽³⁾.

Occorre, dunque, essendo l'istituto della rappresentanza organica un istituto di diritto amministrativo e, considerato che l'INPDAP è un ente pubblico non economico, soffermarsi sulle modalità attraverso le quali un ente pubblico agisce nel mondo del diritto.

A tal fine occorre fare riferimento al modello dell'organo. ⁽⁴⁾

3. La rappresentanza organica: il concetto di organo cd. esterno.

L'organo è uno strumento di imputazione che consente di riferire all'ente stesso atti e attività, e va identificato nella persona fisica o nel collegio investito della competenza attribuita dall'ordinamento interno.

Dal rapporto che si instaura tra il soggetto e l'ente di appartenenza - cd. rapporto di "immedesimazione organica" - deriva che è riferita direttamente all'ente l'attività compiuta dal soggetto (persona fisica), e non solo quindi gli effetti da essa derivati.

Ogni ente pubblico, pertanto, è capace di agire come qualsiasi persona giuridica, soltanto tramite i suoi organi, e più precisamente tramite le persone deputate a tale organi. E' la legge che determina gli organi ed attribuisce loro una sfera di competenza.

Tra gli organi possiamo distinguere gli organi cd. Interni ⁽⁵⁾ da quelli cd. esterni.

Solo questi ultimi hanno la competenza ad esternare la volontà dell'ente, cioè sono abilitati ad emettere provvedimenti o atti che hanno effetto nei confronti dei soggetti estranei all'ente stesso. ⁽⁶⁾

Tra gli organi cd esterni ve ne sono alcuni con i poteri di legale rappresentanza, cioè dotati del potere di esprimere la volontà dell'ente nei rapporti contrattuali con i terzi.

In altri termini, tra gli organi di un ente pubblico, possiamo distinguere quelli che hanno il potere di impegnare l'amministrazione verso l'esterno e quelli che, oltre ad impegnare l'amministrazione verso l'esterno, ne hanno la rappresentanza legale. ⁽⁷⁾

Deve, però, sottolinearsi che l'organo con legale rappresentanza non è un

rappresentante in senso stretto: "vi sono organi con legale rappresentanza; essa non deve essere confusa con la rappresentanza in senso tecnico (.....). L'organo dotato di legale rappresentanza è in realtà un particolare tipo di organo esterno e, cioè, quello che esprime la volontà dell'ente nei rapporti contrattuali con i terzi e che, avendo la capacità processuale, conferisce la procura alle liti per agire o resistere in giudizio. Esso non è invece protagonista del meccanismo di imputazione di effetti tipico della rappresentanza in senso proprio e, dall'altro lato, non è il solo a poter impegnare l'ente all'esterno, atteso che questa è la caratteristica di tutti gli organi anche di quelli cui non è sia attribuita la legale rappresentanza". ⁽⁸⁾

Dunque, gli organi che hanno la rappresentanza legale dell'ente hanno il potere di esprimere la volontà dell'ente nei rapporti contrattuali con i terzi.

Ne consegue che al fine di individuare il soggetto a cui compete la rappresentanza legale di un ente pubblico occorre verificare chi sia il soggetto - persona fisica - preposto ad un determinato organo a cui è affidato il compito di esternare il potere rappresentativo dell'ente pubblico.

Appare, pertanto, essenziale accertare se i soggetti che spendono il nome dell'ente siano i soggetti ai quali concretamente è attribuito il potere di rappresentare l'ente, e se in tal caso l'atto rientri nella sfera di competenza che in base all'organizzazione interna è a loro attribuita.

Da tali considerazioni emerge l'importanza di individuare in base alla disciplina vigente le norme che regolano l'esercizio dei poteri di rappresentanza dei dipendenti dell' INPDAP, e, quindi, desumere le regole che presiedono alla legittimazione ad intervenire in nome e per conto dell'ente nella stipula di atti negoziali.

4. Gli organi dell'INPDAP: il potere di rappresentanza legale del Presidente.

Appare opportuno accennare, seppur brevemente, alla natura giuridica dell'INPDAP.

Le fonti normative di riferimento sono:

- a) il d.lgs. 30 giugno 1994 n. 479;
- b) il D.P.R. 24 settembre 1997 n. 368;
- c) il d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

L'art. 4 del d. lgs. 30 giugno 1994 n. 479 istituisce INPDAP (istituto nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica) nel quale confluiscono l'ENPAS, l'INADEL, l'ENPDEP e le Casse pensionistiche gestite dagli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro.

L'INPDAP è, dunque, un ente di diritto pubblico non economico, sottoposto al-

la vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del Tesoro, organizzato su base territoriale attraverso strutture periferiche, e suddiviso in direzioni centrali e direzioni periferiche.

A tale ente sono demandate le seguenti funzioni: rapporto pensionistico obbligatorio; erogazioni di prestazioni sociali ad anziani e giovani; gestione del patrimonio immobiliare; gestione dei trattamenti previdenziali (pensionistici e di fine rapporto), gestione dei rapporti creditizi (prestiti e mutui); gestione dei rapporti sociali dei dipendenti iscritti all'istituto stesso.

Tra gli organi dell'ente l'art. 3 del d.lgs. 479/1994 annovera il Presidente, al quale attribuisce la rappresentanza legale dell'Istituto.

In attuazione di tale decreto legislativo è stato emanato il D.P.R. 24 settembre 1997 n. 368, ⁽⁹⁾ riguardante l'ordinamento dell'ente. ⁽¹⁰⁾

Ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 368/1997 il Presidente è l'organo a cui viene riconosciuta la rappresentanza legale dell'istituto; in particolare tale soggetto (lettera b) dell'art. 3 del D.P.R. 368/ 1997), può "nei limiti imposti dalla legislazione vigente e nell'ambito dei criteri generali stabiliti dal consiglio d'amministrazione delegare, per il caso di assenza o impedimento, e soltanto per il tempo limitato e per oggetti definiti, la rappresentanza legale dell'Istituto ad un membro del consiglio d'amministrazione, al direttore generale, ai dirigenti preposti alle unità centrali, ai coordinatori dei rami professionali e nell'ambito degli uffici periferici, ai dirigenti periferici".

L'organo, pertanto, a cui è demandato *ex lege* il potere di rappresentare l'istituto è il Presidente, il quale può delegarne l'esercizio ai seguenti soggetti:

- a) ad un membro del consiglio d'amministrazione;
- b) al direttore generale;
- c) ai dirigenti preposti alle unità centrali;
- d) ai coordinatori dei rami professionali;
- e) ai dirigenti periferici nell'ambito degli uffici periferici.

Si noti che principio cardine di diritto amministrativo è quello dell'inderogabilità della competenza. Solo nei casi previsti dalla legge, un organo investito di una data competenza in via originaria può conferire ad un altro organo l'esercizio di quest'ultima.

Tale tipo di delega è, quindi, un atto amministrativo di tipo organizzatorio.

Appare importante sottolineare il rapporto che si viene a creare tra delegante e delegato.

Tramite tale atto, infatti, il delegante non trasferisce la titolarità della competenza. Egli rimane unico titolare del potere. ⁽¹¹⁾

Pertanto al delegato è conferita una competenza di tipo derivata, in quanto

egli potrà esercitare esclusivamente le funzioni proprie dell'organo delegante, e solo temporaneamente. Dunque, l'esercizio della competenza potrà essere oggetto di delega nei casi previsti dalla legge, purché non in via definitiva.

E', infatti, inammissibile una delega definitiva di funzioni, in quanto in tal modo si violerebbe il principio dell'inderogabilità della competenza.

Allora, si deve ritenere che, nel caso in esame, il Presidente sia titolare in via originaria del potere di agire come rappresentante legale dell'ente, mentre la possibilità di delega è prevista solo nel caso di assenza o impedimento ⁽¹²⁾ e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti.

Da tali disposizioni di legge, dunque, non sembra potersi ricavare una competenza generale in capo ai dirigenti di agire per conto dell'ente di appartenenza nella stipula dei contratti, tuttavia - anche alla luce delle considerazioni del precedente paragrafo in tema di organi esterni - occorre precisare che, pur se la norma di legge attribuisce la rappresentanza legale ad un organo ciò non significa che questo sia l'unico organo a cui è riconosciuto il potere di esternare la volontà dell'ente.

Appare, quindi, importante coordinare tali disposizioni di legge con il d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (successivo all'emanazione del D.P.R. 368/1998) che ha innovato i poteri dei dirigenti degli enti pubblici ⁽¹³⁾.

5. Analisi della disciplina generale contenuta nel d.lgs. 165/2001: la competenza dei dirigenti e il potere di rappresentanza.

L'espressione "dirigenti pubblici" individua il personale della pubblica amministrazione, posto al vertice dell'organizzazione, investito di proprie attribuzioni in ordine all'esercizio della attività amministrativa.

La disciplina generale, per quanto riguarda la competenza dei dirigenti, è contenuta nel d.lgs. 165/2001. Tale testo legislativo introduce principi generali valevoli sia per le amministrazioni dello Stato e sia, in virtù del rinvio operato dall'art. 27 ⁽¹⁴⁾ del d.lgs. 165/2001, per gli altri enti pubblici.

Tramite, pertanto, il combinato disposto degli artt. 4, 16, e 17 del d.lgs. 165/2001 il legislatore ha individuato le sfere di competenze proprie dei dirigenti, allo scopo di differenziare il ruolo cd. "politico" che spetta all'organo di vertice da quello "amministrativo" che attiene all'attività di gestione. Infatti, mentre gli organi di governo esercitano funzioni di indirizzo politico- amministrativo, definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività svolta; i dirigenti adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi, essendo a questi ultimi attribuita, in via esclusiva, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'ente.

Più precisamente, l'art. 4, comma terzo, del d.lgs. 165/2001 disciplina, in generale, le funzioni attribuite dalla legge ai dirigenti e cioè: "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".

I dirigenti sono, dunque, titolari di poteri di gestione delle strutture e degli apparati amministrativi a cui sono preposti, esercitano autonomi poteri di spesa e di organizzazione e dispongono a tal fine delle risorse finanziarie

In linea con tale ricostruzione sembrano, anche, essere gli artt. 16 e 17 del d.lgs. 165/2001.

Questi ultimi articoli, infatti, si soffermano in modo particolare sulla necessaria distinzione fra la competenza degli uffici dirigenziali generali e quella attribuita agli altri uffici dirigenziali.

In particolare l'art. 16 individua le funzioni che spettano ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, i quali esercitano i seguenti poteri: "a) formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro nelle materie di sua competenza; b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali; c) adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti" ⁽¹⁵⁾.

L'art. 17 d.lgs. 165/2001, concernente le funzioni dei dirigenti (di seconda fascia), prevede che "i dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 del d.lgs. 165/2001, esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: a) formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate; c) svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; d) dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia; e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici".

Dopo aver individuato la sfera di competenza dei dirigenti occorre verificare se questa comprenda anche la stipula dei contratti.

6. La legittimazione del dirigente a intervenire nella stipula di un contratto in nome e per conto dell'amministrazione.

Seguendo una prima impostazione, che si basa sull'applicazione alla fattispecie in esame delle norme concernenti la rappresentanza, nel presupposto che - essendo l'attività di stipula di contratti di mutuo un'attività di tipo privatistica- trovino applicazione le relative norme, occorrerebbe verificare, al fine della legittimazione del dirigente alla stipula dei contratti, se, ai sensi dell'art. 1387 cod. civ., la fonte della rappresentanza sia una norma di legge o la procura.

Dall'analisi delle norme - artt. 4, 16 e 17, d.lgs. 165/2001- relative ai poteri dei dirigenti, sembrerebbe potersi evincere che il potere di rappresentare l'ente spetti ai dirigenti solo ed unicamente per ciò che attiene al compimento di atti e provvedimenti amministrativi.

Occorre, quindi, interrogarsi sul significato di tale espressione.

La dottrina definisce atto amministrativo quell'atto unilaterale, avente rilevanza verso l'esterno, posto in essere da una pubblica amministrazione nell'esercizio della sua potestà amministrativa ⁽¹⁶⁾.

Tra gli atti amministrativi vi sono i provvedimenti amministrativi che sono quegli atti espressione del potere di *imperio* della pubblica amministrazione, ai quali sono attribuiti direttamente dalla legge determinati effetti.

Accogliendo tale accezione il contratto non può essere un atto amministrativo, e neanche un provvedimento amministrativo, dato che non è espressione della *potestà di imperio* della pubblica amministrazione ⁽¹⁷⁾.

Ne consegue allora che se la volontà del legislatore è stata quella di volere limitare il potere di rappresentanza verso l'esterno dei dirigenti solo al compimento di atti o provvedimenti amministrativi, in quanto espressione dell'attività di gestione di loro esclusiva competenza, la rappresentanza verso l'esterno è limitata unicamente a tale tipo di atti.

L'art. 4, lettera e) del d. lgs. 165/ 2001 non è, secondo tale impostazione, fonte legale di rappresentanza negoziale dei dirigenti.

Quindi, se si applica la disciplina di cui al codice civile occorre individuare la fonte legale, e poiché la legge istitutiva dell'INPDAP prevede il potere di rappresentanza legale in capo al presidente e nulla dice espressamente in ordine ad un analogo potere di rappresentanza in capo al dirigente è da ritenersi esclusa la legittimazione *ex lege* dei dirigenti dell'ente a rappresentare quest'ultimo nella stipula dei contratti.

Ne consegue che i dirigenti dell'INPDAP dovrebbero, al fine di intervenire nella stipula di un contratto di mutuo, in nome e per conto dell'amministrazione, ottenere

una procura *ad hoc* dal legale rappresentante dell'ente.

L'interpretazione prospettata appare, però, "riduttiva" in quanto non tiene debitamente conto della peculiarità del diritto amministrativo, e dell'impossibilità di applicare *tout court* i principi di diritto privato.

Come già evidenziato, la rappresentanza cd. organica non è un sottotipo della rappresentanza. L'organo cd esterno è dotato *iure proprio* di un potere rappresentativo riguardo l'esercizio di ogni tipo di attività, purché rientrante nella sfera di competenza che la legge o lo statuto interno dell'ente gli ha attribuito.

Seguendo tale ragionamento, quindi, gli articoli citati del d.lgs. 165/2001 sono suscettibili di una diversa interpretazione, nel senso che pur se il potere di stipula spetta in base alla norma di cui al D.P.R. 368/1997 all'organo a cui è attribuita in via generale la rappresentanza legale dell'ente, tuttavia il nuovo assetto della dirigenza, attribuendo ai dirigenti sia un autonomo potere di spesa ⁽¹⁸⁾ e sia il potere di compiere tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, ha riconosciuto in capo a questi ultimi l'esercizio *iure proprio* del potere di stipula dei contratti inerenti alla loro sfera di competenza ⁽¹⁹⁾.

I dirigenti sono organi cd. esterni, ai quali la legge riconosce un potere rappresentativo, inteso come la possibilità di compiere atti verso l'esterno. L'esercizio di tale potere è, però, limitato allo svolgimento di tutti quegli atti che si ricollegano alla sfera di competenza stabilita dalla legge stessa.

I dirigenti (pur non avendo una rappresentanza generale dell'ente) possono, limitatamente alla sfera di loro esclusiva competenza, rappresentare verso l'esterno l'ente di appartenenza e ciò non solo ed unicamente nel compimento di atti amministrativi ma anche nella stipula di quei contratti che si ricollegano allo svolgimento delle loro funzioni.

A sostegno di tale tesi si può, inoltre, osservare come la stipula di un contratto, ad esempio quello di mutuo, segue ad una determinazione amministrativa che autorizza la conclusione di tale tipo contratto.

Questo atto di determinazione, avendo natura amministrativa, rientra senz'altro nella competenza del dirigente.

Quindi, appare possibile ritenere che anche la stipula del relativo contratto - stipula che avviene in attuazione della precedente delibera - rientri negli atti attinenti alla gestione dell'ente che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

In altri termini, se lo scopo della riforma introdotta dal d.lgs. 165/2001 è stato quello di snellire lo svolgimento dell'attività amministrativa, attuando la divisione tra organi di vertice e organi di dirigenza, a cui spettano tutte le funzioni cd. burocratiche, potrebbe ritenersi che anche il potere di stipula, o meglio di intervenire nella stipula per conto della amministrazione, in quanto inteso come corollario del principio secondo cui spetta ai dirigenti l'adozione degli atti che impegnano

l'amministrazione verso l'esterno, sia riconosciuto *ex lege* ai dirigenti.

Pertanto alla luce di tali considerazioni appare preferibile ritenere che i dirigenti siano competenti per la stipula di quegli atti che rientrano nella loro sfera di competenza, e quindi, considerato che l'attività concernente l'erogazione dei mutui agli iscritti appartiene alla competenza dei dirigenti dell'INPDAP ⁽²⁰⁾, anche la stipula del relativo contratto, riferendosi all'esercizio di un'attività riservata istituzionalmente, è riconosciuta a tali organi.

Cristina Lomonaco

-
- 1) Ufficio studi del C.N.N., *Rappresentanza e notariato*, in *Studi e materiali*, 2004, 6 ss. In particolare si sottolinea come il notaio è tenuto ad accertare la legittimazione negoziale di colui che agisce in qualità di rappresentante. Egli deve, in caso di rappresentanza volontaria, allegare al proprio atto l'originale della procura stessa; invece nel caso di rappresentanza legale, essendo come visto la fonte della rappresentanza la stessa legge, ed non essendovi bisogno, per legittimare l'esercizio dei poteri, di alcuna procura, non occorre allegare all'atto posto in essere alcun documento recante la fonte costitutiva del rapporto di rappresentanza.
 - 2) G. DE NOVA, *La rappresentanza*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, Torino 1995, 446; U. NATOLI, *La rappresentanza*, Milano, 1977, 3. In dottrina si è evidenziato come la rappresentanza organica non possa essere considerata come una forma di rappresentanza legale. L'organo dell'ente non si presenta come soggetto distinto, in quanto è parte integrante della struttura dell'ente stesso. In tale ipotesi non si realizza la duplicità soggettiva che caratterizza il rapporto di gestione. Quindi, in base all'immedesimazione di un soggetto in un altro non si avrebbe un fenomeno rappresentativo in senso proprio, fenomeno che presupporrebbe la duplicità di soggetti. In tal senso v. L. BIGLIAZZI GERI, *La rappresentanza in generale*, in *Il contratto in generale*, Tomo VI, *Trattato di diritto privato*, Torino, 2000, 10 ss.
 - 3) P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, parte I, Milano, 1995, 44 ss.
 - 4) M. S. GIANNINI, *Organi*, in *Enc. del Diritto*, XXXI, Milano, 1981, 54. Tale autore, riguardo alla differenza tra rappresentanza e rappresentanza organica, evidenzia come con la figura dell'organo si abbia una forma di imputazione di diverso e più ampio contenuto: "alla persona giuridica non viene trasferito soltanto l'effetto giuridico prodotto, ma anche l'atto giuridico che lo produce". La persona giuridica non è solo il soggetto nei cui confronti si produce l'effetto ma anche il soggetto che è divenuto titolare dell'atto. Si suole parlare di "immedesimazione organica." Sul punto v. A. CATALANI, *Il pubblico impiego*, in *Trattato di diritto Amministrativo*, vol. XXI, III, ed., Padova, 2003, 131 ss.; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 2004, 1019.
 - 5) Gli organi interni adottano provvedimenti destinati ad esplicare la loro efficacia nell'ambito dell'organizzazione dell'ente; ad esempio gli organi "procedimentali" sono competenti ad emanare atti aventi rilevanza solo endoprocedimentale.
 - 6) P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., 46.
 - 7) L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1996, 426. Tali autori sottolineano come vi siano degli organi che hanno la capacità di esternare la volontà dell'ente; ad esempio emanano provvedimenti amministrativi verso l'esterno. Tale funzione è propria degli stessi soggetti che assumono la relativa decisione. Diversa è invece la funzione di legale rappresentanza, intesa quale capacità di concludere contratti, che come tale non

riguarda la capacità di esternare i provvedimenti. Si noti inoltre che anche gli organi con rappresentanza legale non sono rappresentanti in senso proprio, in quanto rimangono pur sempre organi, anche se caratterizzati dalla funzione di esternazione.

- 8) E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2003, Milano, p. 114. Per maggiori approfondimenti si rinvia a M. S. GIANNINI, *Organi*, cit., 49.
- 9) In G.U. 29 ottobre 1997 n. 253.
- 10) Riguardo all'organizzazione dell'INPDAP si rinvia alle circolari: 27 gennaio 2004 n. 2; 30 aprile 2004, n. 28. Si noti che tali circolari sono state emanate in attuazione del d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97 (pubblicato in G.U. 6 maggio 2003, n. 103) riguardante il regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975 n. 70.
- 11) Ad esempio il delegante potrebbe, in qualsiasi momento, revocare la delega.
- 12) Considerato che la legge ammette la delega da parte del Presidente ma la limita ai casi di assenza e di impedimento, occorre specificare quando ricorrono tali ipotesi. L'assenza si verifica allorché il titolare, per una qualsiasi ragione (ad esempio, congedo, missione) si trova fuori sede; l'impedimento si verifica quando il titolare si trova per qualsiasi causa (ad esempio malattia) nell'impossibilità di agire. Per maggiori approfondimenti si rinvia a P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., 82.
- 13) Si noti che proprio il D.P.R. 368/1997 richiama il d.lgs. 29/1993 e successive modificazioni e quindi il d.lgs. 165/2001 che ha abrogato il precedente testo normativo. In particolare la lettera f) dell'art.3 del D.P.R. 368/1997, dopo aver elencato i poteri che spettano al Presidente dell'ente, prevede che "il Presidente firma gli atti e documenti che comportano impegni di spesa, ferma restando le attribuzioni conferite ai dirigenti dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive integrazioni".
- 14) Tale articolo così dispone "..... Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione.". Si rinvia a P. CHIRELLI, voce *Dirigenza pubblica (Riforma)*, in *Enc. Giuridica*, XII, Roma, 2002; G. PASTORI, M. SGROI, *Dirigenti pubblici*, in *Enc. del Diritto*, Agg.,V, 2001; L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione*, Milano, 2001, 519 ss; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit.,152 ss.
- 15) Si noti che il legislatore ha configurato una funzione direttiva e programmatica che spetta nella sua pienezza al potere politico, e funzioni di esecuzione che competono alla dirigenza e che sono più generali o più specifiche a seconda che spettino ai dirigenti della prima fascia o della seconda fascia. Infatti, mentre le funzioni dei dirigenti generali appaiono più strumentali rispetto a quella di indirizzo politico, quelle dei dirigenti di cui all'art. 17 del d. lgs. 165/2001 sono più tecniche, traducendosi in un'attività di gestione diretta del personale, delle risorse finanziarie, che deve avvenire sempre in ottemperanza delle direttive del dirigente generale (cioè di prima fascia).
- 16) E. CASSETTA, *Manuale*, cit., p.35 cit.
- 17) Con l'esercizio dell'attività contrattuale la pubblica amministrazione assume, mediante stipulazione di un atto bilaterale o plurilaterale, obbligazioni giuridiche nei confronti di un altro soggetto come corrispettivo della prestazione ricevuta. Per quanto riguarda lo svolgimento di tale tipo di attività da parte di un ente pubblico si rinvia, per maggiori approfondimenti, a E. MELE, *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, 253 ss.
- 18) Si noti che gli articoli 16 e 17 d.lgs. 165/2001 hanno riconosciuto ai dirigenti la competenza di esercitare il potere di spesa, competenza che deve comprendere quindi anche la possibilità di compiere tutti gli atti, amministrativi e non, che sono attuazione di tale potere.
- 19) S. BUSCEMA, A BUSCEMA, *La contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, II, 1, Milano, 1998, 217. Inoltre, anche, l'art. 4 del d.lgs. 165/2001 potrebbe essere interpretato in modo diverso. Tale disposizione, come già visto, prescrive che spetta ai dirigenti "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". Viene cioè specificato che i dirigenti sono competenti ad emanare atti e provvedimenti amministrativi verso l'esterno, al fine di attuare la netta separazione tra attività di competenza dell'organo politico o di vertice e quella di gestione riservata in modo esclusivo ai dirigenti. Sul punto si rinvia a L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione*, cit., 521 ss. Tali autori evidenziano come " dopo l'entrata del d.lgs. 29/1993, e a causa della spesso insufficiente chiarezza del dettato normativo, si era fatta strada un'interpretazione restrittiva della distinzione tra politica ed amministrazione, in forza della quale ai dirigenti si riteneva spettassero solo gli atti di gestione in senso stretto (atti di spesa e contrattuali), mentre gli organi politici rimanevano abilitati all'adozione di provvedimenti amministrativi di imperio (autorizzazioni, concessioni, ecc), di per sé privi di contenuto patrimoniale. In risposta a tali oscillazioni, il d.lgs. 80/1998 ha inteso chiarire definitivamente che << il principio di separazione comporta, innanzitutto, la individuazione di due diversi blocchi di compiti, attribuiti rispettivamente, agli organi di governo e ai dirigenti: al primo blocco appartengono i compiti di indirizzo e controllo, al secondo blocco i compiti di amministrazione attiva e di gestione>>." Tale riforma è stata poi portata a completamento dall'emanazione del d.lgs. 165/2001. In tale ottica, allora, ben si comprende perché il legislatore abbia voluto specificare che i dirigenti "sono competenti ad emanare atti e provvedimenti amministrativi". Con tale espressione, si ritiene che il legislatore non abbia voluto limitare la rappresentanza dei dirigenti al compimento di questo tipo di atti, ma solo ribadire la competenza esclusiva di tali organi per ciò che attiene all'esercizio dell'attività amministrativa.

- 20)** In particolare, per ciò che riguarda i contratti degli enti pubblici non economici, la disciplina di riferimento è, anche, contenuta nel D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97. Ai fini, inoltre, dell'individuazione dell'attività istituzionale dei dirigenti si rinvia alla circolare 30 aprile 2004 n. 28 (linee di indirizzo organizzativo per gli Uffici delle strutture centrali e decentrate, emanata in attuazione del regolamento 97/2003). Inoltre si rinvia a una circolare interna dell'INPDAP del 30 gennaio 2003 la quale, in merito all'attività di stipula di mutui ipotecari edilizi agli iscritti, prevede che "in virtù della normativa che ha previsto il decentramento di funzioni, individuando le funzioni dirigenziali anche la stipula di mutui ipotecari e l'assenso alla cancellazione dell'ipoteca rientra nell'attività di gestione propria del dirigente competente per materia e per territorio". Tale circolare conclude "prevedendo la competenza dei direttori degli uffici compartimentali, provinciali e territoriali a sottoscrivere direttamente i mutui ipotecari senza chiedere il preventivo rilascio di una procura". Tale circolare richiama a sostegno delle sue argomentazioni l'art. 4 del d.lgs. 165/2001.

(Riproduzione riservata)