Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XII – N. 1/2006

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

N.B.: per accedere direttamente al documento desiderato, cliccare sul titolo con il pulsante sinistro del mouse;
per cambiare pagina usare i tasti "↓" o "↑".

vai al SOMMARIO

torna alla pagina di avvio

SOMMARIO

- **Comitati scientifico e tecnico e Redazione**
- **Editoriale**, *di Maria Castrianni*
- **Rafforzare la *governance* per rafforzare la fiducia**, *di Mario Baccini*
- **La storia delle istituzioni pubbliche in italia. La gestione delle politiche pubbliche del lavoro e dell'occupazione: Un tema ancora da scoprire, un tema sul quale dibattere**, *di Learco Saporito*

INTERVENTI

- **Il cambiamento verso il regime contrattuale nella Pubblica Amministrazione italiana**, *di Federico Basilica*
- **Riflessioni sulle riforme della XIV legislatura nella P.A.e proposte per il nuovo governo**, *di Antonello Colosimo*
- **Normazione ed innovazioni le sfide della P.A.**, *di Flavio De Luca*
- **Riforma della legge n. 241/90. Le novità della fase esecutiva: gli accordi amministrativi e la conferenza dei servizi**, *di Angela Radesi*
- **La programmazione dei trasporti**, *di Domenico Riccio*
- **La programmazione regionale delle risorse finanziarie. Un supporto allo sviluppo economico e dell'occupazione: il caso della regione Lazio**, *di Rosario Scalia*

pagina successiva►

DOCUMENTI

- **D.P.C.M. 18 novembre 2005: "Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa"**
- **Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2005, n. 303: "Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15"**
- **Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36: "Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico"**
- **Memorandum di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, italiano e l'Ufficio del Cancelliere federale austriaco (Bundeskanzleramt) per lo scambio di impiegati federali austriaci con impiegati dell'amministrazione pubblica italiana**
- **Direttiva 17 febbraio 2006: "Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche"**

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

- **La *governance* dell'*e-government* nella pubblica amministrazione**, *di Demetrio Giorgio Ginestra*
- **Lo stato di attuazione della riforma del pubblico impiego ed in particolare la riforma della dirigenza**, *di Anna Maria Matteucci*

RUBRICHE

- **Circolari e direttive**
- **Normativa**
- **Giurisprudenza**, *a cura di Rossella Bocci*
- **Notizie in breve**, *a cura di Giselda Papitto*

◀*pagina precedente*

Direttore responsabile - MARIA CASTRIANNI – Capo dell'ufficio stampa

Comitato scientifico
- FEDERICO BASILICA - Avvocato dello Stato, capo del dipartimento
- ANTONELLO COLOSIMO – Consigliere della Corte dei conti, consigliere giuridico
- FLAVIO DE LUCA – Avvocato, capo della segreteria tecnica
- FRANCESCO D'ISANTO – Consigliere della Corte dei conti, consigliere giuridico
- VINCENZA LOMONACO – Ministro plenipotenziario, consigliere diplomatico
- ANTONIO NADDEO – Capo di Gabinetto, direttore dell'ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni
- VINCENZO NUNZIATA – Avvocato dello Stato, capo dell'ufficio legislativo
- FRANCESCO SANSEVERINO – Portavoce del ministro
- ROSARIO SCALIA - Consigliere della Corte dei conti

Comitato tecnico di redazione
- LUCIANO CANNEROZZI – Direttore dell'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
- PIA MARCONI - Direttore dell'ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure
- ANDREA MORICHETTI FRANCHI – Direttore dell'Ispettorato
- FRANCESCA RUSSO - Direttore dell'ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni
- PAOLA PADUANO - Direttore dell'ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni
- FRANCESCO VERBARO – Direttore dell'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Redazione - ROSSELLA BOCCI, ROMUALDO CHIESA - Funzionari dell'ufficio stampa e documentazione

Direzione e redazione - Corso Vittorio Emanuele, 116, 00186 Roma - Telefono 06.6899.7565, fax 06.6899.7196

Si autorizzano riproduzioni complete o parziali degli elaborati con citazione della fonte, con esclusione del caso in cui l'articolo contenga la clausola "riproduzione riservata" richiesta dall'autore.
La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta dagli autori.

torna al sommario

EDITORIALE

di Maria Castrianni

Alla “Riforma delle riforme”, cioè a quel complesso sistema di regolazione che interessa la struttura e il funzionamento delle istituzioni pubbliche, a tutti i livelli di governo, dopo l’entrata in vigore della nuova Costituzione del 2001, continua ad essere riservata, da parte degli studiosi di diritto amministrativo, la massima attenzione. Da qui lo sviluppo di una serie di contributi riguardanti l’impatto della nuova disciplina introdotta, soprattutto quella che tocca la gestione delle risorse umane e quella che riguarda i procedimenti amministrativi, sulla capacità di assorbimento degli operatori interessati dal cambiamento.

Si tratta di analisi ed esercitazioni aventi lo scopo di cogliere l’innovazione e di verificarne il grado di utilizzo per il fine ultimo per il quale il legislatore ha pensato di progettare il nuovo.

In questo numero della Rivista, che viene veicolato anche in rete, nel sito del Dipartimento della funzione pubblica, in un nuovo formato più accessibile ai suoi lettori, è dedicato un ampio spazio al tema dell’innovazione, essendo l’attenzione puntata sui grandi temi che coinvolgono le istituzioni pubbliche: da quello della formazione e della programmazione delle risorse umane, a quello del nuovo scenario che si apre nell’area del sistema delle carriere nel pubblico impiego, a quello del ricorso al metodo della programmazione delle risorse finanziarie, alla cui cura sono tenute, in concorso con lo Stato, le Regioni, che in tal modo, sono state indicate come il nuovo livello di governo responsabile dello sviluppo economico e sociale del paese.

E sono altrettanto interessanti quei contributi dottrinali che puntano il dito sulla necessità di ricostruire la storia delle istituzioni del nostro Paese fondandola su una diffusa cultura dell’agire delle dirigenze all’insegna dei principi del rispetto della legalità e del buon andamento.

La Rivista, a tal riguardo, ha ritenuto quanto mai utile un coinvolgimento in prima persona degli attori dei processi di cambiamento, nella convinzione che siano proprio loro a dover innescare, dopo opportuni approfondimenti teorici nella pratica dell’agire quotidiano, quel tanto di nuovo che dovrà essere posto al servizio del cittadino e dell’impresa.

E’ interesse della redazione, e di quanti da esterni collaborano a questa Rivista, far conoscere al pubblico il ruolo che il Dipartimento della Funzione Pubblica, sin dalla sua istituzione, è chiamato a svolgere per il perseguimento degli obiettivi che sono quelli di rendere la P.A. come una casa di vetro sempre più attenta alle esigenze dei cittadini.

torna al sommario

RAFFORZARE LA *GOVERNANCE* PER RAFFORZARE LA FIDUCIA*

di Mario Baccini

Rafforzare la *governance* pubblica è fondamentale per rafforzare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni in generale. Ciò è ancora più vero se si considera che la globalizzazione rende l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione pubblica condizione chiave per lo sviluppo economico e sociale di ogni paese democratico.

Sono queste le motivazioni che hanno fatto scegliere questo tema per la riunione Ministeriale OCSE del novembre 2005 a Rotterdam.

I ministri OCSE hanno, infatti, riconosciuto che la fiducia è importante in quanto condizione necessaria per politiche pubbliche efficaci, per una sana democrazia e per un'economia in crescita. Per contro, una scarsa fiducia nella pubblica amministrazione porta a bassi livelli di rispetto della legge e una crescita dei costi di attuazione delle politiche.

I governi di tutti i paesi dell'area OCSE hanno realizzato importanti interventi di modernizzazione dei rispettivi sistemi amministrativi, tuttavia restano ancora significativi miglioramenti da perseguire. Oggi per guadagnare e mantenere la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione è necessario assicurare sia maggiori possibilità di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, sia maggiori capacità dell'amministrazione pubblica di conseguire risultati di qualità.

Ritengo pertanto che il Forum PA costituisca un'occasione veramente importante per guardare ai problemi della governance pubblica e delle politiche di modernizzazione in questa nuova ottica.

Forum PA ha una grande capacità di mobilitazione delle amministrazioni pubbliche e di tutti i suoi utenti (cittadini, le imprese, i fornitori). E' opportuno che questa capacità di mobilitazione sia utilizzata affinché Forum PA svolga la sua tradizionale funzione di vetrina delle amministrazioni e delle loro migliori esperienze.

Penso che Forum PA possa servire anche a sviluppare un proficuo dibattito su come le politiche di riforma dell'amministrazione possano essere concretamente applicate sia per favorire le relazioni tra Pubblica amministrazione e cittadini, sia per migliorare le prestazioni delle amministrazioni e per questa via rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

---

* Intervento tenuto a Roma il 26 gennaio 2006 dal ministro per la Funzione pubblica, on. Mario Baccini, in occasione della presentazione del Forum P.A. del 2006.

La mia azione di Ministro ha mirato a dare centralità al Dipartimento sia sul piano politico sia sul piano del dibattito sulle politiche per l'amministrazione come fattore di sviluppo.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha lavorato molto tanto sul fronte delle relazioni con i cittadini, quanto su quello del miglioramento delle prestazioni.

Il rapporto con i cittadini e le imprese e la fiducia che questi ripongono nelle istituzioni è strettamente collegato al grado di trasparenza e agli oneri burocratici. Per questo abbiamo puntato molto sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione. Abbiamo rafforzato l'azione relativa agli sportelli unici ed il ricorso al silenzio-assenso, che consente agli utenti delle amministrazioni, cittadini e imprese, di avere risposte certe in tempi rapidi.

E' grazie a tutto ciò che i dati OCSE, presentati in occasione della riunione ministeriale di Rotterdam del 29 novembre 2005, collocano il nostro Paese, assieme all'Austria, al primo posto nella classifica del grado di trasparenza.

Anche le misure in materia di semplificazione e qualità della regolazione, introdotte con il decreto legge 4/2006, si inseriscono in questa strategia di rafforzamento della competitività del nostro Paese. Mi riferisco all' introduzione di una Cabina di regia per la semplificazione, cui faranno capo tutti gli interventi del governo in questa materia, ad un Comitato interministeriale per assicurare collegialità all'azione del governo in materia di semplificazione, alla consultazione delle imprese, agli strumenti per assicurare il necessario raccordo con le Regioni e gli Enti locali, nonché alla predisposizione di un piano annuale di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Anche il modo in cui le pubbliche amministrazioni comunicano incide, in misura rilevante sulla percezione, da parte dei cittadini, della qualità dell'amministrazione. Per questo, ho emanato una direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, con la quale ho sollecitato le amministrazioni ad assumere iniziative concrete per diventare più comprensibili e quindi più accessibili e trasparenti.

Ci siamo spinti ancora più in là, sollecitando le amministrazioni ad adottare sistemi di relazione con i cittadini, tra i più avanzati nel contesto dei paesi OCSE. Abbiamo, ad esempio, promosso il ricorso al bilancio sociale. Si tratta di uno strumento di straordinaria portata innovativa, che consente di "rendere conto" in modo chiaro e trasparente dell'operato dell'amministrazione, misurando e rendendo noto l'impatto generato dalle attività realizzate sulla comunità alle quali si rivolgono.

Inoltre, abbiamo sensibilizzato le amministrazioni affinché adottassero processi decisionali condivisi, per realizzare politiche di intervento più efficaci, con la partecipazione dei cittadini, delle istituzioni e di tutti gli interlocutori coinvolti.

Le esperienze dei Paesi europei e OCSE dimostrano che su questa strada occorre proseguire con determinazione, rafforzando in maniera concreta gli strumenti di comunicazione, consultazione e partecipazione dei cittadini nelle diverse fasi di definizione, realizzazione e valutazione

delle politiche e dell'azione amministrativa. Del resto, proprio l'uso di tecniche e metodologie di consultazione con i destinatari di specifici provvedimenti normativi sono al cuore delle politiche di miglioramento della regolazione.

In questi ultimi anni, le amministrazioni hanno fatto progressi significativi nel miglioramento delle loro prestazioni e della qualità dei servizi erogati, ricorrendo all'introduzione delle tecnologie per rendere più veloci e trasparenti le transazioni tra amministrazioni e cittadini, ma anche a pratiche gestionali mutuate dal settore privato. E su questa strada bisogna certamente proseguire.

Ma un elemento decisivo per far compiere alle nostre amministrazioni un salto in avanti consiste nel porre la persona al centro dell'attività amministrativa e delle relazioni, sia esterne che interne, che le amministrazioni intrattengono.

A questo fine ho promosso un'iniziativa di alto rilievo politico, quella della *Human Governance*, che è stata molto ben accolta anche in ambito internazionale.

All'approccio basato sulla *Human Governance* si riferiscono iniziative molto concrete che le amministrazioni possono adottare e che il mio Dipartimento ha inteso promuovere.

Pensiamo, ad esempio, al benessere organizzativo, ossia alla qualità della vita e delle relazioni negli ambienti di lavoro, nelle nostre amministrazioni. Incidendo direttamente sulla motivazione e sulla soddisfazione dei dipendenti pubblici, il grado di benessere organizzativo ha delle sicure ripercussioni anche sulla qualità dei servizi e delle relazioni con i cittadini e gli utenti dei servizi. Eppure è un tema che sino a poco tempo fa appariva del tutto estraneo alla riflessione e alle pratiche delle nostre amministrazioni e alle stesse politiche del mio Dipartimento.

Un altro tema di grande impatto sul modo di agire delle nostre amministrazioni nell'ottica della *Human Governance* è, senza dubbio, quello della valutazione della qualità dei servizi percepita dagli utenti. Anche in questo ambito abbiamo dato supporto a molte amministrazioni e sono state progettate e portate a termine diverse decine di indagini di *customer satisfaction*, contribuendo a creare amministrazioni sempre più orientate all'ascolto e alla soddisfazione dei bisogni del cittadino.

Altre aree di intervento riconducibili alla *Human Governance* sono quelle della trasparenza e della chiarezza della comunicazione tra amministrazione e cittadini, nonché quella del bilancio sociale.

Da ultimo, ma non ultimi per importanza sono tutti gli interventi in materia di personale e formazione.

Le politiche di gestione delle risorse umane, da sempre il cuore delle competenze del Dipartimento, hanno conosciuto una fase di modernizzazione. In stretta connessione con i processi di riorganizzazione, sono state rideterminate le piante organiche, in relazione agli effettivi fabbisogni delle amministrazioni; con i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto si è inteso avviare il ridisegno del sistema di

classificazione del personale; con la programmazione delle assunzioni vengono monitorate le necessità più urgenti, cercando un equilibrio tra costi e funzionalità degli apparati.

Infine, il Dipartimento investe in formazione la gran parte della propria dotazione di bilancio, lavora per affiancare alla tradizionale docenza d'aula innovativi modelli formativi di taglio più operativo, attraverso la Scuola superiore della pubblica amministrazione e il Formez dà un effetto moltiplicatore alle iniziative; in definitiva, cerca di mettere la qualificazione e la crescita del fattore umano al centro di tutti i processi di innovazione.

In conclusione, ritengo che il Governo e questo Dipartimento abbiano operato in modo decisivo per far sì che le politiche di modernizzazione della *governance* pubblica fossero sempre più orientate al rafforzamento delle fiducia dei cittadini nell'amministrazione, sia attraverso interventi tesi a migliorare le relazioni tra amministrazione e cittadini, sia attraverso interventi che perseguano risultati di maggiore qualità.

Auspico, pertanto, che il Forum PA 2006 costituisca un' importante occasione nella quale quanto è stato fatto possa emergere.

torna al sommario

LA STORIA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE IN ITALIA.
LA GESTIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DEL LAVORO E ELL'OCCUPAZIONE:
UN TEMA ANCORA DA SCOPRIRE, UN TEMA SUL QUALE DIBATTERE. *

di Learco Saporito

Le mie riflessioni, le riflessioni che esporrò, sono formulate nella convinzione che qualsiasi politica pubblica può essere effettivamente resa ai cittadini a condizione che l'organizzazione che risulta intestataria delle relative funzioni si dimostri all'altezza del ruolo che l'ordinamento le assegna in un determinato periodo storico.

Studiare la storia delle istituzioni pubbliche, nella evoluzione che hanno subito nel tempo e con il tempo, non costituisce una arida esercitazione intellettuale. Al contrario, esso è un indicatore forte dell'attenzione della classe politica nei confronti del sistema delle burocrazie che vivono nelle organiz-zazioni.

Molto probabilmente, nel nostro Paese, c'è da registrare un ritardo nello sviluppo di questa disciplina; un ritardo che, purtroppo, non è colmabile in tempi ristretti.

Possiamo solo affermare che la storia delle istituzioni pubbliche, nel nostro Paese, non è sviluppata nella misura in cui essa dovrebbe esserlo perché difficilmente i decisori politici, se non nelle Aule parlamentari, richiamano l'attenzione della coscienza collettiva sul fatto che essi riescono a incidere sulla vita della società a condizione che le organizzazioni (gli apparati amministrativi), di cui sono responsabili a norma dell'art. 95 della Costituzione, siano adeguate ed efficienti.

E per esserlo bisogna che anche l'alta dirigenza, come la media e la dirigenza "di confine" (quella, cioè, che è a contatto diretto con il pubblico), trovi il tempo e il modo in cui esternare, con pacatezza e con "alto senso dello Stato", i problemi quotidiani che esse sono chiamate ad affrontare.

Per costruire, per sviluppare una vera storia delle nostre istituzioni pubbliche è indispensabile che, finalmente, "parlino al pubblico" non solo i decisori politici ma soprattutto i loro più fidati collaboratori, cioè i dirigenti.

---

* Prolusione tenuta da Learco Saporito, sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica, presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi LUMSA, di Roma, al corso di Storia dell'amministrazione dello Stato italiano, il 1° marzo 2006.

Ma questo obiettivo, nel nostro Paese, si è conseguito da poco, quando nel 2000, con la legge n. 150, si sono "costretti" gli apparati ad effettuare una serie di interventi che il Legislatore nazionale ha chiamato "comunicazione istituzionale".

La responsabilità della comunicazione degli interventi sulla società, o su una parte di essa, è diventata un dovere di servizio.

E prima?

Prima del 2000, abbiamo vissuto un lungo periodo che inizia nell'anno 1990, con la legge n. 241, la c.d. "legge sul procedimento amministrativo", pensata e progettata da un docente universitario, il prof. Nigro, a metà degli anni '80 del secolo scorso, e che, oggi, nel corso della XIV Legislatura, il Governo ha ritenuto di migliorare ancora, nell'interesse esclusivo degli utenti, cittadini e imprese.

Fare storia delle istituzioni pubbliche significa, quindi, esternare l'esperienza maturata sul campo, quell'esperienza che si chiama "ordinaria amministrazione".

Ma le burocrazie del nostro Paese non sono state allenate a tenere il c.d. "diario di bordo" degli impegni progettati, degli impegni assumibili in concreto, degli impegni realizzati.

Solo da qualche decennio, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93, oggi confluita nel d.lgs. n. 165/2001, le dirigenze pubbliche, ai diversi livelli di governo, sono chiamate ad esprimersi.

Ma lo fanno malvolentieri: si è dato impulso alla creazione di una rubrica dal titolo significativo "Esperienze amministrative" nella Rivista trimestrale curata dal Dipartimento della Funzione Pubblica fin dai primi anni '90 del secolo scorso; si è passati alla messa a punto dei c.d. "Cento Progetti", cioè di quelle iniziative che sono state destinatarie di particolare apprezzamento da parte della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri. E oggi tale iniziativa è stata denominata "Cantieri", ad indicare che il lavoro di innovazione, di miglioramento dei servizi si avvia, si realizza, si conclude, mentre altre iniziative, sempre per volontà delle dirigenze pubbliche, si possono in qualsiasi momento attivare.

La storia delle istituzioni pubbliche è, quindi, diventata la storia degli uomini che in esse ogni giorno operano.

E ciò avviene non perché il decisore politico esprime una sua volontà individuale, in quanto responsabile di un Ministero, a livello centrale, ma perché ogni politica pubblica, anche agli altri livelli di governo, costituisce un servizio che si rende alla comunità nazionale, alle comunità locali.

1. La politica pubblica del lavoro e dell'occupazione: una analisi storica legata alle istituzioni che l'hanno gestita.

Il contributo di idee, di riflessioni che intendo fornire, oggi, attiene all'evoluzione storica che ha subito l'istituzione governativa "Ministero del lavoro e della previdenza sociale", che ha assunto la denominazione di "Ministero del lavoro e delle politiche sociali" nel 2001; essa si è occupata, nel tempo, della gestione delle politiche pubbliche del lavoro e dell'occupazione e delle diverse altre politiche collaterali, come quelle della previdenza e dell'assistenza sociale e dello sviluppo dello spirito cooperativistico.

Interventi pubblici mirati, come avremo modo di sottolineare, a difendere il lavoratore in quanto considerato – come effettivamente è – la parte debole del rapporto di lavoro.

Sullo sfondo e intorno al Ministero del lavoro e della previdenza sociale c'è da scrivere la storia dell'influenza che il movimento sindacale ha esercitato affinché le burocrazie diventassero effettivamente strumenti posti a salvaguardia della dignità morale e della salute dei lavoratori.

Ecco: la storia delle istituzioni pubbliche è destinata a diventare la storia della società o, *rectius*, degli interessi di una (o di più parti) di essa, parti che richiedono al decisore politico di dimostrare attenzione ai loro problemi di vita.

In tal modo, l'Italia è diventato l'unico Paese in Europa ad avere la rete degli uffici pubblici di collocamento della manodopera sotto la direzione delle burocrazie dell'Ente Provincia.

E ciò è avvenuto, alla fine degli anni '90 del secolo scorso, nel mancato rispetto della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 88 del 1948, ratificata dall'Italia con la legge n. 1089 del 1952.

Nell'area del Mediterraneo, un modello organizzativo simile lo ritroviamo in Tunisia.

Negli altri Paesi d'Europa, la gestione delle politiche attive dell'impiego è affidata a un Ente pubblico di rilevanza nazionale, vigilato sempre da un Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Perché occuparci della politica pubblica del lavoro e di quella dell'occupazione (della massima occupazione)?

Perché un evento storico di portata incalcolabile matura, alla fine degli anni '90, precisamente con il d.lgs. n. 469 del 1997: il decentramento delle politiche attive dell'occupazione dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale alle Province (gestione) e alle Regioni (programmazione e coordinamento).

In sostanza, si realizza il più rilevante trasferimento di risorse umane dallo Stato a tali livelli di governo tra quelli ipotizzati dal Governo del Centro-sinistra "a Costituzione invariata".

Anche questo è un dato storico; un dato storico su cui riflettere, su cui meditare.

E la domanda che ci si pone è se la politica pubblica dell'assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro abbia ricevuto un impulso nuovo, cioè se nella realtà chi è alla ricerca di un primo impiego abbia visto effettivamente il proprio tempo di attesa per l'entrata nella vita attiva ridotto, e di quanto esso sia ridotto.

Probabilmente ciò si può ritenere un indicatore del fatto che la rete degli uffici pubblici di collocamento è diventata più efficiente, cioè si è adeguata a *standards* di funzionalità quali riscontriamo in Francia o in Danimarca o nella Repubblica Federale di Germania, considerato lo spirito che è dato di leggere nell'art. 1, 1° c., lettera c), del decreto legislativo n. 23 del 1993, prescrizione che è rimasta invariata anche nel 2001 quando tale testo normativo è stato qualificato come un "Codice del pubblico impiego".

1.1. Un dato storico su cui meditare: la lunga assenza di un'amministrazione del lavoro.

E' bene ricordare come nel nostro Paese, così come il processo di industrializzazione, anche la tutela del lavoro si sviluppa con ritardo, stentando più a lungo che in altri Paesi ad acquistare una sua identità e suoi connotati autonomi.

Le politiche del lavoro appaiono, nella realtà, assorbite da quella di polizia e di ordine pubblico, mentre quella previdenziale rientra nella beneficenza, nelle forme primordiali del mutualismo, mutualismo che nasce sotto il segno della solidarietà cristiana più che della lotta di classe.

Sappiamo come fin dal 1850 la "Società generale di mutuo soccorso" degli operai di Torino si trovi impegnata a prestare assistenza, in collegamento con altre città, agli operai che si spostano da un posto all'altro del territorio nazionale, con l'obiettivo di trovare una occupazione.

Cavour, nel 1859, istituisce una Cassa di Previdenza Invalidità e Vecchiaia su base volontaria, aperta a tutti i cittadini; esso non è istituto tipico, quindi, dei lavoratori ma serve per alimentare il risparmio costituendo un completamento del sistema di beneficenza. Gli eventi eccezionali di quel periodo storico non consentono, però, l'applicazione della legge, che, peraltro, non era considerata efficace dai rappresentanti dei lavoratori.

Cavour, in quanto Ministro della Marina fece approvare, inoltre, la legge n. 360, che è del 1861, sulla Cassa per gli Invalidi della Marina Mercantile.

L'amministrazione della politica del lavoro risulta, allora, inserita in quella dell'industria. In considerazione di tale posizione nel contesto ordinamentale, essa non può promuovere né una spinta legislativa efficace né, conseguentemente, può attuare un'azione di tutela adeguata dei lavoratori.

Sullo sfondo, la situazione del mondo del lavoro: essa appare, in quegli anni Ottanta, notevolmente arretrata, come si rileva dalla situazione degli scioperi esposta da una Commissione d'inchiesta governativa per il periodo che va dal 1860 al 1876; si registrano, infatti, 634 scioperi, la maggior parte di essi in Piemonte e Lombardia; e i motivi sono quelli di sempre, per avere un aumento di salario, ma anche per impedire la diminuzione o l'aumento dell'orario o l'introduzione di nuove macchine o mutare il tipo di salario. Tuttavia, si verifica che la maggior parte di tali scioperi non è superiore a una giornata, non molti superano le tre giornate, pochissimi una settimana. Ma vi sono alcune eccezioni che tengono campo: quello di due mesi dei tipografi romani, del 1875, e i due scioperi all'Ansaldo, di venticinque giorni nel 1869, e di un mese e mezzo nel 1873.

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che, comunque, gli scioperi non possono assumere proporzioni di una certa quale ampiezza finché non si ha un vero sviluppo della (grande) industria e non si abbia un'affermazione delle società, che, in quanto tali, escludono relazioni personali e dirette tra l'imprenditore (il principale) e gli operai, ed un livello dei salari che permetta di far fronte ad una prolungata sospensione del lavoro.

1.2. L'embrione di una amministrazione del lavoro: …era l'anno 1879.

Nel 1879, con la legge n. 4828, viene previsto l'avvio dell'attività di due ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale; il loro compito è quello di eseguire ispezioni, ma soprattutto di effettuare studi e lavori riguardanti le industrie e l'insegnamento industriale.

Tali ultime funzioni tecniche appaiono preminenti e, comunque, privilegiate rispetto a quella di fare sorveglianza, non solo per il numero dei funzionari (essi diventano tre) ma per un semplice fatto: non esiste, ancora, una legislazione sociale e, quindi, non è possibile ancorare la tutela del lavoro al sistema normativo.

Soltanto con la legge n. 3657 del 1886 si può fare riferimento ad essi per la vigilanza sulla nuova disciplina del lavoro ai fanciulli, che prevede l'ammissione al lavoro al nono anno rispetto agli otto anni stabiliti dalla legge sarda e alle otto ore per i minori di quattordici anni.

Ma questa legge, come il Ministro dell'Industria Grimaldi ammette in una circolare inviata a Prefetti del tempo e alle Camere di Commercio nel 1893, è fra le meno severe, dato che la disciplina vigente risulta strettamente necessaria per non turbare le condizioni dell'industria nazionale.

In effetti viene fortemente osteggiata dagli industriali della seta che ne chiedono, prima, la proroga e, poi, l'abolizione, adducendo che, data la concatenazione delle operazioni, la limitazione al lavoro dei fanciulli porta ad una corrispettiva limitazione del lavoro degli adulti.

Il successore del Ministro Grimaldi, La Cava, si limita ad osservare come la legge debba essere applicata con criteri abbastanza larghi; in caso contrario - egli sostiene - si dovrebbero sanzionare gli industriali di intere province dato che nessuno degli opifici visitati si trova, alla fin fine, in regola.

E, infatti, cosa succede? I fanciulli vengono spostati in più fabbriche, in ciascuna delle quali non fanno più di un certo orario; la visita medica si effettua in modo molto superficiale, l'obbligo della denunzia è inosservato, e le deformazioni per i lavori sotterranei emergono ex post, cioè quando si attesta l'inabilità al servizio militare.

Nel 1898, in una successiva relazione, si registrano, nonostante qualche miglioramento, violazioni della legge che continuano ad essere fondamentali: l'ammissione al lavoro di fanciulli sforniti di certificato medico o con certificato firmato senza visita, oppure il loro utilizzo che eccede la durata massima. Ed ancora, nel 1901, si conferma che i medici firmano in bianco le pagine dei libretti con la dichiarazione di visita sanitaria da effettuare.

Pur in presenza di una più che evidente carenza di ispettori, il Ministro dell'industria continua a raccomandare di usare grande moderazione nell'applicazione della legge. E, allora, si può ben affermare che, in assenza di una classe operaia organizzata, le leggi economiche finiscono per prevalere su quelle sociali.

Per tentare di fare fronte alle carenze che la vigilanza di legge ha, si è anche previsto con circolare (1893) che i Prefetti si avvalgano di agenti di polizia giudiziaria.

L'azione svolta da questi operatori pubblici, sulla base di una loro competenza generica di sorveglianza sull'applicazione delle leggi, si dimostra, in effetti, di una certa quale efficacia per le analisi che non richiedono particolari giudizi tecnici implicanti una specifica cultura o esperienza pratica. Tuttavia, la loro presenza dà luogo a contestazioni e a inconvenienti dato che, secondo gli industriali, essa arreca disturbo ai ritmi produttivi delle imprese.

Fino ad allora, del resto, le visite presso le aziende hanno assunto un carattere prevalentemente informativo, volto a divulgare e spiegare le finalità delle leggi impartendo consigli sulla loro applicazione.

Ma le violazioni si rivelano essere, come si è sottolineato, numerosissime; ma proprio in questo periodo di rodaggio di applicazione della legge che diventa lungo, ci si limita a delle semplici ammonizioni.

Quando si intensifica, però, il ruolo della polizia giudiziaria, questa prevale sui corpi amministrativi tecnici, già impegnati nelle loro ispezioni in settori specifici (cave e miniere) o, comunque, del tutto insufficienti. Le infrazioni principali che si accertano riguardano soprattutto la salubrità e la sicurezza del posto di lavoro e la violazione delle normative sul lavoro notturno.

Anche in materia di impianti a vapore, che è causa di frequenti infortuni, la legge di pubblica sicurezza del 1888 prevede che periti autorizzati dal Prefetto effettuino visite periodiche.

1.3. Nasce la prima legge sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1898).

Dopo la legge sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la legge n. 80 del 1898, richiesta dal sistema delle imprese, soprattutto di quelle dei settori siderurgico e meccanico, che ritiene ormai necessario un meccanismo obbligatorio capace di superare quello meramente volontaristico del 1883, si prevede che la vigilanza con personale tecnico sia assicurata dall'Associazione degli industriali d'Italia; si tratta di un ente privato formatosi l'anno precedente, e del Sindacato subalpino di mutua assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Ma c'è da dire come per le ispezioni si possa fare ricorso anche ad altri funzionari pubblici specialmente competenti, ampliando così la gamma degli interventi.

Ci ritroviamo, quindi, di fronte a una pluralità di uffici, e conseguentemente si ha la perdita della visione unitaria dei profili della vigilanza: si ha diversità nei criteri di accertamento e, quindi, di trattamento; si determinano intralci al ritmo normale delle aziende, mentre aumentano le richieste di imprenditori ed operai che chiedono rappresentanze di categoria per sentirsi in qualche modo partecipi del funzionamento di questi servizi.

C'è da dire, ancora, come sia elevata la scarsa osservanza della normativa per collusioni, frodi, deroghe, eccezioni.

1.4 . Un sistema per conciliare le vertenze individuali di lavoro (1893).

Nel frattempo, la legge n. 295 del 1893, viene prevista la nascita dei c.d. "probiviri"; si tratta di organi amministrativi con compiti di natura giurisdizio-nale, alle cui strutture peraltro non partecipa l'amministrazione, per la composizione delle controversie. L'ottica è quella di conciliare, all'insegna della collaborazione, il conflitto insorto, determinato da incomprensione momentanea nell'ambito di controversie individuali, e ciò al di fuori di una qualsiasi coerente politica di fondo del lavoro.

Anche se, nel primo dopoguerra, le funzioni di questi organi vengono estese alle controversie collettive, manca il clima adatto. Nel 1928, dopo l'intervento della nuova legge sindacale del 1926, questi organi saranno definitivamente aboliti senza che essi abbiano assunto un ruolo di rilievo.

2. La nascita dell'Ufficio del lavoro; l'avvio di una moderna legislazione sociale al passo con i tempi.

La svolta giolittiana avvia indubbiamente, in una situazione che vede circa duemila scioperi tra il 1900 e il 1902, una moderna legislazione sociale, la cui definizione ed attuazione continua a restare problematica in conseguenza dei conflitti e delle resistenze sottostanti. Sotto il primo profilo, ad esempio, fin dal 1895 i cotonieri, con il contrario avviso di lanieri e setaioli, sollecitano l'abolizione del lavoro notturno a causa di una crisi di sovrapproduzione, mentre poi, nel 1913, in altra situazione, sono pronti a chiedere la proroga dell'esecuzione della Convenzione internazionale sull'abolizione del lavoro notturno.

Con la disciplina sul lavoro delle donne e dei fanciulli comunque, cioè con la legge n. 246 del 1902, si innalza l'età di ammissione al lavoro, portata al 12° anno, e si assiste alla nascita di un nucleo di organizzazione centrale del lavoro.

Si prevede, infatti, la nascita di un Ufficio del lavoro, a cui dovrebbero aggregarsi via via gli altri servizi riguardanti il lavoro, la previdenza e le assicurazioni sociali, e di un Consiglio Superiore del Lavoro con una rappresentanza, sia pure minoritaria, del mondo del lavoro, rispetto a quella burocratica e tecnica. Esso rappresenta, comunque, un importante momento di penetrazione del primo nell'amministrazione pubblica tanto che, in dieci anni, i rappresentanti dei lavoratori entrano nell'organizzazione amministrativa di ben cinque Ministeri.

Come ricorda Giovanni Montemartini, il primo direttore dell'Ufficio del lavoro, le diverse classi partecipano alla formazione e alla amministrazione delle leggi sociali, maturando via via la coscienza delle future norme e facilitando il lavoro del Parlamento, che approva le leggi non di rado sulla base delle suggestioni fornite dal Consiglio Superiore. Si studia, tra l'altro, la legge sull'ispettorato del lavoro in modo che tutti gli imprenditori, dovendo essere tutti rispettosi della legislazione sociale, non si ritrovino in posizione differenziata.

La nomina per la vigilanza sugli infortuni non solo di dirigenti industriali ma di ispettori-operai porta non solo a degli accertamenti più tecnici ma ad un rispetto effettivo dei limiti imposti dalle leggi, tra cui l'abolizione del lavoro notturno di donne e fanciulli. Con la successiva legge n. 380 del 1906 si prevede uno stanziamento (reiterato nei due anni successivi) per il funzionamento di un nucleo di ispettori, stabilendo che ci si possa avvalere anche di personale provvisorio, non distratti quindi da altri compiti del Ministero, mentre nel 1907 si approva la legge sul riposo settimanale e festivo, già precedentemente respinta in sede di votazione finale effettuata a scrutinio segreto.

2.1. La nascita dell'Ispettorato del lavoro: l'esecuzione data al primo intervento normativo.

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che l'applicazione della legge sugli ispettori è all'inizio territorialmente limitata, dato che la nuova amministrazione si organizza nei tre circoli di ispezione di Torino, Milano e Brescia, e successivamente di Bologna, in sostanza limitatamente ai distretti industrializzati dell'Italia settentrionale.

Il Ministro dell'Industria si preoccupa, in una circolare, di organizzare la vigilanza in modo uniforme, rilevando che, come principio, potrà usarsi la tolleranza che ordinariamente deve riservarsi al solo periodo iniziale di esecuzione della legge.

In tale nota si afferma che, nei casi di buona fede dell'industriale, di fronte alle difficoltà pratiche affrontate e alla tenuità dell'infrazione, ci si può limitare a sollecitare l'imprenditore al rispetto delle regole senza alcuna elevazione di multe.

Si rileva ancora un senso di precarietà, tanto che, fino alla legge del 1912, il personale viene considerato avventizio mentre gli uffici sono considerati provvisori.

Anche la nuova disciplina, quella contenuta nella legge n. 1361 del 1912, precisa, a seguito di una sollecitazione dei conservatori al Senato, che gli ispettori accertino l'esecuzione di leggi tassativamente enumerate e prevede un'organizzazione con un organico insufficiente, e pochi fondi, anche se si dispone l'istituzione di circoli nel resto del Paese.

Ormai è l'avvio, però, di un nuovo corso nella sorveglianza delle leggi sul lavoro.

Come ha avuto modo di sottolineare Turati, si fa strada l'idea che si debba utilizzare personale non soltanto tecnicamente ben preparato, ed a cui dare quindi una retribuzione particolare, ma anche capace di vincere le resistenze e, talvolta, la collusione che c'è tra industriali potenti e le masse operaie.

L'annacquamento che si attua della loro missione è di accentuare il ruolo, più che di controllori, di osservatori di fatti sociali ed economici, per illuminare sulle condizioni e la potenzialità dei singoli rami dell'industria; essi vengono visti come produttori, dunque, di informazioni, con un ruolo tecnico e non politico di segnalazione delle arretratezze che la legislazione sociale ha.

Perciò la denominazione di "Corpo di ispettori del lavoro" viene modificata in quella di "Ispettori dell'industria e del lavoro", mentre la funzione conciliativa viene trasformata da obbligatoria in facoltativa, cioè quando sono invitati dalle parti.

Gli ispettori forniscono notizie sull'applicazione delle leggi sul lavoro, con una interpretazione che di fatto diventa «autentica» per gli interessati date le incertezze esistenti. Tuttavia, sussiste una stretta dipendenza dai Capicircolo, che condizionano l'attività e il programma di visite di ciascun ispettore, a meno che questi venga a conoscenza di reati di lavoro commessi presso aziende non comprese nel programma di ispezione.

Nel 1912, l'ispettorato ha la vigilanza su dieci leggi con 31 funzionari, anche se la situazione di fatto resta inferiore a quanto previsto dalle norme. In cinquant'anni tuttavia, si arriverà a circa 900 unità.

2.2 . Il primo riordino del Corpo degli ispettori del lavoro.

Dopo dieci anni si ha un primo riordinamento dell'Ispettorato, con il Regio Decreto n. 3245 del 1923: si avranno assunzioni di personale a contratto a tempo determinato e l'estensione del campo di azione a qualunque luogo ove venga prestato lavoro salariato o stipendiato, escludendo dall'intervento solo quelli indicati specificatamente nella legge.

L'Ufficio del lavoro viene sdoppiato in un Ispettorato del lavoro e in un Ispettorato dell'industria, che saranno accorpati nel 1929 nell'Ispettorato corporativo, con il Regio Decreto n. 2183.

Tale Ispettorato risulta incaricato anche della vigilanza sull'esecuzione dei contratti collettivi (R.D. 1684/ 1931), confluendo in esso il personale della soppressa Associazione nazionale prevenzioni e infortuni, mentre resta autonoma l'Associazione nazionale per il controllo della combustione (impianti e apparecchi) per asserite esigenze tecniche, estranee a quelle ordinarie e generali di vigilanza sulle norme di lavoro.

2.2.1. I nuovi poteri degli Ispettori del lavoro.

Gli ispettori corporativi assumono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, superando l'esigenza di far capo, per particolari accertamenti, al Prefetto.

Inoltre, ad essi viene data facoltà di elaborare, caso per caso, le prescrizioni complete nell'ipotesi in cui la legge, per impossibilità di dettarla, attribuisce loro questo potere.

La primitiva organizzazione periferica del Corpo in Ispettorati regionali viene mutata in quella di Ispettorati interprovinciali. D'altra parte, la dimensione normale di azione è quella provinciale, perché fin dal 1912 è stato raccomandato che gli ispettori possano rendersi intelligenti interpreti di caratteri di un certo ambiente industriale, effettuando con serietà i loro rilievi a scopo di studio senza dovere spostarsi dall'uno all'altro capo del Paese.

Avuto riguardo alla legislazione previdenziale, c'è da richiamare l'attenzione sul fatto che, nello stesso anno dell'istituzione della Cassa previdenza e infortuni, nasce, con la legge n. 350/ del 1898, la Cassa nazionale di previdenza per gli operai, non ancora obbligatoria, ma con un concorso pubblico derivante da una quota parte degli utili netti delle Casse di risparmio e, successivamente, da un concorso dello Stato allo scopo di integrare le rendite.

Questo organismo, come quelli che costituiranno il progressivo perfezio-namento del sistema, vengono articolati in amministrazioni autonome al di fuori di quella ministeriale, che viene chiamata solo a compiti di vigilanza e di controllo.

Dopo la legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli si perviene alla istituzione di una Cassa nazionale di maternità (L. 520/1910) studiata, come altre leggi, dall'Ufficio del lavoro e dal Consiglio del lavoro che vedono operai e industriali convenire che non si può decretare l'astensione forzata dal lavoro per puerperio senza organizzare, al contempo, un sistema di indennità compensativa al quale lo Stato deve assicurare il suo contributo.

In tempi successivi, inizia lo sviluppo delle Casse di settore e, nel primo dopoguerra, si arriva all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia e a quella sulla disoccupazione involontaria, per la quale si era particolarmente battuto, tra gli altri, Montemartini, il primo Direttore dell'Ufficio del lavoro.

3. Come si affronta il tema del collocamento della manodopera.

Per quanto riguarda il collocamento, all'inizio del secolo, l'atteggiamento dell'Amministrazione è sostanzialmente astensionista, con la conseguenza che la mediazione resta in buona parte affidata ai privati, anche se si fa strada la richiesta di uffici gestiti dalla classe operaia o da rappresentanze di datori o lavoratori.

Alla fine dell’‘800 nascono uffici di collocamento gestiti dai Comuni: si dimostrano particolarmente attivi quelli di Verona (1892) e di Vicenza (1894).

E’ bene ricordare come tali iniziative sono assunte in concorrenza con quelle promosse dalle Camere del lavoro. Si assiste, quindi, a un certo fenomeno: le spese deliberate dai Comuni vengono tagliate dalle Giunte provinciali amministrative in quanto considerate di natura facoltativa, o annullate a seguito di ricorso al Consiglio di Stato da parte di contribuenti possidenti.

L'esigenza di una mediazione statale nella gestione della domanda e dell'offerta di impiego si impone, quindi, gradualmente, nella misura in cui il problema tocca l'economia generale anche nei suoi riflessi di ordine pubblico.

Dopo la prima guerra mondiale, pertanto, nell’intento di fare fronte ai gravi problemi sociali che si pongono, lo Stato si impegna nell’istituzione di un Ufficio centrale di collocamento (D.L.lgt. 1911/1918) con funzioni oltre che di studi e indagini statistiche, di coordinare i vari tipi di uffici esistenti (comunali, di enti assistenziali, operai, datoriali, misti, di enti morali vari) e di erogare contributi anche al collocamento privato.

Il provvedimento legislativo, dato che si era prevista una durata a termine, decade, lasciando un vuoto di disciplina, salvo che per il collocamento obbligatorio degli invalidi di guerra, normato con la legge n. 1321 del 1921).

Il problema del collocamento risulta legato anche a quello dei sussidi alla disoccupazione involontaria: si perviene alla unificazione provvisoria della gestione (D.L. 2214/ 1919) in una “Giunta provinciale per il collocamento e la disoccupazione”; una tale struttura si dimostra debole, tanto che essa verrà eliminata quando si verificherà la scissione delle due gestioni.

E’ con il sistema corporativo che il collocamento della manodopera diventa “funzione pubblica di interesse nazionale” (R.D. 1130/1926).

Infatti, si prevede che gli organi corporativi possano istituire uffici di collocamento ovunque se ne manifesti il bisogno, con possibilità di vietare l'esercizio della mediazione libera e il funzionamento di altri uffici di collocamento.

Con la “Carta del lavoro” (1927) si prevedono rappresentanze paritetiche: ed è infatti sui sindacati che si poggiano gli uffici che vengono costituiti (R.D. 1003/1928), anche se non viene previsto l'obbligo di assumere per loro tramite esclusivo, né viene abolita la mediazione privata, pur conservandosi la riserva di vietarla.

Nel 1934, il collocamento della manodopera viene statalizzato e la relativa gestione assegnata ai Consigli provinciali delle corporazioni, anche se poi nel 1938, pur ribadendosi che si tratta di funzione pubblica nell'interesse nazionale, esso viene delegato nell'esercizio alle Associazioni professionali dei lavoratori, che ormai non son più portatrici di interessi di categoria. Si afferma così l'obbligo, a carico dei datori di lavoro, di passare esclusivamente attraverso tale servizio.

3.1. Lo sviluppo del sistema previdenziale: la nascita di un sistema amministrativo autonomo.

Negli anni Trenta si assiste anche ad un notevole sviluppo della legislazione sulla previdenza sociale che concentra i compiti relativi in pochi grandi istituti parastatali, che, come si è fatto cenno, sono tenuti separati dall'Amministrazione dello Stato che, però, li vigila.

In tal modo si attua l'impostazione nittiana, avviata con l'INA, di creare enti ausiliari del Ministero del Tesoro per adempiere a compiti statali, ma evitando oneri a carico del bilancio dello Stato ed attingendo a risorse contributive parafiscali.

In tal modo si passa progressivamente da una copertura minima del rischio al criterio di una copertura più adeguata, come si può desumere dal raffronto tra salari assicurati e salari percepiti.

Si arriva ad affermare che l'assistenza pubblica può diminuire con le assicurazioni sociali, liberando fondi che possono cercare altri impieghi in opere pubbliche e in imprese belliche.

Ma c'è da dire anche come l'assistenza sociale attinga ancora in vasta misura alla beneficenza, anche se questa ha assunto in buona parte carattere sociale utilizzando mezzi di origine collettiva, così che può aversi collaborazione ma non fusione tra i due settori.

E che questo coordinamento sia necessario lo dimostra il fatto, rilevato da giuristi come il Borsi, che talvolta non si è valutata la misura effettiva dell'esigenza assistenziale lasciata insoddisfatta da altre provvidenze di origine beneficiaria.

Si ritiene così che sia un problema di «tecnica amministrativa» collegare assicurazioni sociali e istituti della beneficenza legale, con un'organizzazione sanitaria che provveda tanto ai poveri che agli assicurati, sia pure - come si precisa - con le debite differenziazioni di prestazioni e procedimenti e tenendo conto delle ragioni che hanno fatto ritenere pericoloso uno stretto avvicinamento tra beneficenza e previdenza, per non gravare il lavoro di oneri per esso improduttivi e non sovraccaricare i soggetti della beneficenza legale del peso di aiuti a chi, sia pure modestamente, può provvedere ai propri bisogni.

4. La gestione della politica del lavoro dopo la seconda guerra mondiale.

Solo nel secondo dopoguerra l'Amministrazione del lavoro ha assunto una sua autonoma organizzazione.

Si è fatto notare, infatti, che fino al 1902 sia addirittura mancato financo un ufficio pubblico che delle relative politiche pubbliche si occupasse.

Quello creato è rimasto incardinato, insieme all'industria e all'agricoltura (L. 1187/1911), in una Direzione Generale della statistica e del lavoro.

La scissione, avvenuta agli inizi della prima guerra mondiale, dall'agricoltura, vede, però, le politiche del lavoro sempre ricondotte nell'alveo di quelle dell'industria.

Solo negli anni Venti si ha la creazione di un Ministero autonomo (R.D. 70/1922), ma l'esperienza non dura neppure un triennio perché la politica del lavoro, nella prospettiva della scomparsa di conflitti, torna a confluire nel tradizionale Ministero dell'industria (R.D. 915/1923); quindi, in quello dell'Economia Nazionale; poi, infine, in quello delle Corporazioni (R.D. 1131/1925) per riprendere autonomia solo dopo la seconda guerra mondiale (D.L.lgt. 377/1945).

In quel periodo storico si avvia una vigorosa politica antidisoccupazione; si stabilizza il servizio del collocamento (L. 264/1949) senza delega ai sindacati, in quanto essi non sono più amministrazione pubblica, anche se partecipano, con peso crescente, alle commissioni sul collocamento; i chiarimenti forniti dagli ispettori sull'applicazione delle leggi non costituiscono più prerogativa esclusiva dei capi dell'ufficio.

Il neo-Ministero attua un certo quale decentramento burocratico (d.P.R. n. 520 del 1955); esso va sempre più caratterizzandosi per il ruolo attivo che viene svolto dagli Uffici periferici (Uffici del lavoro - Ispettorati del lavoro) e dai numerosi organi collegiali posti al centro. Mentre una legge successiva, la n. 628 del 1961, prevede che le direttive specifiche all'Ispettorato vengano impartite dalle direzioni generali competenti per materia, fermo il compito di coordinamento della Direzione generale degli affari generali.

Si sviluppa sempre di più, da parte delle burocrazie ministeriali, un ruolo informale di mediazione nelle vertenze collettive di lavoro, che, per quanto riguarda quelle di maggior rilievo, vengono gestite in prima persona dal Ministro del lavoro.

Nello stesso periodo storico si acquisisce la consapevolezza, sollecitata dalla fase di crisi e ristrutturazione industriale in cui il Paese si trova, che la funzione pubblica del collocamento (essendo stata perduta dal Ministero, agli inizi degli anni '70, la formazione professionale a favore delle Regioni) acquista una ben diversa valenza se essa riesce ad inserirsi nella disciplina del mercato del lavoro attraverso il momento conoscitivo delle sue reali esigenze.

La Commissione nazionale e quelle regionali per la mano d'opera, istituite con la legge n. 675 del 1977, poi diventate per l'impiego, con la legge n. 479 del 1978, sono chiamate ad assumere, in seguito ad accordi tra le parti sociali, iniziative anche in deroga alle disposizioni sul collocamento, mentre si avanzano proposte normative per un Servizio centrale di economia del lavoro e di un Osservatorio per il mercato del lavoro.

Un tentativo, inoltre, con la legge “Provvedimenti per l’occupazione giovanile”, voluta dall’allora Ministro del lavoro Tina Anselmi, nel 1977, di avviare una politica di formazione-assunzione per i giovani fallisce nell’area delle aziende private, mentre le assunzioni, prima di natura precaria, diventano definitive nelle varie amministrazioni pubbliche.

Per altri versi, proprio nell'amministrazione pubblica, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, si sviluppano innovazioni piuttosto significative, che vedono, nel contesto di un progressivo avvicinamento delle tematiche del rapporto di lavoro privato e pubblico, quest'ultimo finalmente distinto dalla organizzazione del potere pubblico che l'aveva storicamente assorbito attraverso la teoria dell'immedesimazione organica, che comprendeva come elementi dell'ufficio tutte le risorse materiali e personali al suo interno.

Come problema principale è rimasto, comunque, nel corso degli anni Ottanta, quello di individuare strumenti più duttili per una politica del lavoro: dal collocamento, che vede una faticosa contrattazione per ridare spazio alla chiamata c.d. “nominativa”, alla Cassa Integrazione Guadagni per gli operai dell'industria.

La storia degli anni ’90 è stata richiamata in premessa.

Oggi, spetta a noi valutare con indipendenza di giudizio, e nell’esclusivo interesse dei cittadini e delle imprese, se le scelte politiche operate [quella di trattenere alle strutture del Ministero del lavoro e degli affari sociali la funzione della tutela previdenziale e della conciliazione delle vertenze individuali e collettive di lavoro; quella di decentrare, invece, la politica attiva dell’impiego (o della massima occupazione possibile) al sistema dei poteri locali] siano state produttive di un migliore servizio per i cittadini come per le imprese.

Indubbiamente, è nostro dovere istituzionale non dimenticare che le istituzioni pubbliche devono operare al servizio esclusivo dei cittadini, e, come nell’esperienza storica tratteggiata, al servizio di chi presenta situazioni di debolezza: i giovani, le donne, gli anziani.

torna al sommario

INTERVENTI

IL CAMBIAMENTO VERSO IL REGIME CONTRATTUALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

di Federico Basilica[*]

Il punto di partenza della riflessione sulle trasformazioni del sistema amministrativo italiano è l'obiettivo strategico della competitività adottato a Lisbona dal Consiglio Europeo nel marzo 2000: "diventare entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Il raggiungimento di tale obiettivo presuppone di coniugare la libertà d'impresa alla tutela delle garanzie sociali e del lavoro, nel quadro dei principi democratici e di una profonda trasformazione delle politiche industriali dell'Europa che dovranno tendere a realizzare una "economia basata sulla conoscenza". L'obiettivo della competitività è molto ambizioso, tanto che un sociologo di fama internazionale, Ralf Dahrendorf, ha sostenuto che coniugare benessere economico, coesione sociale e libertà economica significherebbe "Quadrare il cerchio", operazione notoriamente impossibile. All'ambizione alta di realizzare una competitività socialmente compatibile in Europa deve, pertanto, accompagnarsi uno sforzo enorme, sia di trasformazione dei sistemi nazionali, sia di armonizzazione all'interno dell'aquis comunitarie.

All'interno degli Stati, il sistema economico e il sistema amministrativo sono chiaramente interdipendenti. Tale interdipendenza ha in Italia una incisività particolarmente rilevante, in considerazione dell'impostazione della nostra Costituzione che, accanto al riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata, ammette che la legge possa determinare "i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (articolo 41, comma 3). Ne deriva un sistema all'interno del quale le attività d'impresa sono condizionate allo svolgimento di una pluralità di attività amministrative; e questo rapporto di condizionamento necessario rende l'efficienza del sistema economico-produttivo dipendente anche dall'efficienza amministrativa. L'efficienza amministrativa, pertanto, è da considerarsi condizione necessaria per raggiungere l'obiettivo strategico della competitività adottato a Lisbona nel 2000.

L'obiettivo dell'efficienza amministrativa è altresì molto complesso in quanto riferibile ad una pluralità di ambiti di riforma possibili: dall'organizzazione dei pubblici uffici al regime delle attività svolte; dalla necessità di una governance unitaria del sistema-Paese, alla esigenza di un governo multivello che assegni alle dimensioni regionali e locali di governo del territorio la rilevanza ad esse conferita dalla riforma in senso federale dell'ordinamento italiano. La pluralità di obiettivi di riforma che sono da ricondursi al comune denominatore dell'efficienza amministrativa quale "volano" per la realizzazione della competitività seguono, tuttavia, alcune direttrici fondamentali. Tra queste un ruolo di primo piano è assegnato al cambiamento verso il regime contrattuale nella Pubblica Amministrazione italiana.

---

[*] Federico Basilica, avvocato dello Stato, è capo Dipartimento della funzione pubblica.

L'amministrazione pubblica italiana ha sempre operato prevalentemente mediante gli schemi classici del diritto amministrativo, le cui rigidità erano bilanciate dal sistema di garanzie e di contemperamento degli interessi pubblici e privati che venivano assicurate dalla sua applicazione. Questo sistema, rigido ma garantista, era pienamente in linea con la struttura del sistema economico-produttivo, tendenzialmente stabile e basato su filiere produttive che non soffrivano per pressioni competitive internazionali. La profonda trasformazione del quadro competitivo di riferimento a livello mondiale e, in particolare, l'emergere delle economie asiatiche, nonché la globalizzazione economica indotta dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha determinato una profonda discrasia tra la rigidità e la garantista lentezza dei sistemi a diritto amministrativo e i ritmi estremamente veloci dell'economia competitiva globale e delle sue costanti trasformazioni. Il sistema italiano, pertanto, ha avviato, sin dai primi anni novanta, un incisivo processo di trasformazione dell'organizzazione e del *modus operandi* del proprio sistema amministrativo al fine di creare una proficua corrispondenza tra i tempi e i modi, rispettivamente, dell'operare amministrativo e dell'evoluzione dell'economia globale. Tale trasformazione ha imposto una decisa svolta verso il diritto privato, più flessibile e meglio adeguato ai tempi dell'economia contemporanea, e un conseguente abbandono dei moduli classici del diritto amministrativo. In sintesi, a seguito del necessario passaggio dal regime tradizionale del provvedimento amministrativo al regime contrattuale, il diritto delle amministrazioni pubbliche tende a conformarsi sempre più al diritto privato e ad allontanarsi dai moduli del diritto amministrativo.

La "privatizzazione" del diritto delle amministrazioni pubbliche in Italia, tuttora in corso, è stata prefigurata in una pluralità di ambiti fondamentali dell'azione pubblica. Salvo le funzioni d'ordine che comportano l'esercizio di poteri autoritativi, la tendenza è di estendere i moduli contrattual-privatistici all'intero agire amministrativo così da renderlo compatibile con l'evoluzione dell'economia globalizzata. E' particolarmente significativa, al riguardo, la previsione generale contenuta nelle recente legge di riforma del procedimento amministrativo, ai sensi della quale "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente" (art. 1, legge 11 febbraio 2005, n. 15). La tendenza, pertanto, è di assegnare al diritto privato il ruolo detenuto dal diritto amministrativo sin dalla costituzione dello Stato unitario.

Nell'ambito del processo di "privatizzazione" del diritto delle amministrazioni pubbliche in Italia va inquadrato anche il tema complesso e di rilevanza strategica della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, che costituisce uno dei nodi strategici della riforma amministrativa.

Approfondendo tale problematica, occorre anzitutto rilevare che le differenze tra il sistema delle carriere precedente alla contrattualizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e il sistema attuale sono riconducibili ad una diversificazione dei sistemi premianti e ai criteri della loro attribuzione. Il sistema premiante che era alla base della progressione delle carriere dei dipendenti pubblici nel sistema precedente alla contrattualizzazione era fondato principalmente sull'automatismo del criterio dell'anzianità di servizio. Il sistema della carriera basato sull'anzianità di servizio non è un sistema meritocratico e la sua permanenza priva l'amministrazione della possibilità di utilizzare sistemi premianti di tipo meritocratico come leva per favorire lo sviluppo delle proprie risorse umane e in tal modo promuovere un costante incremento dell'efficienza amministrativa. Per queste ragioni il sistema della carriera basato sull'anzianità è stato progressivamente superato e quasi completamente sostituito da sistemi premianti basati sul merito e, in una serie di ipotesi, condizionati allo svolgimento di appositi percorsi formativi che rendano certi in ordine alla corrispondenza tra l'avanzamento in carriera e le conoscenze professionali in possesso del dipendente.

In sintesi e facendo riferimento, in particolare, sia alle disposizioni di cui al d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), sia ai contratti collettivi della tornata 1998-2001 del Comparto Regioni ed Autonomie locali e del Comparto Ministeri, si possono enucleare tre sistemi premianti innovativi: a) le progressioni cd. verticali (ossia tra diverse categorie o aree) e cd. orizzontali (ossia, all'interno della medesima categoria o area), nell'ambito del nuovo sistema di classificazione professionale elaborato nella citata tornata contrattuale 1998-2001; b) la produttività, meglio ridefinita nelle sue caratteristiche portanti, anche in relazione all'istituzione del Fondo Unico destinato al finanziamento del trattamento accessorio; c) le posizioni organizzative, ossia l'attribuzione ai dipendenti di incarichi a termine per ricoprire posizioni di elevata responsabilità.

Come emerge da alcuni recenti studi dell'Aran e del Dipartimento della Funzione Pubblica-Formez relative al ricorso a tali sistemi premianti (che, almeno nel caso delle progressioni, costituiscono anche modelli di avanzamento in carriera dei dipendenti pubblici), si sta sviluppando, nell'amministrazione italiana, l'attitudine a conferire premi e avanzamenti di carriera sulla base di criteri meritocratici e avendo riguardo ai percorsi di formazione continua dei dipendenti.

Nel sistema italiano del lavoro pubblico, pertanto, è in corso di realizzazione una transizione di importanza strategica: da sistemi premianti basati sull'automatismo dell'anzianità di servizio a sistemi premianti e di progressione in carriera basati su criteri meritocratici e di sviluppo della formazione dei dipendenti mediante, in particolare, il sistema delle progressioni (verticali e orizzontali), della produttività e delle posizioni organizzative. La realizzazione completa di questo sistema conferirà alle amministrazioni uno strumento decisamente rilevante di gestione delle risorse umane finalizzato ad ottenere un costante incremento dell'efficienza amministrativa che realizzando un sistema ad alta competitività ponga l'Italia nelle condizioni strutturali per affrontare la concorrenza nell'odierno sistema economico globalizzato. Conferendo premi e avanzamenti di carriera a fronte del miglioramento delle produttività individuali e collettive, nonché a valle di percorsi formativi e di aggiornamento, i sistemi premianti meritocratici diventano, ad un tempo, misura e stimolo per l'efficienza amministrativa. Queste, in sintesi, le ragioni per il mantenimento dei sistemi attuali e per lo sviluppo dell'approccio meritocratico ad essi sotteso, anche attraverso un perfezionamento degli istituti vigenti mediante le opportune modificazioni normative e comunque in accordo con le Organizzazioni Sindacali il cui ruolo è fondamentale allo scopo di concepire una visione condivisa e socialmente accettabile delle riforme in atto.

Permangono, tuttavia, diversi problemi di transizione dal precedente sistema che possono essere ricondotti a due aspetti principali: a) la resistenza (e la conseguente parziale permanenza) del sistema basato sull'anzianità in servizio; b) la necessità di chiarire a livello, sia normativo, sia di contrattazione con le Organizzazioni Sindacali, il sistema delle progressioni verticali e orizzontali nell'ambito della dicotomia discrezionalità dei dirigenti – osservanza del sistema del pubblico concorso di cui all'articolo 97 della nostra Costituzione.

Il primo punto - la parziale permanenza del sistema basato sull'anzianità in servizio - si spiega, anzitutto, in relazione alla incisività della trasformazione in atto che genera, come ogni transizione radicale, resistenze al cambiamento all'interno degli enti interessati. Tale problema, inoltre, si collega anche al fatto che, sebbene sia chiara la tendenza della riforma verso criteri meritocratici, la sua definizione, anche a livello normativo, non è stata ancora perfezionata come emerge dall'analisi del secondo problema menzionato: la necessità di una migliore sistemazione normativa relativa, in particolare, alla fattispecie delle progressioni.

La problematica delle progressioni può essere inquadrata in una dicotomia i cui elementi estremi, la discrezionalità del dirigente nello stabilire le progressioni e la rigida osservanza del principio costituzionale del concorso pubblico, trovano fondamento nel sistema vigente del rapporto di pubblico impiego.

Riguardo al primo estremo di questa dicotomia (la discrezionalità del dirigente), se si assume che le amministrazioni pubbliche debbano avere i medesimi poteri del datore di lavoro privato e se, per conseguenza, al dirigente si conferisse il diritto-dovere dell'esercizio di tali prerogative, la determinazione delle progressioni dovrebbe essere considerata come atto di gestione del rapporto di lavoro pubblico affidata alla responsabilità del dirigente e basata su criteri meritocratici, nell'ambito del fabbisogno degli enti previamente determinato mediante gli appositi documenti di programmazione. Il rischio che il conferimento di tale potere al dirigente trasformi la sua discrezionalità in esercizio arbitrario del potere può essere superato a due condizioni: in primo luogo, deve essere chiaramente attribuita ai dirigenti una posizione di autonomia nelle scelte e di responsabilità per le decisioni adottate; in secondo luogo, la rilevazione dei risultati delle unità organizzative a cui sono preposti i dirigenti deve essere oggettivamente determinabile e correlata ad un sistema sanzionatorio per mancato o parziale raggiungimento dei risultati da parte dell'unità medesima. Un sistema di progressioni affidato alla discrezionalità dirigenziale presuppone, pertanto, l'attivazione di sistemi di controllo amministrativo interno e, in particolare, di controlli di gestione e di controlli strategici e un connesso sistema sanzionatorio per l'esercizio scorretto della discrezionalità dirigenziale. In un sistema così concepito, il dirigente che favorisse progressioni in modo scorretto sarebbe causa della sua stessa sanzione, sempre a condizione che questa sia chiaramente definita e che il sistema dei controlli necessari alla sua rilevazione siano a tal fine adeguati. L'implementazione dei sistemi di controllo interno e, in particolare, della valutazione del personale con incarico dirigenziale, oggetto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, dovrebbero rendere realizzabile, se correttamente attuati, tale prospettiva.

Il secondo estremo della dicotomia (discrezionalità del dirigente nello stabilire le progressioni e la rigida osservanza del principio costituzionale del concorso pubblico) è costituito dall'osservanza generalizzata, anche rispetto alle progressioni, del principio costituzionale del concorso pubblico. Al riguardo, si evidenzia un recente parere del Consiglio di Stato (Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego del 9 novembre 2005) che, in risposta ad un quesito del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha sostenuto, in coerenza con le posizioni espresse sul punto, sia dalla Corte Costituzionale, sia dalla Corte di Cassazione, che costituisce "assunzione di personale", "oltre al reclutamento di nuovo personale da inserire in organico tramite concorsi pubblici aperti a tutti, anche il reclutamento, in una determinata area di inquadramento, di personale 'interno' alla stessa amministrazione proveniente da un'area inferiore, a seguito delle procedure di 'riqualificazione o di altro tipo di progressione di carriera di una posizione lavorativa già esistente'". Pertanto, in linea con la posizione espressa sul punto dalla Corte Costituzionale, si afferma che "il concorso costituisca la regola generale per l'accesso ad ogni tipo di pubblico impiego, anche a quello inerente ad una fascia funzionale superiore". In altri termini, la giurisprudenza sostiene che le progressioni verticali non possano essere sottratte al principio del concorso pubblico e, pertanto, non possano essere utilizzate dall'amministrazione come sistema premiante di progressione in carriera e, in senso più ampio, come sistema per la gestione delle risorse umane. Diversamente, la fattispecie della progressione orizzontale realizzandosi "nell'ambito della gestione del singolo rapporto lavorativo assoggettabile al generale regime privatistico" e potendo, pertanto, prescindere dal sistema del pubblico concorso, può essere considerata, a pieno titolo, una leva per la realizzazione di sistemi premianti su base meritocratica.

Concludendo, le prospettive di evoluzione dei sistemi di gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione italiana dovranno continuare ad avere come finalità il raggiungimento dell'obiettivo strategico della competitività del sistema Paese, realizzata mediante il derivato obiettivo dell'efficienza amministrativa e declinata nello strumento del cambiamento verso il regime contrattuale nella pubblica amministrazione. A questi fini sarà necessario continuare a lavorare principalmente sulla sistemazione normativa delle diverse fattispecie inerenti la gestione delle risorse umane allo scopo di rendere possibile tale transizione verso il regime contrattuale, nel rispetto del sistema di garanzie prescritto dalla nostra Costituzione.

torna al sommario

RIFLESSIONI SULLE RIFORME DELLA XIV LEGISLATURA NELLA P.A.
E PROPOSTE PER IL NUOVO GOVERNO

di Antonello Colosimo[*]

La conclusione di questa XIV legislatura, tra le poche che la storia repubblicana ricordi di durata naturale e con un unico governo, impone una riflessione, in tema di riforme relative alla P.A., sia ai fini di un bilancio sulle azioni compiute nel corso della legislatura sia sulle prospettive che si aprono nel prossimo quinquennio.

La XIV legislatura ha ereditato una serie di riforme sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attribuzioni dell'Amministrazione centrale dello Stato e delle funzioni trasferite alle Regioni e agli enti delegati, meglio note come leggi Bassanini, di importanza e di consistenza considerevole.

La riduzione e riorganizzazione dei Ministeri, il c.d. *spoil system*, il trasferimento di molte funzioni dello Stato centrale alle Regioni e, da queste, alle Province e ai comuni, la riforma del sistema dei controlli costituiscono solo alcune delle azioni riformatrici poste in essere dai governi di centro sinistra e che hanno comportato una vera e propria rivoluzione nell'assetto degli apparati e dei poteri pubblici.

Tuttavia queste azioni riformatrici hanno scontato, nella loro attuazione, difficoltà, resistenze, limiti oggettivi a cui il governo di centro destra ha cercato di fornire soluzioni.

Occorre considerare che le azioni politiche portate avanti in questa legislatura hanno visto in prima linea principalmente, quali protagonisti, i Ministri per la Funzione Pubblica Frattini e Baccini.

Il primo ha posto rimedio ai limiti emersi dell'applicazione del c.d. *spoil system* ai dirigenti pubblici accentuando il valore della valutazione dei risultati da questi conseguiti nell'attività di gestione e rafforzando, in sede contrattuale, quegli istituti giuridici che sottraggono il rapporto di servizio alle ubbie della politica.

In realtà diverse pronunce della Corte dei conti e dei giudici ordinari, cui è stata trasferita la giurisdizione in materia, avevano adottato decisioni da cui emergeva la necessità di rendere il rapporto giuridico dei pubblici dirigenti, sia nella forma del provvedimento che nel contenuto e nelle relative modalità di risoluzione, più chiaro e più garantito tenuto conto che si tratta dell'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente previste.

---

[*] Antonello Colosimo, magistrato della Corte dei conti, è consigliere giuridico del ministro per la Funzione pubblica.

E’, però con l’avvento del Ministro Baccini che si amplia l’azione di governo per rendere più efficiente ed efficace l’attività della P.A.

Le due principali linee di intervento hanno riguardato, da un lato, l’attenzione alle esigenze più pressanti del mondo produttivo del paese, attraverso l’introduzione di interventi di semplificazione dell’azione amministrativa con il silenzio assenso e la riduzione del carico normativo con l’utilizzo del c.d. taglia leggi.

Dall’altro versante è stato dato un forte impulso alle azioni di controllo dell’attività delle Amministrazioni pubbliche verso l’utenza con il rinvigorimento dell’attività dell’Ispettorato della Funzione Pubblica che consente di compiere gli accertamenti amministrativi necessari per individuare e rimuovere inefficienze e sprechi.

E’ chiaro che si tratta di processi non definitivi, complessi, che richiedono una costante attenzione politica e manutenzione legislativa.

La nuova legislatura che si apre dovrà, a mio avviso, accentuare l’azione verso la semplificazione amministrativa per offrire alle imprese strumenti che ne rendano competitiva l’iniziativa e, nel contempo, ampliare l’uso delle tecnologie e i servizi pubblici ottenibili in via telematica varando, contestualmente, un robusto programma nazionale di formazione e riqualificazione dei dipendenti pubblici.

Ogni risorsa risparmiata dovrà essere investita in questa attività che diventa, a questo punto, strategica se non si vuol correre il rischio di trovarsi di fronte ad Amministrazioni che fanno sempre meno cose e quelle che restano le fanno utilizzando le tecnologie e, contestualmente, avere un numero sproporzionato di pubblici dipendenti costretti ad essere improduttivi.

In buona sostanza, il sistema già conosce alcuni istituti giuridici nel settore del lavoro pubblico che, se ben utilizzati e valorizzati, possono, senza alcun costo ulteriore, produrre benefici nel complessivo funzionamento dell’amministrazione dello Stato: il telelavoro, le norme contenute nella c.d. legge Biagi, la somministrazione, solo per citare le più note.

Il nostro Paese ha bisogno di valorizzare ed utilizzare in maniera appropriata i pubblici dipendenti, la vera risorsa per un processo di sviluppo dinamico e duraturo dell'intero sistema produttivo.

torna al sommario

FORMAZIONE ED INNOVAZIONI LE SFIDE DELLA P.A.

di Flavio De Luca[*]

L'individuazione delle aree di priorità in funzione del grado di attenzione sociale che si ritiene di destinare al relativo bacino di utenza, dovrebbe essere il *main target* di qualsiasi organizzazione pubblica. Non sfugge alla regola il FORMEZ il quale sin dalla sua costituzione ha sempre rivendicato il ruolo di braccio operativo del Governo nel delicato settore della formazione. Un settore che nel corso degli ultimi cinquant'anni è stato appannaggio di un'istituzione di livello, di affidabilità e di efficienza quale l'IRI. Negli ultimi dieci anni abbiamo assistito ad invasioni di campo da parte di primarie società private, la cui attività è stata messa in discussione da analisti come Antonio Galdo, per via del presunto (?) conflitto di interessi nel quale operano. Di qui l'impulso che dal 2001 il Governo ha impresso alla *human governance*, alla semplificazione, alla sperimentazione, alla ricerca ed alla comunicazione istituzionale. Gli obbiettivi erano ambiziosi e, probabilmente, non perseguibili nell'ambito di una legislatura ma, di certo, indietro non si potrà tornare né sarà facile interrompere i processi avviati. Inoltre si tratta di processi che riprendevano una direttrice che il Governo di centrosinistra della fine degli anni 90 aveva fatto propri nonostante l'indirizzo fosse riferibile al Governo di centrodestra del '94.

Perché *human governance*. La parola d'ordine negli anni maturi della costituzione italiana è stata democrazia partecipativa. Una risposta scioccante per chi, come molti dei Padri costituenti, vedevano negli istituti di democrazia diretta i maggiori rischi per l'intangibilità del padre dei principi di costituzione materiale: la sovranità del Parlamento. Ogni istituto che potesse produrre la sconfessione di una decisione del Parlamento era da considerarsi con sospetto e da utilizzarsi con massima prudenza. Forse era vero, ma il passaggio dalla società postindustriale a quella tecnologica ed ora a quella della comunicazione ha trasformato la difesa di quel principio in una battaglia di retroguardia. Partecipazione dunque: per ridare centralità all'uomo nell'organizzazione della pubblica amministrazione, promuovendone il coinvolgimento democratico. Per cercare contributi originali alla creazione di un sistema di valori e cognizioni che siano condivisi in ragione dei cambiamenti della società. Per novare la concezione del rapporto Stato/cittadino, spostando l'attenzione dall'oggetto dell'attività amministrativa ai soggetti titolari degli interessi che quell'azione amministrativa è chiamata a soddisfare. Per accompagnare il processo di rinnovamento culturale e di apertura del titolare dell'attività amministrativa (la P.A.) alle esigenze dei suoi destinatari (gli utenti).

Perchè semplificazione: per ridare slancio allo sviluppo della società e al processo produttivo attraverso la riduzione dei troppi vincoli amministrativi che gravano su cittadini e imprese. Per rispondere coerentemente al manifesto della conferenza di Lisbona che come priorità ha posto, in questo settore ed in quello della regolamentazione e dei servizi i *targets* costituiti da coesione, sussidiarietà e competitività.

---

[*] L'avvocato Flavio De Luca è capo della segreteria tecnica del ministro per la Funzione pubblica.

In definitiva si tratta di imprimere nell'organizzazione dell'attività amministrativa una logica di gruppo coerente con i moduli organizzativi e di funzionamento idonei a massimizzare il rapporto tra investimento (delle risorse) e resa (dei servizi ai cittadini). Si tratta di riqualificare tutti i comparti della macchina amministrativa e dei suoi enti strumentali puntando su organizzazione in *house*. Si tratta di sviluppare un sistema di *governance* che agevoli il controllo, spostandolo dal piano delle forme al piano delle *perfomances*. La complessità (farraginosità?) operativa della macchina amministrativa deve essere superata dalla valorizzazione del *know how* del sistema e dal relativo suo coordinamento strategico (donde l'indispensabilità di una cabina di regia interministeriale e di un piano annuale della semplificazione).

E poi, vista la natura delle esigenze sociali attualmente ritenute primarie dalla PA, non si può più indulgere ma occorre concentrarsi su ricerca, sperimentazione e comunicazione istituzionale. In questa sfida di efficienza e di recupero del cittadino al centro della scena amministrativa, un ruolo primario deve essere riconosciuto alle c.d. le società in *house*, le quali, rispetto i centri amministrativi di derivazione, dovranno consolidare la propria funzione e aderire ad una strategia di gestione della complessità figlia della varietà e spesso contraddittorietà delle *missions* dei tanti comparti amministrativi centrali e locali. Specializzazione delle competenze e dei contenuti trattati; integrazione e capacità di attrarre risorse dal mercato; superamento delle attuali incoerenze organizzative; riqualificazioni delle situazioni economico-finanziarie e modifica dei modelli organizzativi. Sembra l'ordine del giorno di un ente pubblico che si sia prefisso di conquistare il proprio segmento di mercato mettendosi sul mercato. Dovrebbe invece essere la missione di una PA moderna ed efficientista votata al risparmio ed alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini.

E torniamo al mondo della Formazione pubblica, che si presenta ancora come un complesso arcipelago di soggetti, tra i quali per tradizione, dimensioni e capacità, il Formez mantiene la leadership, un ruolo che impone importanti ed ineludibili responsabilità. Il sistema amministrativo italiano sta vivendo da qualche anno la sfida dell'innovazione, una sfida che in larga parte si svolge sul campo delle nuove tecnologie e, soprattutto sulla capacità del sistema pubblico di fruire delle potenzialità che da esse derivano. Ebbene, senza mezzi termini: in questa sfida oltre ai successi vanno annoverati anche diverse battute d'arresto. La diffusione dell'innovazione deve rispondere a regole di maggiore omogeneità, raggiungere anche le aree più marginali del sistema amministrativo, o meglio essa stessa essere strumento fondamentale di contrasto della marginalità. Mi riferisco alla centralità del continuo bisogno di innovazione, perché è evidente lo stretto legame che vi è tra diffusione dell'innovazione e formazione. Il bisogno di innovazione si manifesta infatti come bisogno di formazione. Nel sentire comune ormai l'efficienza amministrativa è una condizione fondamentale per la competizione. Ed è ormai convinzione di tutti che senza innovazione non c'è efficienza.

Il Formez costituisce, con il suo volume di attività di ormai oltre i 100 milioni di euro, una massa d'urto formidabile da impegnare nelle sfide ricordate. Questa consapevole responsabilità è stata recepita dal Piano Triennale 2006/2008 e quello annuale 2006, presentati il 3 febbraio scorso. I margini di ottimizzazione nell'uso delle risorse sono certamente ancora ampi. Il Formez è al centro di un sistema di attori, ciascuno con la sua ragione d'essere e la sua identità, ma tutti in qualche modo condizionati dal suo stato di salute e dal suo grado di efficienza. Tutti questi attori dovranno mostrarsi in grado di reggere il confronto del mercato perché non c'è più possibilità né giustificazione per risorse a pioggia. Quello delle risorse per reggere il confronto dovrà essere il primo impegno della sua classe dirigente.

torna al sommario

RIFORMA DELLA LEGGE N. 241/90. LE NOVITÀ DELLA FASE ESECUTIVA: GLI ACCORDI AMMINISTRATIVI E LA CONFERENZA DEI SERVIZI

di Angela Radesi[*]

1. Profili della L. n.15/5 e della L. n. 80/05; 2. L'atipicità degli accordi sostitutivi; 3. La conferenza dei servizi, tipologia; 4. I lavori; 5. La composizione del dissenso.

1- In quest'ultimo quindicennio, le rapide modificazione della realtà sociale e le innovazioni tecnologiche hanno inciso profondamente sul sostrato della realtà amministrativa dello Stato e degli altri Enti, su tre aspetti particolari.

Il primo, ha riguardato i nuovi rapporti che si sono venuti a creare fra cittadino e amministrazione ed ha avuto, come elemento dirompente, la legge di cui oggi discutiamo con la quale, per la prima volta, vincendo strenue resistenze, si è passati, attraverso modalità e procedure che non possono dirsi concluse, da una posizione di soggezione ad una modalità partecipativa, che permette un controllo sociale dell'azione amministrativa, da parte dell'amministrato.

Prodromi di questo nuovo approccio li ritroviamo già nella L. n. 15/68, sull'autocertificazione che, ancora oggi, dopo quasi quarant'anni, ha bisogno dell'art. 18 della legge in esame, per potere garantire la sua effettività; e poi, nella legge sulla Privacy (L. n. 675/96 e succ. modif.) che ha costituito il nuovo limite di difesa del cittadino di fronte all'ingerenza nella sfera privata, non solo da parte di altri soggetti, ma anche da parte dell'amministrazione nei cui confronti, oggi, fanno da contraltare i principi di pubblicità e di trasparenza introdotti, nell'art. 1 della L. n. 241/90, dalla novella della L. n. 15/05.

La tendenziale perdita, da parte dell'Amministrazione, di una posizione di privilegio, si è realizzata attraverso la progressiva sottrazione alla dimensione autoritativa di una serie di atti, che sono stati sostituiti con autocertificazioni, silenzio assenso, Dia, oltre che con l'utilizzo di norme di diritto privato, o meglio, di moduli negoziali di diritto privato, atteso che a fondamento di tale nuovo approccio non può esserci la mera autonomia privata, in quanto, in tali negozi, deve restare sempre presente il perseguimento dell'interesse pubblico.

Il terzo strumento è dato dalle nuove frontiere della tecnologia, con l'uso della telematica tra le amministrazioni e tra queste e i privati (codice dell'amministrazione digitale, D.Lgs n. 82/05).

---

[*] Angela Radesi è presidente della sezione II TAR Lombardia Milano

Ora, se i principi di economicità, efficienza e trasparenza, se le norme che dispongono la conclusione del procedimento, la sua comunicazione, la motivazione, la partecipazione e l'accesso costituiscono indubbi strumenti di un nuovo rapporto con l'amministrazione, qualche dubbio permane, invece, sul ricorso sempre più indiscriminato a strumenti quali la Dia e il silenzio assenso, la cui tutela, da parte della nuova legge, sta a dimostrare che, ancora oggi, permangono elementi di viscosità che l'amministrazione non riesce a superare, per cui è costretta a trasferire al privato la verifica della legittimità delle proprie richieste amplificando una denuncia (la D.I.A.) che, come ha detto qualcuno (M.A. Sandulli) costituisce " uno strano ircocervo che nasce privato e si tramuta in pubblico per poter essere annullato come provvedimento".

E tali dubbi e incertezze trovano riscontro nella procedura che è stata seguita per l'approvazione di quella che doveva essere una "riscrizione" della legge generale sul procedimento, i cui articoli 2, 19 e 20, appena qualche mese dopo la pubblicazione della L. n. 15/05, (G.U.21/2/05), sono stati modificati dal D.L. n. 35/05 conv. nella L. n. 80/05 sulla c.d. "competitività" (G.U. 14/5/2005); quale sintomo, più evidente di questo, della mancanza di una visione chiara e unitaria dei problemi e dell'andare avanti in modo disorganico e frammentario, da parte del legislatore?

Altra caratteristica della novellata L. n. 241/90, che in parte riflette le auspicate nuove frontiere dell'organizzazione amministrativa, è costituita dal fatto che, per la prima volta, con l'inserimento del " Capo IV bis", "Efficacia e invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso", si tenta un abbozzo di codificazione sulla disciplina dell'azione amministrativa, non soltanto con riferimento al procedimento, ma anche al provvedimento amministrativo in quanto tale.

La progressiva attuazione del decentramento, ha infatti, cominciato a mettere in crisi un sistema giuridico del quale la giurisprudenza e la dottrina amministrativa erano state, finora, elementi unificanti e, attraverso la codificazione degli aspetti fondamentali dell'azione amministrativa, (che costituiranno, sicuramente, la base di una nuova elaborazione), si vogliono limitare gli effetti, talora devastanti di alcune recenti riforme istituzionali.

Quindi, ad un primo esame di questa legge, non solo luci, ma anche ombre di una normativa che, se da un lato detta regole di maggiore garanzia per il cittadino, dall'altro demanda al privato (con la DIA) o alla mancata risposta dell'amministrazione (con la tutela nei confronti del silenzio) quello che dovrebbe essere di competenza della stessa amministrazione, la quale riesce, poi, a salvaguardare l'interesse pubblico (ma non sempre) attraverso il successivo intervento ripristinatorio; inoltre si dà ancora spazio a moduli negoziali di diritto privato, nella speranza di realizzare un maggior snellimento dell'azione amministrativa, assioma questo che, come si è detto, necessiterà di una verifica sul campo.

Di tutte queste problematiche, hanno parlato diffusamente i relatori che mi hanno preceduto e quindi non tocca a me analizzare, nei particolari, gli effetti di tali innovazioni.

A me è stata assegnata la trattazione delle novelle della L. n. 15/05 con riferimento alla fase esecutiva della attività amministrativa relativa agli "Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento" (art. 11) e alla "Conferenza dei servizi" (artt. 14 e segg.) che è ricompressa nel Capo IV "Semplificazione dell'azione amministrativa".

2. La nuova legge apporta, all'art. 11, due novità di rilievo.

La prima consiste nel fatto che gli accordi pubblici, sostitutivi di provvedimenti amministrativi, sono ammessi con carattere di generalità salvo i casi stabiliti dalla legge (art.1, co. 1 *bis*); la seconda si riferisce al fatto che l'amministrazione, prima di stipulare l'accordo, deve assumere, attraverso l'organo competente all'adozione del provvedimento, una determinazione "a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa".

L'amministrazione, pertanto, non solo può concludere, in via generale, accordi con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento (accordi integrativi, come ad es. gli accordi urbanistici, le convenzioni di lottizzazione, gli accordi espropriativi), ma può anche concludere accordi in sostituzione di un provvedimento, pur con i limiti dell'art. 13, e con la previa determinazione dell'organo competente, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (co. 4 *bis*).

Si realizza, così, la fattispecie dell'accordo con le regole proprie dell'evidenza pubblica, al fine di rendere trasparente il contenuto dell'accordo stesso.

Ma tale tipo di accordo, che pure sembra trovare il favore di qualche autore (Cerulli Irelli), appare un ibrido di difficile attuazione in quanto porta ad una sorta di sostanziale equipollenza tra strumento provvedimentale e consensuale, con conseguente violazione dei limiti posti sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte di giustizia alla attività negoziale dei pubblici poteri, a garanzia di "quella dimensione della libertà di impresa che è data dalla possibilità di competere concorrenzialmente sul mercato" (Tulumello).

Ossia, questo tipo di accordo, per gli effetti che determina sui terzi in conseguenza di scelte negoziate, appare uno strumento limitativo del pluralismo e sembrerebbe poter causare un incremento del contenzioso da parte dei controinteressati danneggiati, anziché una semplificazione dell'azione amministrativa, essendo l'accordo uno strumento poco utilizzabile, ove siano compresenti interessi contrapposti e situazioni complesse.

Sembra, quindi, da escludere che, pur in presenza del "*favor*" previsto dalla norma per lo strumento negoziale privato, si possa giungere, in tali casi, alla agevole sostituzione dello strumento autoritativo con quello negoziale.

Del resto, la norma è strutturata nel senso di non favorire l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, apparendo, anzi, fortemente vincolata alla tutela dell'interesse pubblico, attraverso la tutela del diritto dei terzi (co. 1), alla previa determinazione dell'organo competente (co. 4 *bis*), alla possibilità di recesso unilaterale, previo indennizzo (co. 4 cfr. Anche art. 21 *quinquies*).

Il tutto, quindi, fa sospettare che tale norma, nella parte in cui prevede gli accordi sostitutivi del provvedimento, costituisca un tentativo di semplificazione del procedimento in cui il momento partecipativo, però, non potrà trovare adeguato rilievo e sbocco nella realtà dei fatti, per le insite difficoltà di applicazione nell'evitare la violazione di pubblici interessi.

Tali osservazioni, ovviamente, non valgono nel caso degli accordi di cui all'art. 15 (Accordi tra pubbliche amministrazioni) che sono rivolti a disciplinare forme collaborative di attività di interesse comune nella tutela di interessi pubblici.

3. La Conferenza dei servizi è divenuto lo strumento principale di composizione e razionale di coordinamento degli interessi pubblici, allorché questi debbano esplicarsi in procedimenti di particolare complessità.

Tale istituto, nato nel 1990, ha avuto una grande fortuna e cioè dimostrato dai ripetuti ritocchi che sono stati fatti alla legge, con lo scopo di migliorarne la funzionalità.

Si tratta di un istituto che ha assunto, ormai, un rilievo generale nell'ambito della semplificazione amministrativa e che permette di verificare rapidamente gli interessi pubblici ai quali occorre dare preferenza.

Inoltre, tale strumento ha permesso, progressivamente, di risolvere i conflitti tra amministrazioni, dapprima in base al criterio della unanimità, poi in base al criterio della maggioranza delle posizioni espresse ed oggi, addirittura, " tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse "; si prevede, poi, in relazione al dissenso di alcune amministrazioni " privilegiate " in quanto portatrici di interessi "forti", la possibilità di dirimere comunque la controversia, facendo riferimento alle procedure previste dalla legge.

La Conferenza dei servizi, su indicazione della giurisprudenza, ha comunque mantenuto la sua natura di modulo procedimentale di coordinamento dei vari interessi coinvolti per cui l'impugnativa dei relativi atti non è riferibile alla Conferenza stessa ma alle singole amministrazioni.

Sulla base della classificazione deducibile dalla normativa, si possono distinguere queste varie figure di Conferenze di servizi:

- Conferenza dei servizi istruttoria, non obbligatoria (art.14, co.1).
  Si configura allorché vi è un'unica amministrazione competente ed un unico procedimento amministrativo e sia utile effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti.
  Tale tipo di Conferenza ha una funzione meramente strumentale e di coordinamento, atteso che da essa non scaturiscono effetti giuridici particolari ed anzi, secondo un certo orientamento, essa avrebbe una funzione analoga a quella prevista, per i privati, dall'art. 7 della legge in esame.
  La Conferenza tiene luogo dei diversi atti istruttori previsti dalla legge (pareri, accertamenti, determinazioni) che hanno un contenuto, sotto il profilo procedimentale, meramente istruttorio e dei quali, al momento della emanazione del provvedimento l'amministrazione deve tener conto, motivando adeguatamente, in caso di dissenso, in ordine al loro contenuto.

In tale Conferenza non è prevista la partecipazione dei privati, anche se essa non è da escludere, ove gli stessi siano portatori di un interesse pubblico; la stessa, inoltre, non essendo obbligatoria, deve essere indetta " di regola", dall'amministrazione procedente, e pertanto, la eventuale sua mancata convocazione deve essere supportata da adeguata motivazione.

- Conferenza dei servizi decisoria, obbligatoria (art.14, co.2).

Tale conferenza può definirsi come obbligatoria condizionata, nel senso che la necessità della sua convocazione si determina soltanto nel caso in cui l'amministrazione, che deve acquisire " intese, concerti, nulla osta o assensi" e nel termine di trenta giorni dalla richiesta non li abbia ottenuti (silenzio delle altre amministrazioni), ovvero, sia espressamente intervenuto il dissenso di una o più delle amministrazioni a cui l'atto è stato richiesto.

Si tratta, quindi, di ipotesi in cui la fase decisoria è stata definita "pluristrutturata", nel senso che le varie amministrazioni partecipano ciascuna con provvedimenti a contenuto decisorio.

Dispone, inoltre, il co. 5 che, nel caso in cui si tratti di affidamento di concessione di lavori pubblici, la Conferenza dei servizi può essere convocata anche dal concessionario; peraltro, in considerazione dell'obbligo che incombe già sul concedente e della previsione del necessario consenso di quest'ultimo per la convocazione, l'estensione di tale potere anche al concessionario dovrebbe avere un rilievo marginale.

Si rileva inoltre, che in tal caso, il termine di convocazione è rimasto limitato a quindici giorni, presumibilmente in considerazione della urgenza nella concessione di lavori pubblici.

- Conferenza dei servizi interprocedimentale, non obbligatoria (art 14, co.3).

E' analoga a quella di cui all'art. 14, co.1 e si differenzia perché, in tal caso, si è in presenza di più procedimenti riferibili ad amministrazioni diverse, ma che hanno un medesimo oggetto, in quanto" connessi", e/o "riguardanti medesime attività o risultati".

In tali casi la Conferenza può essere indetta da una delle amministrazioni coinvolte o, più spesso, da quella che ritiene di avere un interesse prevalente.

Anche in tal caso, (come nella ipotesi di cui al co. 1), ciascuna amministrazione conserva il potere di decidere in ordine alle proprie competenze, salvo l'obbligo di motivare, ove abbia a discostarsi da quanto emerso in sede di Conferenza dei servizi.

La Conferenza dei servizi può anche avere ad oggetto istanze o progetti preliminari (art. 14 bis), e quindi, un contenuto predecisorio.

Si distingue, al riguardo:

-la Conferenza dei servizi preliminare, facoltativa (art. 14 bis, co.1) (introdotta dalla L. n. 340/00), che ha ad oggetto i progetti di particolare complessità o insediamenti produttivi di beni o servizi e che può essere convocata, su motivata richiesta dell'interessato anche in mancanza di un progetto preliminare, in base ad un documentato studio di fattibilità, allo scopo di verificare anticipatamente, a spese dell'interessato stesso, la ottenibilità dei necessari atti di consenso sin dalla fase prodromica (riferita alla istanza) o da quella di presentazione del progetto definitivo.

- Conferenza dei servizi preliminare obbligatoria (art. 14 bis, co.2).

Riguarda la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico.

Tale norma estende l'area degli interessi sensibili anche alle tematiche concernenti la pubblica incolumità, con lo scopo di conferire il giusto rilievo alle condizioni di sicurezza nella realizzazione degli interventi oggetto di approvazione.

Qualora non emergano elementi preclusivi alla realizzazione del progetto, le amministrazioni indicano (entro 45 giorni), gli elementi necessari per ottenere il consenso in sede di progetto definitivo; ove, invece, vi sia un motivato dissenso da parte di una delle amministrazioni preordinate alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico artistico, della salute, della pubblica incolumità), al fine di superare questa "dissenting opinion", già in questa fase preliminare occorre provocare la delibera degli organi collegiali di cui all'art. 14 quater.

- Conferenza dei servizi in materia di finanza di progetto.

Tale istituto riguarda, infine, i progetti di finanziamento complessi che coinvolgono vari soggetti (soggetto promotore, soggetti finanziatori, società di progetto, "general contractor", concessione di lavori pubblici, procedure di gara, relazioni contrattuali, ecc).

In relazione a tali ipotesi di applicazione degli artt. 37 bis e segg. della L. n. 109/94, si prevede che, alla Conferenza di servizi, possono partecipare anche i soggetti aggiudicatari di concessioni.

4. Al fine di attuare celermente il contenuto decisorio della conferenza, sono stati prefissati i termini entro cui convocare la prima riunione (15 gg., oppure, 30 gg.in caso di particolare complessità dell'istruttoria) e sono stati diminuiti i termini minimi per l'avviso alle amministrazioni interessate (5 gg.).

La Conferenza, nel corso della prima riunione deve stabilire il termine massimo per l'adozione della determinazione conclusiva che, comunque, non può superare i 90 gg, salvo il caso in cui sia richiesta la VIA; in quest'ultimo caso, il termine resta sospeso per ulteriori 90 gg.

Al riguardo la legge distingue se la Conferenza dei servizi riguarda la fase progettuale, preliminare o quella definitiva.

Nel primo caso (art. 14 bis, co. 3), trascorsi 90 gg. la Conferenza si esprime comunque, negli ulteriori successivi 30 gg., anche se non è intervenuta la definizione del contenuto dello studio di impatto ambientale e l'autorità competente al rilascio esprime in tale sede delle valutazioni richieste nella parte finale del comma, relative alle varie alternative possibili, alle eventuali incompatibilità, alla localizzazione e alle condizioni per ottenere gli atti di consenso in sede di progetto definitivo.

Nel secondo caso il termine per la conclusione può essere prorogato, a maggioranza, di ulteriori 30 gg. per esigenze istruttorie.

Si è già detto che, in caso di dissenso da parte di amministrazioni che esprimono interessi sensibili, per risolvere il dissenso si fa riferimento alla disciplina dell'art. 14 *quater* co. 3 (v. *infra*), e ciò sia nel caso di dissenso espresso in sede di conferenza preliminare (art.14 *bis*, co. 3 *bis*) che definitiva.

Peraltro, se la decisione sulla VIA (che assorbe la tutela ambientale e della salute) è già intervenuta, tale rinvio è utilizzabile soltanto per le rimanenti tutele (patrimonio storico artistico e di pubblica incolumità, (art. 14 *ter*, co. 5).

Ove, invece, la VIA sia stata negata, trova applicazione l'art. 5, comma 2 lett. c- *bis* della L. n. 400/88 (art. 14 *quater*, co. 5).

Alla scadenza del termine massimo di 90 gg. (oltre le proroghe previste dall'art. 14 *bis* co. 3 e dall'art.14 *ter*, co.4) nel caso di VIA o di dissenso di altre amministrazioni sensibili (art.14 *quater*, co. 3), l'amministrazione procedente adotta la determinazione finale motivata, previa valutazione delle risultanze e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

Quindi, mentre le varie fasi procedurali della Conferenza sono scandite dal criterio della maggioranza, la fase finale decisionale si rifà, a seguito della novella, al criterio delle "specifiche risultanze" e delle "posizioni prevalenti ".

Non si riesce, peraltro a capire se, con tale diversa formula, il legislatore abbia, comunque, voluto mantenere il criterio nella maggioranza o se abbia privilegiato l'opinione delle amministrazioni che, sull'oggetto della conferenza, hanno una posizione di sostanziale prevalenza di competenze rispetto alle altre amministrazioni coinvolte, con la conseguente sostituzione del criterio della maggioritario con un criterio di valori che, peraltro, sembra abbastanza generico.

A mio parere non sembra che il criterio della maggioranza, (che, del resto, sembra non in contrasto con la nuova disposizione letterale), sia stato sostituito, anche perché, in mancanza di parametri oggettivi, si giungerebbe a possibili frequenti impugnative delle decisioni della Conferenza.

La norma detta, infine, alcune norme di chiusura volte ad eliminare possibili effetti dilatori della Conferenza, riconducibili ad altre situazioni.

Così, il co. 7 considera come intervenuto l'assenso dell'amministrazione che non ha espresso in via definitiva la sua volontà o che è stata assente (co. 9).

Il co. 8 pone limiti alle richieste istruttorie.

Il co. 9 definisce, infine, quali sono i contenuti decisori della Conferenza dei servizi che devono ritenersi riferibili al provvedimento finale dell'amministrazione, che diviene l'atto impugnabile, salvo l'ipotesi in cui il provvedimento finale concerna opere sottoposte a VIA, nel qual caso, il termine dell'impugnativa decorre dalla data di pubblicazione, a seconda dei casi, sul Bollettino regionale o sulla G.U.

5. Il dissenso delle amministrazioni che sono state convocate alla Conferenza dei servizi deve essere manifestato in questa sede, deve essere motivato, riferibile all'oggetto della conferenza e deve avere un contenuto propositivo, ossia, deve indicare le modifiche che l'amministrazione ritiene necessarie al fine di concedere l'assenso (art 14 *quater*).

La norma in esame è preordinata a risolvere i contrasti allorché vengono in conflitto interessi relativi a diversi livelli di governo, relativi alla tutela di interessi sensibili concernenti le già richiamate materie.

In tal caso la decisione, entro 10 gg. deve essere rimessa:
- al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali;
- alla Conferenza Stato Regioni, in caso di dissenso tra amministrazione statale e regionale o tra più amministrazioni regionali;
- alla Conferenza Unificata, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Il termine per decidere è di 30 gg., prorogabile per un ulteriore periodo di 60 gg.

Tra le amministrazioni a cui è attribuita la facoltà di esprimere il dissenso in esame sono, ora, previste anche quelle che tutelano la pubblica incolumità.

Il co. 3 *bis* ha previsto una specifica ipotesi di dissenso regionale (o di provincia autonoma) in una delle materie di propria competenza.

In tal caso la determinazione è rimessa:
- alla Conferenza Stato Regioni, se il dissenso verte tra amministrazione statale e regionale o tra amministrazioni regionali;
- alla Conferenza Unificata, in caso di dissenso tra Regioni (o Provincia autonoma) ed un ente locale.

Se queste non provvedono, la decisione è rimessa:
- al Consiglio dei Ministri;
- alla Giunta regionale (o alle Giunte delle Province autonome) se si tratta di materie non attribuite alla competenza statale ex artt. 117, II co. e 118 Cost.; ove la Giunta non provvede, al Consiglio dei Ministri.

Tali disposizioni non si applicano nel caso in cui le Regioni abbiano approvato, con legge, intese volte alla composizione, tra loro, di eventuali dissensi.

torna al sommario

LA PROGRAMMAZIONE DEI TRASPORTI

di Domenico Riccio[*]

1. Dal codice della marina mercantile al codice della navigazione.

Con i regi decreti 9 aprile 1860 n. 4061 e 22 dicembre 1861, n. 387 alle province annesse erano stati estesi leggi e regolamenti marittimi vigenti nel Regno di Sardegna. A questa data era già attiva una Giunta (istituita nel settembre 1859), incaricata di riunire la dispersa normativa in materia. Essa si incaricò di elaborare un progetto di codice per la marina mercantile, reso noto nel 1861. Il testo, diviso in due parti (amministrativa e penale), venne dal Ministero della Marina, di concerto con quello della Giustizia, sottoposto all'esame di una Commissione speciale presso il Consiglio di Stato. Questa terminò i suoi lavori il 1° aprile 1862 apportando al progetto importanti modifiche, senza stravolgere tuttavia l'impianto generale. Quindi, nel gennaio 1863, il progetto fu presentato al Senato e affidato ad una speciale Commissione senatoriale, che dopo discussioni ed emendamenti lo trasmise il 2 luglio 1864, accompagnato da relazione, all'Assemblea plenaria. L'esame dell'articolato occupò le sedute tra l'ottobre e il novembre 1864. Approvato, il progetto fu trasmesso alla Camera dei deputati, che l'approvò a sua volta senza discussione. Fu invece il governo, avvalendosi della facoltà concessagli dall'art. 2 della 1. 2 aprile 1865 n. 2260 per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia, ad apportare alcune modifiche al testo licenziato dal Senato, al fine di armonizzarlo col nuovo Codice di commercio. Quindi, con r.d. 25 giugno 1865, n. 2360, venne pubblicato il Codice per la marina mercantile, che entrò in vigore il 1° gennaio 1866.

Apparso gravato da un rigido impianto pubblicistico, il Codice fu fatto oggetto di critiche e di proposte di revisione: tuttavia, solo il 17 aprile 1875 il Ministro della Marina Simone de Saint-Bon, di concerto col Guardasigilli Paolo Onorato Vigliani, presentò al Senato un progetto di riforma parziale, che fu esaminato da una Commissione nominata ad hoc. Emendato, il testo fu proposto all'esame dell'Aula nel giugno 1875, accompagnato da relazione. Raggiunti i termini della sessione parlamentare, solo nel marzo 1877 il Senato potè approvare il progetto e lo trasmise alla Camera dei deputati, che lo licenziò dopo breve discussione nel maggio seguente. Il Codice fu così promulgato con r.d. 24 maggio 1877 n. 3919, poi sotto forma di Testo unico (1. 24 ottobre 1877 n. 4146) e venne integrato dal Regolamento di esecuzione (r.d. 20 novembre 1879, n. 5166).

I limiti presenti anche in questo testo originarono le prime modificazioni nell'ultimo scorcio del XIX secolo e all'inizio del successivo il Ministero della Marina promosse studi e progetti di revisione. Il presidente della Corte di Cassazione di Roma Pagano Franceschelli guidò una Commissione ristretta che, tra l'agosto 1902 e il marzo 1903 elaborò riforme alla parte prima del codice, rimaste senza seguito. Lo stesso presiedette anche la Commissione reale per la riforma del Codice per la marina mercantile, istituita nel maggio 1904 e sciolta nel 1915, quando aveva prodotto solo alcuni schemi di norme.

---

[*] Domenico Riccio è ricercatore presso l'Università degli studi del Molise.

Nel periodo 1918-1922 commissioni per la riforma del Codice per la marina mercantile furono nominate nell'ambito del ministero della marina tanto quanto del dicastero della giustizia (come quella promossa nel 1922 da Giulio Alessio): tutte però raggiunsero scarsi risultati.

Il processo di revisione riprese qualche anno più tardi, con la delega al Governo per emendamenti al Codice civile e per la pubblicazione dei nuovi Codici di procedura civile, di commercio e per la marina mercantile (1. 30 dicembre 1923 n. 2814). L'obiettivo era affiancare alle norme pubblicistiche (contenute nel Codice per la marina mercantile e nelle leggi speciali successive), quelle privatistiche, (contenute nel Libro secondo del Codice di commercio). Quando, fu istituita (nel giugno 1924) la Commissione reale per la riforma dei codici, toccò alla Sottocommissione D, presieduta dal sen. Raffaele Perla, approntare il progetto di un nuovo Codice marittimo. I lavori furono ultimati nel 1931, con un testo presentato al Guardasigilli nel luglio dello stesso anno, accompagnato da relazione. Il progetto venne inviato alle Corti giudiziarie, al Consiglio di Stato, alle Università, alle organizzazioni sindacali interessate e ai Consigli provinciali dell'economia e del lavoro delle città marinare, perché rendessero note osservazioni e proposte.

Ne scaturì un acceso dibattito. Radicale e decisiva doveva dimostrarsi la fondamentale obiezione di Antonio Scialoja, che sosteneva l'unitarietà e l'autonomia di tutto il diritto della navigazione, marittima, interna ed aerea. Nominata dal Guardasigilli, una Commissione ministeriale, sotto la direzione dello stesso Scialoja, procedette ad una riforma complessiva del diritto della navigazione.

I lavori durarono dal novembre 1939 al maggio 1940. Ai primi di giugno del 1940 fu costituito un Sottocomitato con l'incarico di redigere il testo definitivo di un Codice della navigazione (sia marittima che aerea). Il testo fu ultimato alla fine di agosto e pubblicato dall'Istituto poligrafico dello Stato sempre nel 1940 sotto forma di bozze di stampa in tre tomi. Nel contempo, esso fu trasmesso alla Sottocommissione delle Assemblee legislative, prevista dalle leggi delega per la riforma dei codici del 1923 e 1925. Il testo licenziato dalla Sottocommissione ministeriale, contenente una profonda revisione del tomo secondo, fu sottoposto ad un ulteriore esame da parte di due ulteriori Commissioni, rispettivamente per la navigazione marittima e per quella aerea. Conclusa la lunga e laboriosa gestazione, il Codice della navigazione, privo di relazione ministeriale, fu approvato e pubblicato con r.d. 27 gennaio 1941 n. 9, per entrare in vigore il 21 aprile 1942. Ulteriori modificazioni al testo promulgato richiese l'approvazione del nuovo Codice civile (r.d. 16 marzo 1942 n. 262). Il nuovo e definitivo testo del Codice della navigazione, accompagnato questa volta dalla Relazione ministeriale, venne emanato con r.d. 30 marzo 1942 n. 327. Le norme regolamentari furono emanate nel dopoguerra: con d.p.r. 28 giugno 1949 n. 631 fu approvato il Regolamento per la navigazione interna; con d.p.r. 15 febbraio 1952 n. 328, quello relativo alla navigazione marittima.

2. L'intervento pubblico nel settore dei trasporti nel dopoguerra.

Il dibattito postbellico in materia si è incentrato, dopo una prima fase di stasi dogmatica e di adagiamento sui risultati — invero brillanti — della appena intervenuta codificazione, prima sulla politica promozionale dei trasporti (attraverso un intervento dello Stato caratterizzato da una forte ingerenza regolatrice economica) e poi sulla attività di programmazione (con la pianificazione dei trasporti).

Per vero, fra i diversi settori economici quello del trasporto è sempre stato oggetto di una particolare presenza pubblica che è venuta storicamente ad espandersi, non esaurendosi nei soli aspetti della regolazione e del controllo, ma allargandosi alla gestione economica dei servizi.

Caratterizzata da un forte accentramento statuale ed, in questo ambito, dallo sviluppo di una crescente articolazione settoriale, la politica dei trasporti si è dispersa tra un gran numero di apparati ministeriali, aziende autonome, enti pubblici, imprese pubbliche concessionarie di servizi senza trovare, se non recentemente, una sede specifica ed unitaria di direzione e di controllo nel Ministero dei trasporti e della navigazione; da poco trasformatosi in Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300). Sicché certamente il contesto culturale di sostanziale sfiducia nella programmazione non ha agevolato il processo di pianificazione ma ha frapposto piuttosto resistenze alla già persistente rigidità del tradizionale agire amministrativo.

II dibattito sulla pianificazione si incentra prima sulla scelta di soluzioni tecniche, di natura organizzativa e procedimentale, al fine di consentire la formulazione ed il perseguimento di un indirizzo politico-amministrativo comune alle diverse modalità; poi, con il trasferimento delle funzioni di trasporto e di assetto del territorio alle regioni, si pongono questioni ulteriori relative alla definizione di adeguati strumenti di raccordo tra le funzioni riservate allo Stato e quelle devolute alle regioni e, quindi, si aggiungono problemi di impatti sulle politiche di sviluppo locale.

Invero, la convinzione della necessità di riorganizzare l'azione pubblica nei trasporti secondo criteri programmatici si è andata consolidando soprattutto per iniziativa delle regioni, che hanno visto nell'opera di pianificazione la premessa necessaria per date concreta attuazione al canone di omogeneità che aveva presieduto nel 1977 alla ridefinizione ed al completamento delle funzioni delle regioni (1). Ciò ha comportato la emersione della contraddizione tra il dinamismo regionale e la staticità dell'apparato statale che, evidenziato nella l. 10 aprile 1981 n. 151 (legge-quadro per il riordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento del trasporto pubblico locale), ha previsto, tra gli obblighi delle regioni, quello di dotarsi di piani regionali dei trasporti e di definirne la politica in armonia con gli obiettivi del Piano generale e delle sue articolazioni settoriali.

Questa prima fase di programmazione si chiude, quindi, con il Piano generale dei trasporti del 1984 (l. 15 giugno 1984 n. 215), con il quale si indicano una strategia di sviluppo dell'economia nazionale.

3. Lo sviluppo della domanda di trasporto e il problema del riequilibrio del sistema.

Negli ultimi due decenni nel settore dei trasporti si è assistito ad una elevatissima crescita della domanda di mobilità alla quale non è seguito uno sviluppo dell'offerta di trasporto collettivo sia in termini di dotazione infrastrutturale che di impianti e di servizi. Tutto ciò ha determinato la

---

(1) Queste ultime, in alcuni casi, hanno autonomamente provveduto a dotarsi di strumenti di programmazione ed a riorganizzare il territorio in bacini di traffico, alla ricerca di un rapporto nuovo Stato-regioni.

prevalenza del traffico stradale su gomma con conseguenti enormi livelli di congestione e di inquinamento, alti costi, elevati tassi di incidentalità.

Questo problema costituisce uno dei temi più pressanti che le amministrazioni centrali e locali stanno affrontando e il dibattito sulle misure da adottarsi e sui relativi effetti ai fini del miglioramento della situazione è tuttora aperto. D'altro canto l'ampiezza e la complessità del problema, dipendente anche dall'ambito di riferimento in cui viene considerato, sono tali da prefigurare una molteplicità di soluzioni di intervento - spesso adottabili congiuntamente in forma coordinata - la cui efficacia nel tempo e, soprattutto, il costo sono estremamente differenziati.

Tuttavia, risulta ormai confermato come le strategie di intervento da ritenersi più efficaci siano quelle finalizzate all'obiettivo di un riequilibrio della ripartizione della domanda tra le varie modalità di trasporto ed una razionalizzazione del sistema di trasporto stesso.

In relazione alla questione del riequilibrio e dell'integrazione modale nel comparto delle merci, l'attuale quadro generale che caratterizza il sistema nazionale dei trasporti evidenzia una serie di criticità legate soprattutto all'aumento della domanda di trasporto correlata allo sviluppo produttivo, all'evidente polverizzazione delle imprese di autotrasporto, ad una differenziata infrastrutturazione tra aree diverse, alla mancanza di una rete infrastrutturale integrata, ad una carenza di strumenti formativi e pianificatori in grado di utilizzare le esistenti strutture e tecnologie per rispondere con efficacia alla domanda crescente di funzioni logistiche.

Tale situazione produce, oltre alla scarsa competitività del sistema italiano rispetto al contesto europeo ed internazionale, la persistenza dello squilibrio modale (2), che deriva dall'evidente carenza di affidabilità del sistema dei trasporti, specialmente per quanto riguarda l'aspetto ferroviario, dipendente soprattutto dalle carenze infrastrutturali, dalla mancanza di coordinamento e da arretratezza (anche culturale) in alcuni settori delle ferrovie. In relazione a ciò, quindi, sembra necessario puntare sullo sviluppo di una rete di servizi logistici, connessi ed integrati, che utilizzino al meglio le strutture esistenti, nonché sull'attivazione di corrette procedure di programmazione, tese al riequilibrio territoriale e ad una razionalizzazione delle diverse modalità di trasporto impiegabili per rispondere alla domanda specializzata.

Il completamento della rete infrastrutturale e l'organizzazione della gestione dei servizi sono allora due degli aspetti fondamentali che si pongono alla politica dei trasporti in Italia nell'ottica della promozione dello sviluppo, del riequilibrio commerciale e del riequilibrio modale (3).

4. La programmazione dei trasporti.

Il primo Piano generale dei trasporti è nato dalla necessità di dare sistematicità al processo economico generale che nella assenza di programmazione vede la causa essenziale della dispersione delle risorse e della convenienza negli investimenti nell'ipotesi di scelte parziali.

---

(2) Il traffico totale interno di merci sulle medie e lunghe distanze è ripartito per oltre il 60% all'autotrasporto, il 19% al cabotaggio e circa il 13,5% alla ferrovia. La rimanente quota è assorbita dalle altre modalità di trasporto per condotte, navigazione interna, ecc.

(3) In tale ambito particolare rilevanza, nel più vasto contesto del trasporto intermodale, spetta al completamento ed alla corretta gestione del sistema interportuale italiano, che può contribuire ad un notevole sviluppo delle attività di trasporto e della comunicazione logistica.

In questa ottica si evidenzia — ad esempio — che il trasporto ferroviario deve abbandonare il principio di settorialità specifica (Ferrovie dello Stato, ferrovie in concessione, reti metropolitane) per rivestire una funzione unica integrata; a tal fine l'ubicazione di infrastrutture deve rientrare in una visione nazionale delle scelte piuttosto che in una indiscriminata proliferazione con il rischio di far ricadere l'intero sistema dei trasporti nella logica dell'improduttività e dell'assistenzialismo.

Ma più di tutto il Piano rileva che il fattore trasporto non è un accadimento che interessa lo Stato inteso nella sua fisicità quano piuttosto la sua economia e pertanto ogni scelta deve rispondere ad una logica economica prima ancora che geografica.

Questo non significa che si prescinde dalla natura «territoriale» delle infrastrutture del trasporto, quanto piuttosto si pone in maggiore rilievo la sistematicità e l'organicità delle infrastrutture come garanzia della funzionalità delle scelte e della loro redditività. Pertanto, si fa sempre più strada la convinzione che non si tratta solo di definire le grandi linee, le grandi strutture ed infrastrutture che traccia l'assetto territoriale del Paese e la sua armatura di trasporto; ne deriva che, pur in presenza di processi disorganici, si cominciano ad assumere iniziative con un elevato tasso di organicità ed a porre al centro di una nuova politica del settore, quale (attore di sviluppo in una società in progresso), il cittadino e l'utente.

Non tutte le scelte politiche sono state prese all'insegna dell'ottica di sistema. Ad esempio, nel settore ferroviario si è disposto di realizzare un sistema ad alta velocità separato dalla rete esistente, ignorando completamente le valutazioni che, contenute nel Piano, avrebbero comportato interventi radicalmente diversi. Inoltre, lo stesso Piano si presenta molto spesso come una somma delle singole richieste di infrastrutture senza però effettuare alcuna analisi di fattibilità economica e neppure di costi di esercizio, cosicché sono stati ignorati i temi della scarsità delle risorse pubbliche, dei monopoli presenti nel sistema, dei deficit crescenti di larghi comparti.

Questo modo di procedere, ovviamente, dal centro si è diffuso in periferia: i piani regionali risultano anch'essi elenchi di infrastrutture, così come i piani settoriali per porti, aeroporti, ferrovie e strade, senza porsi il problema di selezionare alternative né di provvedere ad analisi di fattibilità, ma con l'unica richiesta di massimizzare i trasferimenti per gli investimenti infrastrutturali.

Pure in questo clima non certo favorevole alla nascita di una strategia unitaria d'insieme, la pianificazione degli investimenti comincia ad assumere, almeno formalmente, un carattere strategico. Conseguentemente emergono nuove consapevolezze. Ad esempio, inizia il processo di trasformazione delle Ferrovie dello Stato, nell'ottica del superamento del concetto — statico — di manutenzione del patrimonio ferroviario verso quello — dinamico — di porre alternative alle esigenze di una gestione in tempo reale delle condizioni di mobilità, considerazione fondamentale per innovare radicalmente nella determinazione delle condizioni di sicurezza e di fruibilità della rete. Inoltre, molto spazio comincia ad essere dato ai trasporti marittimi di cui, superando la logica di settore, si tende a recuperare le capacità operative poiché nuovi sono gli scenari nei quali si prospettavano ulteriori opportunità di iniziativa e di sviluppo della flotta italiana: i servizi «giramondo» ed il cabotaggio (nazionale e mediterraneo). L'avvio dei servizi «giramondo» su pochi scali di portata continentale, collegati da navi di grandi capacità viaggianti con minimi di carichi garantiti, rappresenta il fatto più innovativo non solo del trasporto marittimo, ma dell'intera trasportistica contemporanea;

infatti chiama in causa non solo l'imprenditorialità delle compagnie di armamento, ma la capacità organizzativa dell'intero settore. In relazione al cabotaggio è ormai matura la convinzione di promuoverne lo sviluppo non come puro incremento quantitativo, ma come salto di qualità nel realizzare strategicamente un'offerta di servizi integrati terra-mare per collegamenti longitudinali, sufficientemente lunghi e convenienti rispetto al «tutto strada». Ciò al fine di favorire una più equilibrata distribuzione del trasporto interno fra i vari «modi» con effetti positivi dal punto di vista del risparmio energetico, del decongestionamento stradale ed autostradale, del calo degli incidenti e della minore usura delle infrastrutture terrestri.

Da ciò appare lampante che sono mature le condizioni per l'elaborazione di un piano generale ed, in tal senso, si è provveduto con l. 15 giugno 1984 n. 245 (4).

Il Piano è stato concepito essenzialmente come un atto del Governo ed inteso quale atto amministrativo generale, con la finalità di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti, nonché, di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato e delle regioni. Si è in presenza, quindi, di un Piano di indirizzi e di scelte strategiche, che rinvia le soluzioni operative a strumenti successivi: progetti integrati (per le questioni delle aree metropolitane); progetti di corridoio (per la soluzione delle questioni plurimodali di collegamento); progetti di sistema (per la razionalizzazione e lo sviluppo dei porti).

In specie la questione urbana ha assunto particolare importanza e gli indirizzi elaborati per l'individuazione dei progetti integrati costituiscono un forte impulso all'integrazione fra pianificazione territoriale, urbanistica e dei trasporti nell'ambito di sistemi urbani. I sistemi urbani condizionavano la rete nazionale, non solo per la specificità dei problemi relativi alla domanda di trasporto, ma anche per i vincoli che impongono alle configurazioni spaziali degli eventuali progetti di costruzione o di adeguamento delle reti e delle infrastrutture di trasporto di ordine superiore. Il progetto integrato che, nelle linee strategiche e nelle indicazioni operative, costituisce un vincolo per il piano regionale dei trasporti e per il piano di mobilità urbana, ha come obiettivo generale l'interconnessione modale dei trasporti nelle aree urbane in accordo con le esigenze della rete di trasporto nazionale; gli obiettivi funzionali sono l'accesso e l'attraversamento dell'area urbana. Nonostante gli indirizzi chiari contenuti, altresì, nei progetti di corridoio e nei progetti di sistema, permangono gravi incertezze circa il tipo di intervento programmatico con riferimento al grado di imperatività con cui la programmazione si dovrebbe rendere operante nella realtà economico-sociale e, quindi, in ordine alla sua natura e struttura giuridica.

Molti sono gli interrogativi; in primo luogo, ci si chiede se si tratta di una pianificazione impossibile, perché non è possibile prevedere il futuro e, quindi, programmare o, invece, si tratta di una pianificazione inutile perché incapace di intervenire sui processi reali; vi è chi ritiene che sia possibile programmare purché si operi, in orizzonti temporali limitati ed in forma dinamica, con controllo continuo tra processi reali e previsioni di piano.

---

(4) L'approvazione avvenne con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 10 aprile 1986, non con legge; successivamente, nel 1991, ne fu approvato un primo aggiornamento (d.p.r. 29 agosto 1991).

Un primo risultato può, però, dirsi acquisito. A prescindere dal dibattito tra coloro che sostengono che la programmazione deve essere meramente indicativa e coloro che, invece, ne ritengono la funzione imperativa, è evidente che il Piano rileva, non soltanto come un atto di indirizzo e coordinamento, ma costituisce un atto programmatorio con valenza politica; assumeva, inoltre, valore di atto amministrativo generale ed, in quanto tale, era in grado di incidere sulle attività programmatorie sub-settoriali, affidate ai singoli ministri. Le norme che contenengono prescrizioni, quindi, possono fungere da elementi di integrazione per l'attuazione prioritaria di alcuni interventi; per altri aspetti, queste hanno valore di raccomandazioni; quando, invece, hanno un carattere puntuale si impongono alle amministrazioni. In definitiva ed in generale, il Piano è atto normativo, almeno latamente inteso.

Parti significative del Piano, però, sono generiche e segnano il provvedimento rendendolo intrinsecamente fragile dal punto di vista giuridico; tuttavia, ha dato egualmente impulso ad una serie di interventi di programmazione sub-settoriale ed alla costituzione di un Comitato interministeriale per la programmazione dei trasporti (CIPLT) in grado di realizzate un coordinamento più stretto ed organico di quello ottenibile con ordinari strumenti, consentendo ad enti separati di operare nell'ambito di un disegno organico, in assenza del quale il Piano sarebbe rimasto privo di incisività.

In seguito, la l. 4 giugno 1991 n. 186 (art. 2, comma 1), conferma la periodicità triennale dell'aggiornamento del Piano e prevede che questo indichi, per il triennio di riferimento, le risorse pubbliche da destinare al finanziamento di interventi nel settore dei trasporti; in tal modo, l'aggiornamento — oltre ad adeguare le strategie di lungo periodo — va ad includere un programma degli interventi prioritari da realizzare nel triennio, sulla base delle disponibilità. La metodologia innovativa e complessa adottata era dichiaratamente finalizzata ad una programmazione idonea ad allocare le limitate risorse utilizzabili sulla base di effettive priorità. Poi, con deliberazione del 30 giugno 1993, il Comitato interministeriale per la programmazione economica dei trasporti — diventato il nucleo di un sistema di programmazione settoriale — avvia un processo permanente di pianificazione proponendo, in questa fase, un metodo basato sulla formulazione quantitativa degli obiettivi tecnici da raggiungere che consentisse di valutare economicamente le azioni per conseguirli e di verificarne i risultati e le responsabilità.

5. Le premesse al nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica.

Il problema del riequilibrio non viene risolto con la pur meritoria opera di programmazione. Resta, pertanto, la problematica della ripartizione modale degli spostamenti, sia di persone che di merci, sostanzialmente squilibrata a favore della strada, sia in ambito urbano che in ambito extraurbano (soprattutto delle merci); si evidenzia, pertanto, l'esigenza di costruire un insieme di politiche di intervento (infrastrutture, livelli di servizio, regolazione, prezzi) complessivamente adatte a produrre una ripartizione della domanda tra i diversi modi di trasporto, rendendo minimi i costi per la collettività e garantendo, nel contempo, il soddisfacimento della domanda stessa.

Per la definizione della struttura dei servizi è ormai matura un'ipotesi che tenga in debito conto la nuova concezione comunitaria dei trasporti, in base alla quale lo Stato e la pubblica amministrazione dismettono i compiti sociali di produzione dei servizi di trasporto per meglio garantire la mobilità del cittadino, anche attraverso la contrattazione dell'acquisto dei servizi di mobilità. Nella natura degli obblighi non rientrano solo

quelli richiesti dallo Stato a favore delle categorie sociali, ma anche le condizioni operative intese a favorire un modo di trasporto rispetto ad un altro o a migliorare l'accessibilità ad un'area, rispondendo ad obieltivi di politica economica generale.

6. Il Piano generale dei trasporti e della logistica.

Il coordinamento, l'indirizzo e le linee guida della funzione pubblica al fine di amministrare il sistema della mobilità sono contenute nel Piano generale dei trasporti e della logistica, che non va considerato fine a se stesso, ma quale mezzo per perseguire fini generali, che in questo caso sono quelli di accessibilità, d'integrazione e scambio.

Il Piano generale dei trasporti e della logistica, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001, in primo luogo, mette al centro dello sviluppo, il processo dinamico di globalizzazione, in cui le relazioni economiche, politiche e sociali assumono rilevanza sempre più vasta, considerandone i sistemi di trasporto uno dei principali motori, laddove essi incrementano e rafforzano il grado di interdipendenza tra le diverse aree geografiche. Due sono le scelte di fondo: la liberalizzazione del mercato dei trasporti, anche nei settori più tradizionalmente legati a gestioni monopolistiche, e l'articolazione di competenze pragrammatorie ed amministrative su due livelli istituzionali (nazionale e regionale) (5).

I riferimenti essenziali del sistema dei trasporti diventano gli ambiti di produzione e gli ambiti di consumo. Come si faceva cenno *supra*, negli ultimi venti anni è mutata la dimensione, la tipologia e l'ubicazione del sistema produttivo, soprattutto nell'area centrale e settentrionale del Paese. Le attività produttive sono e saranno sempre meno individuabili in modo statico, rispetto a determinate allocazioni e, soprattutto, il ciclo di vita di determinate tipologie merceologiche è destinato a cambiare con ritmi sempre più veloci. A fronte di tali evoluzioni, la rete infrastrutturale risponde nondimeno alla vecchia geografia industriale, di ambiti di consumo si identificano sempre più nella concentrazione nelle dodici principali macro aree urbane in cui svolgono un ruolo fondamentale le attività del terziario. Il denominatore comune che lega ambiti di produzione ed ambiti di consumo è la loro stretta dipendenza dalla rete dei trasporti, dall'organizzazione logistica, dalla qualità dei servizi e dall'ottimizzazione dei processi di scambio.

I nuovi criteri di lettura del sistema dei trasporti delle merci e delle persone si sono tradotti in un diverso approccio alla pianificazione dei trasporti come sistema integrato in cui la singola modalità è segmento intercambiabile della catena e l'azione pianificatoria si incentra sulle opportunità che vi originano. È attraverso questo modo di valutare i trasporti integrati in sistema che diventa possibile individuare tutti i segmenti della catena, ottimizzando costi, tempo e qualità del servizio, ossia, i tre momenti chiave dell'offerta di trasporto.

Viene in emersione il trasporto intermodale quale elemento di grande interesse per il progressivo sviluppo dei trasporti, si specifica in una serie di componenti che lo qualificano come fattispecie complessa; questi riguardano essenzialmente l'unicità del soggetto che organizza e

(5) Trattasi di competenze tra loro distinte ed, allo stesso tempo, complementari affermatesi attraverso il passaggio graduale di funzioni dallo Stato alle regioni.

coordina le operazioni, l'unicità del documento di trasporto intermodale riferito ad operazioni consecutive segnate da una sequenza di operazioni concatenate, la proprietà o il noleggio di mezzi e di attrezzature intermodali (*container*, automezzo, rimorchio, semirimorchio nel ciclo dell'automezzo-traghetto [*roll on — roll off*], del vagone del traghetto ferroviario, chiatte) (6). Caratteristica quindi del Piano è di affidare l'ottimizzazione dei servizi di trasporto merci all'intermodalità ed alla logistica, attraverso una più specifica integrazione, che determini la riduzione dei costi, realizzando un trasferimento completo da porta a porta e consentendo al caricatore di rivolgersi ad un unico operatore. In questo senso in esso si trova un primo e quasi completo riscontro normativo (in via di interpretazione sistematica) del diritto della mobilità, inteso come complesso normativo volto alla attuazione della garanzia costituzionale della mobilità e concernente, nello specifico, anche alla regolamentazione dei contratti afferenti i servizi di mobilità, il tutto prescindendo in via generale dalla considerazione del modo di trasporto.

7. La politica legislativa europea in materia di trasporto.

Si potrebbe facilmente opinare che l'Europa è istituzionalmente interessata ai trasporti, dacché istituzionalmente deputata fin dall'origine alla libera circolazione delle merci e delle persone (7). Quello che è meno facile da ritenere è che l'Europa dal punto di vista dei trasporti non si presenta come un continente ma come un arcipelago. La struttura degli stati nazionali con confini piuttosto stabili da secoli ha generato un sistema di sistemi nazionali dei trasporti, con una enorme preponderanza del trasporto all'interno dello Stato e una serie di colli di bottiglia e strozzature fra uno Stato ed un altro, sì che la rappresentazione grafica del sistema complessivo fa apparire tanti Stati isolati l'uno dall'altro. La presa d'atto di tale stato di cose comporta immediatamente la comprensione che esso deve mutare se non si vuole rendere vano ed irrangiungibile il fine istituzionale dello spazio Schengen di libera circolazione di persone e merci. Ovverosia perché questo non sia solo virtuale ma reale è necessario impostare una politica europea dei trasporti che miri a superare le strozzature ed ad aumentare i varchi tra stato e stato ma soprattutto ad integrare le reti nazionali in un'unica rete europea.

Lo sviluppo del processo d'integrazione europea comporta la presenza di un sempre più complesso sistema di principi, norme e canoni di comportamento da cui sia le istituzioni comunitarie che quelle operanti a livello nazionale non possono prescindere. I principi che, in particolare, devono ispirare l'attività delle istituzioni pubbliche operanti nell'ambito dell'Unione Europea nel settore dei trasporti sono stati recentemente

---

(6) L'affermarsi di sequenze di tali operazioni trae origine dal fatto che per le merci generali (in colli o in numero), ad esempio, il trasferimento via mare ha costi di trasferimento bassi e costi elevati di caricazione e scaricazione, cioè, di manipolazione ai terminali, mentre il trasporto terrestre (più strada che ferrovia) ha oneri più elevati di percorrenza e più bassi nei terminali.

(7) Al fine istituzionale si è aggiunta poi la consapevolezza della essenzialità del trasporto per la competitività delle imprese europee nello scenario mondiale e, collateralmente, i costi che un'inefficienza del sistema della mobilità comporta sia in termini ambientali che per la sicurezza dei cittadini. Su queste premesse nasce quindi il Libro bianco sui trasporti che mira a gettare le basi comuni di una politica europea dei trasporti. In Europa questo settore economico rappresenta circa 1.000 miliardi di euro, ossia più del 10% del prodotto interno lordo dell'Unione e dà lavoro a 10 milioni di persone. I trasporti contribuiscono anche a ravvicinare i cittadini europei e, come politica comune, costituiscono un fondamento del progetto europeo. Per converso la congestione, i problemi ambientali e gli incidenti legati ai trasporti aumentano continuamente e penalizzano sia l'utenza che l'economia. Se non si interviene, il costo della congestione rappresenterà da solo l'1 % del prodotto interno lordo dell'Unione nel 2010 mentre, paradossalmente, le regioni periferiche restano mal collegate ai mercati centrali. L'Europa deve assolutamente compiere una svolta nella politica comune dei trasporti. È giunto il momento di fissare per la politica comune dei trasporti nuove ambizioni: riequilibrare in chiave sostenibile la ripartizione modale e sviluppare l'intermodalità, lottare con decisione contro la congestione e porre la sicurezza e la qualità dei servizi al centro dell'azione, pur mantenendo il diritto alla mobilità. Una delle grandi sfide è definire principi comuni per una tariffazione più giusta dei vari modi di trasporto. Questo nuovo quadro di tariffazione dovrebbe contribuire all'uso dei modi meno inquinanti o delle reti meno congestionate e spianare la strada a nuovi tipi di finanziamento delle infrastrutture.

enunciati in un ampio documento della Commissione Europea dedicato a «I servizi d'interesse generale in Europa», nel quale è stato, fra l'altro, ribadito che «la solidarietà e la parità di trattamento, nel contesto di un'economia di mercato aperto e dinamico, costituiscono obiettivi fondamentali della Comunità Europea».

Nell'enunciare gli obiettivi indicati e nel prendere atto del diverso approccio, anche sul piano organizzativo, talora adottato a livello nazionale dagli stati membri, la Commissione ha posto in evidenza quelli che sono i principi fondamentali che devono ispirare l'azione della Comunità nel settore, ossia, la sussidiarietà dell'intervento pubblico (8), la neutralità rispetto allo *status* di diritto pubblico o di diritto privato delle imprese e dei loro dipendenti (9), la libertà per gli Stati membri di stabilire quali sono le missioni d'interesse generale, di concedere diritti speciali o esclusivi per rendere possibile l'assolvimento di queste missioni da parte delle imprese che ne sono incaricate e di disciplinarne la gestione e provvedere eventualmente al loro finanziamento conformemente all'art. 90 del Trattato.

Nel settore dei trasporti la Comunità, se da un lato ha ormai avviato la fase finale di attuazione dei basilari principi della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi anche con riferimento ad ambiti, quali quello del trasporto ferroviario, in cui maggiori resistenze si sono incontrate in passato (ed in parte si riscontrano tuttora), dall'altro lato, proprio nel momento in cui si sta concretizzando l'apporto dinamico di apertura dei mercati e delle infrastrutture nazionali, è stata particolarmente attenta a prefigurare gli strumenti, in particolare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, finalizzati a consentire agli stati membri di definire e garantire l'attuazione delle misure d'interesse generale. Si è pervenuti, in tal modo, a delineare in termini precisi quali debbano essere i caratteri dell'intervento pubblico nel settore in questa fase di internazionalizzazione dei mercati e di completamento dell'integrazione comunitaria anche nel campo del trasporto.

Due grandi tendenze caratterizzano l'azione comunitaria nel settore dei trasporti. Da un lato l'azione per lo sviluppo e l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza tra i paesi membri e la progressiva liberalizzazione del mercato, anche in vista del graduale allargamento dell'Unione a paesi dell'Europa Orientale. Dall'altro lato le azioni per integrare nel settore dei trasporti criteri di rispetto dell'ambiente che consentano di perseguire un modello di sviluppo durevole nel tempo, capace di evitare irreversibili danni ambientali e gli sconvolgimenti economici e sociali che potrebbero derivarne.

Il processo di armonizzazione e liberalizzazione del mercato dei trasporti, almeno sul piano normativo, può considerarsi compiuto (10). Tuttavia è convinzione comune che una completa liberalizzazione sarà possibile solo se si realizzerà una armonizzazione delle condizioni

---

(8) Nel senso che in linea di principio i soggetti pubblici non devono sostituirsi alle imprese private, l'intervento pubblico dovendosi considerare giustificato solo per quelle attività che, dovendo comunque essere realizzate per esigenze di carattere sociale e di solidarietà, prevalentemente a sostegno di soggetti deboli, anche per consentire agli stessi di operare sul mercato, non risultano interessanti per gli operatori privati. Da ciò discende, naturalmente, la prospettiva di un intervento pubblico che svolge essenzialmente un ruolo di programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi d'interesse generale e che progressivamente si allontana (quantomeno in linea tendenziale) da un ruolo di gestione di tali servizi.

(9) Per cui «la Comunità non rimette per nulla in discussione lo status, pubblico o privato, delle imprese che assolvono missioni d'interesse generale, né impone alcuna privatizzazione. Al tempo stesso, vigila con la stessa attenzione sui comportamenti anticoncorrenziali, siano essi dovuti ad imprese pubbliche o private».

(10) Molto meno compiuto è il processo di integrazione nel settore dei trasporti dei criteri di compatibilità ambientale, anche se le crescenti preoccupazioni per i problemi legati all'inquinamento dell'aria, i problemi del rumore e più in generale i problemi dell'impatto ambientale connessi alle attività di trasporto hanno portato di recente a sottoscrivere impegni di grande rilievo, come il Protocollo di Kyoto, suscettibili di avere effetti di profondo rinnovamento delle logiche e degli assetti del sistema dei trasporti.

tecniche sociali e di esercizio del trasporto, al fine di evitare che le disomogeneità esistenti producano distorsioni e gravi squilibri in questo settore.

Nel contemperare le esigenze dell'unificazione del mercato e della sostenibilità dello sviluppo, l'Unione Europea ha concentrato la propria azione su un doppio binario: da un lato il sostegno ad una politica infrastrutturale tesa a saldare gli anelli mancanti tra le grandi reti dei paesi membri e a dar corso ad una progressiva integrazione dei paesi dell'Europa Centro-Orientale nel sistema europeo; dall'altro a definire, insieme alle altre grandi organizzazioni sovranazionali (ONU, OCSE, ecc.) un quadro di obiettivi, di norme e di strumenti finalizzati a governare la dimensione globale dell'inquinamento e ad orientare lo sviluppo del sistema dei trasporti e la sua ripartizione modale verso una forte diminuzione della pressione delle attività di trasporto sull'ambiente, nel quadro di uno sviluppo complessivamente sostenibile.

8. Le Trans European Networks.

II disegno delle TEN («Trans European Networks») concepisce il settore dei trasporti come un unico grande sistema e risponde non soltanto alle esigenze di effettivo completamento del mercato unico e di funzionalità delle comunicazioni, ma rappresenta l'elemento essenziale per dare avvio ad un modello di sviluppo in grado di favorire il raggiungimento degli obiettivi di fondo delineati dal Libro Bianco: la crescita, l'occupazione, la competitività e la tutela ambientale.

A tali orientamenti si sono ispirati i lavori del Gruppo Christophersen che ha messo a punto un documento relativo alle reti transeuropee nel settore dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente (approvato dal Consiglio Europeo di Essen nel dicembre del 1994); in esso sono stati individuati 14 progetti di «interesse comune», ossia ammessi ai finanziamenti comunitari. Tra essi, come noto, tre riguardano l'Italia: il collegamento ferroviario Torino-Lione, l'asse del Brennero e la creazione di un grande *hub* aeroportuale a Malpensa (11).

La maggiore criticità delle TEN è costituita oggi dalla insufficienza delle risorse finanziarie comunitarie in rapporto alla dimensione degli investimenti. Ciò ha indotto la Commissione ad attivare un Gruppo ad alto livello, incaricato di valutare le condizioni e le modalità di partecipazione del settore privato nel finanziamento dei programmi di costruzione delle infrastrutture. Il gruppo ha approfondito le forme di partnerariato pubblico privato (PPP), individuando per ora 6 progetti per i quali sembrerebbe possibile applicare questa formula di collaborazione. Tra essi figura anche il progetto di tunnel del Brennero.

La Comunità non potrà sostituirsi agli Stati nella realizzazione di tali opere, tuttavia il suo ruolo, ancorché «marginale» in termini finanziari, costituirà comunque un importante incentivo a sostegno dei progetti di interesse europeo: nell'avvio della fase progettuale (anche con fondi europei), nel facilitare l'accesso agli Istituti finanziari internazionali, nel verificare il costante impegno finanziario da parte degli Stati membri.

---

(11) In aggiunta a tali progetti, il Governo italiano ha indicato come priorità nazionale il «Corridoio Adriatico» che riguarda il potenziamento della rete plurimodale di trasporto da Trieste a Brindisi verso la Grecia, con punti di interconnessione con i corridoi plurimodali n. 5 e 8.

Quanto ai privati, il loro ruolo potrà essere determinante sia per accertare la maggiore o minore redditività dei progetti sia per contenerne il costo nella fase realizzativa, sia infine per partecipare alla gestione dei segmenti di rete più produttivi.

L'ultimo apporto della Commissione in tema di reti è rappresentato dal Libro Verde sui porti e sulle infrastrutture marittime che pone come priorità la necessità di integrare la portualità nelle TEN. Tale inserimento costituisce un cambiamento strategico che sposta l'attenzione dall'esigenza del completamento del mercato interno in un'ottica sostanzialmente intracomunitaria a quella di una rete europea più sensibile alle istanze dei traffici con i mercati mondiali, normalmente collegati all'Europa attraverso la via marittima. Ci si riferisce naturalmente ai traffici transoceanici ma anche e soprattutto a quelli, per l'Italia molto importanti, con i Paesi del Mediterraneo e del Far East.

Il negoziato con la Svizzera sul transito stradale è ancora aperto. La posizione italiana è che tutti i paesi europei debbano fare ogni sforzo per trasferire quanto più traffico possibile dalla strada alla rotaia; in ogni caso, ogni Paese dovrebbe accettare di assorbire una quota ragionevole di traffico stradale per non creare un carico eccessivo ai paesi vicini.

Per migliorare la competitività del trasporto ferroviario di merci sulle lunghe distanze, la Commissione ha proposto di istituire delle «*freeways*» (cioè delle autostrade ferroviarie), chiedendo agli Stati di assicurare collegamenti cadenzati e veloci tra località poste su un itinerario selezionato (12).

I mutamenti intervenuti alla fine degli anni ottanta negli assetti politici dei paesi dell'Europa Centro-Orientale, hanno intensificato lo sviluppo degli scambi e rafforzato la cooperazione con l'Unione Europea. Ciò ha posto l'esigenza di puntare all'integrazione dei mercati dei trasporti ponendo le condizioni per superare le disomogeneità tecniche, sociali e finanziarie, nella prospettiva di adeguare le infrastrutture esistenti alle nuove necessità. Le tre Conferenze Paneuropee dei trasporti di Praga (1991), di Creta (1994) e di Helsinki (1997) hanno iniziato a fornire le risposte all'esigenza di porre in essere una politica dei trasporti più ampia. Nella prima Conferenza l'orientamento della Comunità è stato quello di promuovere l'interconnessione delle reti stradali e ferroviarie comunitarie con le infrastrutture dell'Europa Centro-Orientale, identificando nuovi collegamenti, incoraggiando il miglioramento ed il potenziamento di quelli esistenti, favorendo tutte le iniziative finalizzate a facilitare i passaggi alle frontiere.

La seconda Conferenza ha individuato nove Corridoi plurimodali di trasporto ritenuti di particolare importanza per il miglioramento dei collegamenti con queste regioni dell'Europa; per il raggiungimento di tali obiettivi la Comunità ha previsto la sottoscrizione di Protocolli di Intesa per ciascun corridoio, da parte dei vari Paesi interessati, nei quali vengono precisati agli itinerari, le infrastrutture di trasporto e tutti gli aspetti tecnici necessari a coordinare i lavori (13).

---

(12) Particolare importanza rivestono per l'Italia le tracce Gioia Tauro-Genova-Domodossola/Chiasso-Basilea-Rotterdam e Brindisi-Verona-Monaco-Norimberga-Brema/Amburgo. Al momento occorre superare le difficoltà connesse all'identificazione del «*pedaggio*» per accedere all'infrastruttura, che stanno rallentando l'esperimento.

(13) I due corridoi di valenza strategica per l'Italia sono il n. 5 e il n. 8. Il primo (Venezia-Trieste-Lubiana-Budapest-Kiev) costituisce la prosecuzione dell'asse ferroviario Est-Ovest ad alta capacità -passeggeri e merci - Torino-Milano-Venezia-Trieste che a sua volta si raccorda al sistema ferroviario francese attraverso il previsto nuovo tunnel tra Torino e Lione; il tal

La Conferenza di Helsinki ha confermato i corridoi come strumenti finalizzati al potenziamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto nell'Europa Centro-Orientale (14). La Conferenza ha segnalato il passaggio dal concetto di «corridoio» a quello più ampio di «area» di trasporto via mare, definendo quattro Aree Paneuropee di Trasporto (PETRA): l'Euro-Artica di Barents, quella del bacino del Mediterraneo, del bacino del Mar Nero e l'Area Adriatico/Ionica. Questa integrazione colma una lacuna nel disegno della rete infrastrutturale in quanto i corridoi si configurano come direttrici di trasporto terrestre spesso con uno o entrambi i terminali in un porto marittimo. Ciò non assicura la continuità via mare, con grave nocumento per il trasporto intermodale e, in particolare, per il combinato terra-mare delle merci. Infine, la Conferenza ha dato le indicazioni per la messa a punto delle connessioni necessarie a porre in essere una rete Paneuropea di trasporto integrata con la TEN.

Nel quadro delle azioni finalizzate all'ampliamento dell'Unione Europea, i cui negoziati con i primi sei paesi candidati ad entrare nella Comunità sono in corso, la Commissione ha lanciato l'iniziativa TINA (*Transport Infrastructure Needs of Assessment*) gruppo incaricato di valutare i fabbisogni di infrastrutture nel settore dei trasporti in vista dell'estensione della rete Transeuropea ai 10 paesi associati all'Unione (15).

Negli ultimi anni la Comunità ha iniziato una riconsiderazione delle sue relazioni con i paesi del bacino del Mediterraneo. La Conferenza di Barcellona del 1995 ha avviato una ridefinizione dei rapporti comunitari con questi paesi. In tale occasione, si e convenuto di istituire un «partnerariato globale» attraverso un sistematico dialogo politico rafforzato volto a sviluppare la cooperazione in materia di politica e di sicurezza, la cooperazione economica e finanziaria, la cooperazione nei settori sociale, culturale e umano. Nel settore dei trasporti è stata sottolineata l'importanza di sviluppare un efficiente sistema multimodale transmediterraneo di trasporti combinati via mare/via aerea attraverso il miglioramento dei porti e degli aeroporti, la semplificazione delle procedure, la soppressione delle restrizioni, il perfezionamento degli standard di sicurezza aerea e marittima.

La Commissione ha presentato una comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo sul Partnerariato Euromediterraneo nel settore dei trasporti, nella quale propone di definire in dettaglio le linee strategiche destinate a dare attuazione alle conclusioni della Conferenza di Barcellona. Il documento si prefigge di definire un quadro di cooperazione per instaurare una maggiore integrazione delle reti, contribuendo a creare uno spazio che agevoli la circolazione delle persone e delle merci. Tra le indicazioni in esso contenute due sembrano offrire una più rapida possibilità di attuazione: il miglioramento dei collegamenti dei porti con il loro hinterland e l'esigenza di concentrarsi in via prioritaria sull'eliminazione degli ostacoli «non fisici» (in particolare, il miglioramento delle informazioni tra nave e porto di approdo accelerando la trasmissione dei dati relativi ai carichi che devono essere sbarcati e l'armonizzazione delle procedure e la semplificazione dei controlli doganali).

---

modo si realizzerà un asse che partendo dalla Spagna (Madrid-Barcellona) si collegherà con l'Ucraina. Il secondo, che collegherà il Mar Adriatico al Mar Nero, si sviluppa, nella sua linea principale, dai porti italiani di Bari/Brindisi verso Durazzo, Tirana, Skopje, Sofia, Burgas e Varna.

(14) È stato individuato un decimo asse che passa attraverso le capitali dell'*ex* Jugoslavia — Lubiana, Zagabria, Belgrado — partendo, a Nord, da Salisburgo e giungendo, a Sud, a Salonicco attraverso la Macedonia.

(15) Al momento, il lavoro del Gruppo TINA si sta concentrando su due temi principali. In primo luogo, la messa a punto della metodologia per la valutazione tecnico-economica dei progetti infrastrutturali e, inoltre, la definizione della futura rete Paneuropea di trasporto.

9. Il Libro bianco.

Si assume correttamente nel Libro bianco che è necessario legare il destino dei vari tipi di trasporto. L'ottica pertanto con la quale viene affrontato il problema dell'efficienza del sistema è quella della intermodalità.

Il riequilibrio dei modi di trasporto presuppone misure che oltre al giusto posto di ogni modo, garantiscano l'intermodalità. Il grande anello mancante è l'assenza di un legame stretto tra il mare, le vie navigabili e la ferrovia. Per lunghi secoli il trasporto marittimo e fluviale hanno rappresentato la principale forma di trasporto merci in Europa. Le grandi città sono state costruite lungo i fiumi o in prossimità dei loro estuari; nel medioevo tutte le grandi fiere erano organizzate in città dotate di porti (fluviali o marittimi). Oggigiorno il trasporto via mare o per via navigabile è diventato il «parente povero» dei modi di trasporto, malgrado le indiscusse potenzialità di un modo di trasporto conveniente e più conveniente rispetto al trasporto su strada. La flotta europea si è ridotta per lasciare il posto ad unità battenti bandiera ombra e le carriere marittime esercitano un'attrazione sempre minore. La mancanza di marinai nell'Unione europea si fa sempre più sentire. Rispetto all'inizio degli anni ottanta, l'Unione europea ha perduto il 40% dei propri effettivi in marina e la mancanza di ufficiali comincia a creare seri problemi alla marina mercantile. Entro il 2006 mancheranno nell'Unione europea cerca 36.000 marinai (16). Esistono infine considerazioni strategiche legate all'approvvigionamento petrolifero della Comunità, che ha bisogno di un *know-how* marittimo per garantire uno stretto controllo della flotta petroliera nell'Unione europea.

Al trasporto marittimo fanno capo in ogni caso più di due terzi, ovvero il 70%, degli scambi complessivi tra la Comunità e il resto del mondo. Dai porti europei passano ogni anno circa 2 miliardi di tonnellate di merci diverse, input ed output dell'economia europea (idrocarburi, combustibili solidi e minerali, prodotti manifatturieri).

Paradossalmente, il trasporto via mare fra porti europei che avrebbe potuto alleggerire la congestione nella Comunità, in particolare quella attorno alle Alpi e ai Pirenei, non ha conosciuto lo stesso sviluppo. Infatti, il trasporto marittimo a corto raggio rappresenta una soluzione alternativa soltanto se le vie navigabili e la ferrovia possono recuperare le merci in sostituzione della strada. Ma generalmente occorre dare alla intermodalità un contenuto concreto e pratico.

---

(16) Disporre di marinai ben formati e competenti significa una navigazione sicura, navi in buono stato e ben funzionanti, meno incidenti e quindi meno morti nonché meno inquinamento.

10. Il programma «Marco Polo».

La Commissione ha sostituito al programma PACT (17), che è terminato nel dicembre 2001, un nuovo programma di promozione dell'intermodalità denominato «Marco Polo», per sostenere il lancio di iniziative intermodali e di soluzioni alternative alla strada al fine di renderle economicamente redditizie, sulla scorta della considerazione che il trasporto marittimo intracomunitario e il trasporto fluviale sono due elementi chiave dell'intermodalità che devono permettere di far fronte alla congestione crescente delle infrastrutture stradali e ferroviarie e lottare contro l'inquinamento atmosferico. Questi due modi di trasporto non sono stati finora pienamente sfruttati mentre la Comunità dispone di un potenziale inestimabile (35.000 km di coste e le centinaia di porti marittimi e fluviali) e capacità di trasporto quasi illimitate. Il loro rilancio presuppone la creazione di autostrade del mare e l'offerta di servizi efficienti e semplificati. La determinazione di questa rete transeuropea marittima dovrebbe essere facilitata dalla priorità data a livello nazionale ai porti ben collegati alla rete terrestre, in particolare sulle coste atlantiche e mediterranee, dove è possibile sviluppare una vera catena logistica.

Il programma «Marco Polo» è aperto a tutte le proposte concernenti il trasferimento del trasporto merci dalla strada verso altri modi più rispettosi dell'ambiente. Particolare impegno è dedicato alla valorizzazione dei vantaggi del trasporto marittimo a corto raggio.

Sono previsti tre obiettivi principali di sostegno. Il primo è legato alle iniziative dei soggetti del mercato della logistica. Su proposta di questi soggetti, sarà conferita importanza all'aiuto all'avviamento di nuovi servizi, redditizi a termine dal punto di vista commerciale e che implicano trasferimenti modali importanti dalla strada verso altri modi, senza essere necessariamente innovatori sotto il profilo tecnologico. L'aiuto comunitario sarà limitato al tempo di lancio di questi servizi. Il secondo riguarda il miglioramento del funzionamento dell'intera catena intermodale. Il terzo, infine, è legato all'innovazione nella cooperazione e diffusione delle buone pratiche nel settore.

La maggiore pressione della concorrenza internazionale ha indotto gli Stati membri a prendere, in ordine sparso, iniziative per tutelare i loro interessi marittimi e mantenere l'occupazione nel settore.

La politica comunitaria sugli aiuti di Stato al trasporto marittimo del 1997 ha permesso agli Stati membri di adottare varie misure che hanno avuto in generale effetti positivi sul «rimpatrio» della flotta comunitaria.

---

(17) Il programma PACT (Programma di azioni pilota per il trasporto combinato [*Pilot action for combined transport*]), creato nel 1992, ha dato luogo a numerose iniziative: nonostante i modesti mezzi finanziari (53 milioni di euro per il periodo 1992-2001); tra il 1992 e il 2000 sono stati avviati 167 progetti. Il PACT ha introdotto una serie di servizi: un nuovo servizio che combina il trasporto ferroviario e il trasporto marittimo per collegare la Svezia all'Italia via Germania ed Austria (questo servizio elimina dalle strade circa 500.000 tonnellate all'anno e migliora sensibilmente i tempi di transito fino a 48 ore); alcuni servizi di trasporto ferroviario-aereo tra gli aeroporti di Schiphol (Amsterdam) e Milano che, durante il loro primo anno d'esistenza, hanno già ritirato dalla strada l'equivalente di 45 palette di carico aereo alla settimana; un servizio di chiatte tra Lilla e Rotterdam che, ogni giorno, evita l'impiego di circa 50 automezzi pesanti su un asse stradale a intenso traffico; un servizio marittimo tra La Rochelle-Le Havre e Rotterdam, che ha trasferito in 3 anni, 643.000 tonnellate di carico dalla strada al trasporto marittimo; un servizio ferroviario/marittimo tra la Spagna e la Germania che permette di evitare ogni anno circa 6.500 spedizioni mediante autocarri su tratte stradali congestionate; un servizio di informazione che permette di seguire i lotti spediti, accessibile su PC via Internet, che converte in un'unica lingua comune i messaggi redatti in lingue diverse.

11. Le autostrade del mare e il trasporto fluviale.

Come dimostra la presenza di migliaia di relitti di epoca romana sparsi per il Mediterraneo, la navigazione a corto raggio esiste fin dalla notte dei tempi. Il trasporto marittimo a corto raggio rappresenta il 41% del trasporto merci intracomunitario (35). Si tratta del solo modo di trasporto merci che presenta un tasso di crescita (+27% fra il 1990 e il 1998) vicino a quello del trasporto stradale (+35%). Se misurato in milioni di tonnellate al chilometro, il volume di merci trasportato fra il 1970 ed il 1998 è aumentato di due volte e mezzo; ossia il 44% del volume totale trasportato ed il 23% del valore totale delle merci trasportate a livello intraeuropeo. Non mancano gli esempi di servizi che offrono ottime prestazioni come ad esempio quelli esistenti fra la Svezia meridionale e Amburgo, fra i porti di Anversa e di Rotterdam o fra il sud-est dell'Inghilterra ed il porto interno di Duisburg. Il volume attuale di traffico in Europa resta tuttavia ben al disotto della capacità potenziale. Di fatto, il trasporto marittimo non solo serve a trasportare merci da un continente all'altro, ma costituisce anche una vera e propria alternativa competitiva agli itinerari via terra.

Per il trasporto di contenitori una società italiana ha lanciato un servizio di trasporto stradale (l'intero autoveicolo è trasportato, rimorchio e motrice) che collega il porto di Genova con quello di Barcellona in 12 ore, grazie all'uso di navi veloci. Questo nuovo servizio, che combina velocità e puntualità e permette alle imprese di trasporti stradali, ad un costo competitivo, di evitare autostrade che sono tra le più congestionate di Europa ha avuto molto successo e mostra come questa soluzione potrebbe essere estesa ad altre destinazioni. Essa permette di combinare la capacità del trasporto marittimo alla flessibilità del trasporto stradale.

Per questo motivo, alcuni collegamenti marittimi, in particolare quelli che permettono di evitare le strozzature costituite dalle Alpi e dai Pirenei, dovrebbero far parte della rete transeuropea, alla stregua delle autostrade o delle ferrovie. A livello nazionale bisogna operare una scelta di linee marittime tra porti europei, ad esempio per promuovere le reti tra Francia e Spagna o Francia e Regno Unito. Sarà inoltre necessario incoraggiare tali linee tra la Polonia e la Germania. Queste linee non si svilupperanno però spontaneamente e bisognerà, sulla base delle proposte degli Stati membri, attribuire loro un «marchio di garanzia», tramite la concessione di fondi europei («Marco Polo», fondi strutturali) per incoraggiarne il decollo e garantire una buona dimensione commerciale.

Di fatto, questo non è sempre il caso: ad esempio, il 75% del legno esportato dalla Finlandia verso l'Italia attraversa la Germania e le Alpi mentre potrebbe essere trasportato per mare.

L'Unione dispone infatti di una fitta rete di fiumi in gran parte collegati da canali artificiali, che si gettano nell'oceano Atlantico e nel Mare del Nord; recentemente sono stati sviluppati collegamenti anche con il bacino del Danubio grazie al canale Reno-Meno-Danubio. Nei sei paesi dell'Unione attraversati da tale rete, il trasporto per via navigabile rappresenta il 9% del traffico merci. Tenendo conto dei paesi candidati all'adesione e del bacino del Danubio fino al Mar Nero, ben dodici paesi europei saranno interessati da tale rete, sulla quale transitano 425 milioni di tonnellate ogni anno.

Il trasporto per via navigabile è il naturale alleato del trasporto marittimo. Esso assume un ruolo di crescente importanza per i grandi porti del Mare del Nord che spediscono e rispediscono per tale via gran parte del proprio traffico container. In alcuni dei paesi non legati alla rete nord-ovest europea, gli esistenti bacini, in particolare quello del Rodano, del Po e del Douro, presentano un interesse crescente in termini di navigazione regionale ma anche di trasporti fluviali-marittimi, che hanno visto crescere la propria importanza grazie anche ai progressi tecnici realizzati nella progettazione di navi in grado di navigare tanto in mare aperto che sui fiumi.

Il trasporto fluviale consuma infatti poca energia (18), produce poco rumore ed occupa poco posto. Si tratta peraltro di un modo molto sicuro, che lo rende particolarmente adatto al trasporto di sostanze pericolose (prodotti chimici). Il numero di incidenti, tenuto conto dei volumi trasportati, è assolutamente trascurabile. Il trasporto fluviale è affidabile e particolarmente adatto al trasporto di più grandi quantità ad un costo contenuto sulle lunghe distanze (prodotti pesanti, materiale industriale alla rinfusa, prodotti di costruzione,materiali di scarto). In mezza giornata i battelli possono collegare Duisburg a Rotterdam percorrendo i 225 chilometri che li separavano, indipendentemente dalle condizioni del traffico, che influenzano invece gli altri modi di trasporto. Per determinati itinerari, il trasporto fluviale rappresenta quindi un'alternativa molto competitiva rispetto al trasporto su strada o per ferrovia e potrebbe, nel quadro dell'allargamento dell'Unione europea, contribuire sostanzialmente a decongestionare le direttrici di traffico est-ovest.

Le vie navigabili presentano inoltre, sia per le infrastrutture che per i battelli, capacità non sfruttate che permetterebbero loro di sostenere volumi di traffico ben più importanti di quelli attuali. Ciò dipende in particolare dal fatto che le politiche nazionali di investimento nelle infrastrutture di trasporto hanno spesso privilegiato gli altri modi di trasporto, penalizzando le vie navigabili, senza eliminare le strozzature esistenti nella rete. Come dimostra la rinuncia a progetti rappresentativi, quali il canale Reno-Rodano, qualsiasi nuovo progetto di costruzione di canali può presentare impatti ambientali potenzialmente negativi sull'ecosistema che vanno valutati con attenzione.

Perché il trasporto fluviale e marittimo a corto raggio possano ulteriormente svilupparsi occorre disporre anche di un buon servizio portuale, ispirato al principio della concorrenza regolamentata.

Nel corso degli anni novanta si è assistito allo sviluppo di porti «*feeder*» o «*hub*», ovvero porti europei di concezione avanzata che permettono alle navi delle grandi compagnie marittime di spendere in porto il minor tempo possibile per le operazioni di carico e scarico dei *containers*. Il predominio dei porti della fascia settentrionale (*northern range*) nel traffico container (da Le Havre ad Amburgo, con un hinterland di 1.200-1.300 km) costituisce una delle cause dell'aumento del traffico nordsud in Europa, lungo direttrici peraltro già sature. Il ricorso a tali porti era e resta legato al rapporto qualità-prezzo del servizio portuale offerto da strutture moderne e funzionali, come ad esempio quelle di Anversa, Rotterdam e Amburgo, ben collegate al resto del mondo.

Le regole comunitarie permettono già ai prestatori di servizi di avere accesso al mercato dei servizi portuali, ma spesso questo diritto non può essere esercitato in modo soddisfacente. Per questo motivo, nel febbraio 2001 la Commissione ha proposto un nuovo quadro legislativo per

(18) In termini di efficienza energetica un chilo di petrolio permette di spostare di un chilometro 50 tonnellate su strada, 97 tonnellate per ferrovia e 127 tonnellate per via navigabile.

stabilire nuove regole più chiare che permettano di offrire livelli di qualità elevata per l'accesso al mercato dei servizi portuali (pilotaggio, manutenzione, *dockers*) e una maggiore trasparenza nelle regole procedurali.

Occorre, inoltre, semplificare le regole di funzionamento dei porti stessi perché l'autorità portuale non sia allo stesso tempo giudice e parte interessata nella gestione delle strutture.

L'esperienza mostra che il trasporto marittimo a corto raggio esige prestazioni commerciali integrate efficaci. Bisogna riunire tutti i soggetti coinvolti nella catena logistica (caricatori, armatori o qualsiasi altro soggetto dell'industria marittima e i trasportatori stradali, ferroviari e fluviali) in uno sportello unico che permetta di rendere la spedizione intermodale e l'uso dei trasporti marittimi e fluviali affidabili, flessibili e semplici quanto il trasporto stradale.

Anche lo sviluppo di servizi telematici avanzati nei porti permette di migliorare l'affidabilità e la sicurezza delle operazioni. L'attiva collaborazione dei soggetti interessati, realizzata soprattutto tramite lo scambio elettronico di dati, migliora la qualità e l'efficacia della catena intermodale.

Varie misure comunitarie volte in particolare a rinnovare la flotta nonché a garantire la completa apertura del mercato della navigazione interna, hanno permesso al settore di registrare negli ultimi due anni un tasso di crescita superiore al 10% nella maggior parte dei paesi dotati di una fitta rete di navigabili. I mercati più dinamici sono quelli del trasporto *containers* ed i mercati di nicchia destinati a svilupparsi ulteriormente, come ad esempio quello del trasporto dei materiali di scarto. La modernizzazione e la diversificazione della flotta hanno permesso inoltre di tenere in maggior conto le esigenze dei clienti.

12. Difficoltà e prospettive per l'intermodalità in Europa.

Il trasportatore che vuole accedere alla rete di vie navigabili europee partendo dai porti belgi o olandesi deve innanzitutto fare scalo nei porti costieri dei due paesi per espletare le formalità di dogana legate al transito. Oltre a perdere del tempo, gli sarà fra l'altro chiesto di pagare diritti portuali senza peraltro beneficiare di alcun servizio specifico. La competitività di questo tipo di trasporto è così ridotta rispetto ad altri modi non più soggetti a regole così obsolete. Una soluzione pragmatica sarebbe quella di sviluppare ed autorizzare su scala comunitaria il ricorso ad un «*advance electronic reporting*» ed al «*inland customs clearance*» già impiegati in Svezia e in Portogallo. Tali sistemi di scambio di dati elettronici permettono di guadagnare tempo e di ridurre i costi. Anche in Francia si riscontrano problemi simili. Le autorità portuali ricorrono talvolta a metodi indiretti per obbligare i trasportatori fluviali-marittimi a pagare diritti portuali, obbligandoli ad esempio ad una sosta per prendere a bordo un pilota.

Malgrado i progressi compiuti in seguito al rinnovo della flotta e alla totale apertura del mercato della navigazione interna, il trasporto fluviale potrebbe essere sfruttato ancora meglio.

Esistono tuttora vari ostacoli di natura infrastrutturale (strozzature, sagome limite inadatte, altezze dei ponti, funzionamento delle chiuse, mancanza delle attrezzature di trasbordo ecc.) che impediscono il passaggio continuo dei battelli lungo tutto l'anno. Anche l'esistenza di regimi giuridici diversi, in particolare per i requisiti tecnici dei battelli o i certificati di guida, rende più difficile la libera circolazione.

L'affidabilità, l'efficacia e la disponibilità di questo modo di trasporto devono essere migliorate provvedendo a eliminare le strozzature; rivedere le sagome il limite, realizzare i collegamenti mancanti; rilanciare per il trasporto merci le vie navigabili dimesse; realizzare ulteriori ramificazioni dei canali e installare le necessarie attrezzature di trasbordo; realizzare — lungo le vie navigabili — buoni sistemi di assistenza alla navigazione e di comunicazione; proseguire nella normalizzazione dei requisiti tecnici per l'insieme della rete comunitaria di vie navigabili; armonizzare ulteriormente i certificati di guida per l'insieme della rete comunitaria di via navigabili.

Il principale limite di alcuni modi, come la ferrovia o il trasporto fluviale e marittimo, è l'incapacità di effettuare il trasporto di merci da porta a porta. Le rotture di carico generano perdite di tempo e costi aggiuntivi, a scapito della competitività ed a tutto vantaggio del trasporto stradale che dispone di una rete capillare che le permette di trasportare merci dovunque. La ricerca tecnologica ha condotto a numerose innovazioni nel settore dei concetti e sistemi logistici. Molte di esse tuttavia non hanno mai superato la fase di progettazione o prototipo, poiché spesso riguardavano un solo collegamento della catena intermodale. Ricerca e sviluppo devono ormai imperativamente riguardare l'integrazione e la coerente convalida dei concetti e sistemi più innovativi. Le tecnologie critiche sviluppate per i veicoli e l'attrezzatura di trasbordo, per le comunicazioni e la gestione devono essere testate in condizioni reali e risultare tecnicamente compatibili.

Affinché la ricerca porti i suoi frutti, è importante creare condizioni tecniche favorevoli sia allo sviluppo della figura dell'integratore di trasporto merci che alla standardizzazione delle unità di carico. Ad esempio, nel trasporto merci, la scelta del modo più efficiente, a seconda delle condizioni esistenti in un determinato momento, è compito di una nuova figura di «organizzatori» che si sta delineando nella catena del trasporto: quella degli integratori di trasporto. Alla stregua di quanto è avvenuto mondialmente per la distribuzione dei pacchi, dovrebbe emergere una nuova professione che si occupi del trasporto integrato di merci nell'ambito di spedizioni complete (superiori a 5 tonnellate circa). Questi «integratori del trasporto merci» devono poter combinare a livello europeo e mondiale le qualità specifiche di ogni modo per offrire ai loro clienti, e quindi alla Comunità, il miglior servizio possibile, in termini di efficienza di trasporto, prezzi e impatto ambientale in senso lato (economico, ecologico, energetico ecc.). Lo sviluppo di tale professione deve avvenire in un quadro giuridico «unico, trasparente e facile da applicare» che precisi in particolare le responsabilità lungo la catena logistica di trasporto e stabilisca i necessari documenti di trasporto.

Un altro aspetto tecnico importante è quello relativo alla standardizzazione dei *containers*. I tradizionali *containers* marittimi non rispondono a tutte le necessità degli spedizionieri. In particolare sono troppo stretti per contenere due palette standardizzate. D'altra parte, lo sviluppo dei *containers* di grandi dimensioni utilizzati da imprese americane o asiatiche che esportano nel mondo intero porrebbe alcuni problemi di sicurezza sulle strade europee per le consegne ai clienti finali. I trasportatori terrestri europei hanno quindi sviluppato *containers* più grandi adatti alla palettizzazione: le casse mobili, che non pongono problemi in termini di consegne ai destinatari ultimi. La maggior parte di queste casse è adattata per essere trasferita facilmente dalla ferrovia alla strada (e viceversa). Più grandi dei *containers*, le casse facilitano l'impiego

delle palette ma risultano più fragili e non sono sovrapponibili. Bisogna quindi mettere a punto e standardizzare nuove unità di carico che presentino allo stesso tempo i vantaggi dei contenitori e quelli delle casse mobili e che siano ottimizzate per i passaggi da un modo all'altro (19).

Nel settore del trasporto passeggeri, è possibile migliorare notevolmente le condizioni di viaggio e rendere più agevole il passaggio da un modo all'altro, che presenta attualmente notevoli difficoltà. Il viaggiatore è infatti ancora troppo spesso scoraggiato dall'usare vari modi di trasporto per completare uno stesso viaggio. Risulta infatti ancora difficile ottenere informazioni e ordinare il biglietto, se il tragitto è spezzettato fra più società o effettuato con vari mezzi di trasporto; il passaggio da un modo all'altro è inoltre reso complicato da infrastrutture inadatte (ad esempio la mancanza di parcheggi per automobili o biciclette).

In quest'ottica la Commissione ha proposto una serie di interventi su tre aree specifiche.

In primo luogo, è stata promossa la creazione di un sistema di biglietterie integrate che garantisca la trasparenza delle tariffe, sia tra società ferroviarie che tra modi di trasporto (aereo-automobile- traghetto-trasporti pubblici-parcheggi) in modo da rendere più agevole il passaggio da una rete all'altra o da un modo all'altro (20).

Inoltre, l'intermodalità deve garantire i servizi connessi, in particolare il servizio bagagli. Attualmente è in alcuni casi possibile fare il *check-in* direttamente alla stazione, ma l'utente deve occuparsi personalmente del trasporto dei propri bagagli nel corso dei vari trasferimenti.

Infine, bisogna integrare il trasporto aereo con quello ferroviario (21).

---

(19) A tal fine la Commissione ha proposto di integrare nella futura revisione delle reti transeuropee il concetto di autostrade del mare; di favorire l'emergenza degli integratori di trasporto merci e standardizzare le unità di carico che sono i contenitori e le casse mobili; di migliorare la situazione del trasporto fluviale attraverso il riconoscimento reciproco dei certificati di guida per tutta la rete comunitaria di vie navigabili e una riflessione con le parti sociali sulle regole sociali minime da applicare in materia di equipaggi, tempi di guida e di navigazione.

(20) Alcune società ferroviarie, come ad esempio nei Paesi Bassi, già propongono un servizio integrato «treno+taxi» con lo stesso biglietto. Questo sistema potrebbe essere applicato anche ai trasporti pubblici o ai servizi treno/aereo, nonché alle autovetture a noleggio. L'integrazione dei servizi di vari operatori nell'ambito di una stessa griglia tariffaria, fruibili con uno stesso titolo di trasporto (come avviene nell'Île-de-France o a Napoli) garantirebbe agli utenti una maggiore flessibilità e aumenterebbe l'attrattiva dei trasporti in pubblici.

(21) Un modo innovativo di promuovere l'intermodalità nel trasporto passeggeri è stato sviluppato in Germania e tra Belgio e Francia. La compagnia aerea Lufthansa ha concluso un accordo con la Deutsche Bahn per offrire un servizio che comprende il tragitto ferroviario tra Stoccarda e Francoforte, in coincidenza con voli in partenza o in arrivo all'aeroporto della città da e per il resto del mondo. I viaggiatori hanno la possibilità, con un'unica transazione, di riservare un biglietto ferrovia-aereo. I viaggiatori possono registrare i loro bagagli direttamente alla stazione ed in caso di problemi hanno le stesse garanzie accordate abitualmente ai viaggiatori aerei (indipendentemente dal fatto che il bagaglio sia sotto la responsabilità della Deutsche Bahn o della Lufthansa). Se il servizio, per il momento sperimentale, dovesse dare risultati soddisfacenti, i due soggetti potrebbero concludere accordi simili su altri collegamenti con tempi di percorrenza inferiori a due ore. A termine, le stime indicano un passaggio alla ferrovia di circa il 10% dei voli nazionali di Lufthansa sulle brevi e medie distanze. La capacità così liberata andrebbe a vantaggio dei voli sulle medie e lunghe distanze. Analogamente, Air France e Thalys hanno concluso un accordo in base al quale tutti i clienti di Air France in partenza da Bruxelles che devono compiere un volo di media/lunga distanza in partenza da Parigi sono trasportati in treno Thalys. Air France riserva direttamente due carrozze nei 5 treni Thalys che servono ogni giorno l'aeroporto Charles de Gaulle e dispone di uno sportello e del necessario personale nella stazione di Bruxelles-Midi. Il tragitto in Thalys è equiparato ad un volo Air France nei sistemi di prenotazione e i clienti non devono effettuare alcuna prenotazione supplementare: basta il biglietto aereo. Una preregistrazione di passeggeri e bagagli è effettuata alla stazione di Bruxelles-Midi e in futuro, i bagagli potranno essere registrati direttamente alla stazione di partenza. Tali servizi

Perché l'intermodalità possa avere successo si deve garantire la continuità degli spostamenti, che vanno pensati come un flusso continuo. Le politiche di assetto territoriale ed urbano sono a tal fine fondamentali. Le principali stazioni di metropolitana-ferroviarie, le stazioni di autobus e i parcheggi dovrebbero rendere agevole il passaggio dall'automobile ai trasporti pubblici, offrire servizi connessi (ad esempio negozi), incoraggiando così il ricorso ai trasporti pubblici, meno inquinanti. In alcune casi, come ad esempio a Monaco o ad Oxford, sono stati creati comodi parcheggi nelle immediate vicinanze della città (e anche vicino alle stazioni ferroviarie, di metropolitana/tram), serviti dai principali mezzi di trasporto pubblici (compresi i taxi) per spingere gli automobilisti ad abbandonare il proprio veicolo. Anche il fatto di adattare i trasporti pubblici per permettere il trasporto delle biciclette al seguito, può incoraggiare una certa forma di intermodalità su tragitti brevi (22).

Sempre per il successo dell'intermodalità occorre dare il giusto spazio anche ai taxi che oltre al trasporto delle persone garantiscono anche una serie di servizi complementari (piccoli trasporti merci, consegne espresse ecc.). Andranno inoltre sviluppati in futuro sistemi di gestione del traffico intelligenti che permettano, informando tempestivamente i viaggiatori sulle condizioni di trasporto, di ridurre le perdite di tempo nel passare da un modo all'altro (23).

13. Lo scenario mondiale dei trasporti.

Negli ultimi decenni si è assistito ad un rapido sviluppo del trasporto delle merci e delle persone su tutte le direttrici principali su scala mondiale. I paesi ad economia più avanzata si spostano da un'economia di produzione ad una economia di scambio e fino ad un'economia di informazione sullo scambio (economia delle reti), conseguentemente è in atto un grande processo di deindustrializzazione di tali stati a favore degli stati del sud-est asiatico (Cina, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapore), tant'è che negli ultimi vent'anni l'industria manifatturiera europea e statunitense ha perduto 6,6 milioni di posti lavoro, quasi esattamente equivalenti ai posti lavoro creati nello stesso periodo nell'Asia orientale. Interi settori produttivi (il tessile innanzi tutto, ma anche l'industria motoristica, la siderurgia, l'elettronica di consumo) stanno spostandosi ad Oriente (24).

Tutto ciò comporta che la produzione delle merci si allontani sempre di più dai centri di consumo delle stesse, il che rende (in teoria) meno competitivo il vantaggio del minor costo di produzione. Ciò è, però, reso possibile dal ridursi dei costi del trasporto. Del resto la stessa mondializzazione del mercato del lavoro è resa possibile ed economicamente operante dal costante ridursi dei costi dei trasporti: basti pensare

---

innovativi e efficienti devono permettere di limitare i problemi di congestione di alcuni dei principali aeroporti europei, nonché migliorare la puntualità e qualità del trasporto passeggeri.

(22) Va a tal fine sottolineato che la bicicletta è un mezzo di trasporto troppo spesso trascurato, se si pensa che ogni giorno vengono effettuati in Europa circa 50 milioni di spostamenti in bicicletta (ossia il 5% del totale). Il numero di spostamenti raggiunge addirittura il 18% in Danimarca e il 27% nei Paesi Bassi.

(23) Il successo dell'intermodalità presuppone ovviamente un accesso agevolato a tutti i modi di trasporto. In questo contesto è importante tener conto delle difficoltà registrate dalle persone a mobilità ridotta che si servono dei trasporti in comune per le quali il passaggio da un modo all'altro rappresenta talvolta un serio ostacolo.

(24) Si conferma che il mercato dei mercati è pur sempre quello del lavoro in accordo con le teorie economiche classiche da Smith a Marx. Nessuna economia occidentale può davvero ignorare che il costo del lavoro in Romania o in Vietnam è da 20 a 40 volte più basso.

che tra il 1984 e il 1992 i noli aerei sono scesi del 20%, quelli marittimi del 30%, mentre nello stesso periodo il costo di un biglietto d'aereo si è dimezzato (25).

L'abbattimento dei costi della mobilità, generato dagli sviluppi del progresso tecnologico, l'aumento generalizzato del reddito pro capite (a parte l'Africa sub-sahariana e, negli anni Ottanta, l'America Latina), il venir meno dei tradizionali blocchi politico-militari contrapposti, la sostanziale pacificazione nelle relazioni internazionali, hanno contribuito ad accrescere il grado di interdipendenza fra le diverse aree geografiche. La riduzione delle barriere doganali, lo sviluppo delle reti di comunicazione e la liberalizzazione dei flussi di capitale hanno ulteriormente favorito il consolidarsi di tale scenario.

La tendenza al decentramento internazionale della produzione, effetto di tali sviluppi, ha contribuito alla crescita degli investimenti diretti e degli insediamenti produttivi anche a grandi distanze dalle case-madri, favorendo il moltiplicarsi degli scambi di beni e persone (26). Progresso tecnologico ed economie di scala nei trasporti ne hanno reso il costo una quota sempre più limitata del valore aggiunto complessivo prodotto.

La globalizzazione delle attività produttive e i flussi migratori che da Sud e da Est si muovono verso l'Europa Occidentale, ha riportato, dopo un lungo periodo di emarginazione, il Mediterraneo, e in particolare l'Italia Meridionale (27), al centro di flussi di traffico merci e passeggeri fra i più importanti al mondo, alla stregua di quelli che negli ultimi decenni si sono sviluppati dall'altro lato del globo — nell'area del Pacifico — tra Stati Uniti, Giappone e paesi asiatici, o che all'inizio del secolo si erano sviluppati fra Europa Nord-Occidentale e Nord-America. Attualmente, la direttrice di traffico Europa-Estremo Oriente rappresenta, in ordine di importanza, la terza a livello mondiale dopo quelle tra Europa e Nord America e tra quest'ultima e l'Asia (una quarta direttrice, da non sottovalutare almeno in prospettiva, riguarda quella, prevalentemente terrestre, che collega il Giappone con l'Europa Occidentale passando per la CSI).

L'unificazione monetaria europea, l'entrata dei paesi scandinavi e dell'Austria, le negoziazioni per la futura adesione alla UE di alcuni paesi dell'Europa Centrale e, in prospettiva, dei Balcani, fanno ritenere che il processo di integrazione commerciale e la conseguente crescita

---

(25)Tutto ciò naturalmente non equivale a dire che la società occidentale si è «delocalizzata», ma semplicemente che i luoghi della produzione e del consumo si allontanano sempre più in funzione della possibilità tecnica di comprimere i costi del trasporto. Non è quindi casuale che il controllo delle reti e delle tecnologie di punta del trasporto faccia integralmente parte del controllo complessivo che le economie occidentali si sono riservate. La decisione di delocalizzare le produzioni richiede un più alto grado di controllo del territorio: quello periferico, che diventa piattaforma produttiva, deve entrare in concorrenza con altri ancora più periferici e socialmente meno costosi; quello centrale non deve cessare di consumare, anche in presenza di un costante aumento dei ceti improduttivi. Quanto, infine, alla «delocalizzazione» dei mercati di consumo, essa avviene con lentezza ben maggiore, così come, del resto, i consumatori occidentali godono solo in parte dei vantaggi del minor costo del lavoro.

(26) L'Italia, in particolare, ha registrato una notevole dinamica dei movimenti *import-export*. Gli scambi internazionali sono infatti cresciuti in valore di oltre il 10% all'anno nel corso degli anni Novanta, con una dinamica molto maggiore di quella del PIL.

(27) Geograficamente, la Penisola italiana si trova al crocevia di tre grandi direttrici di collegamento mondiali: la direttrice Est-Ovest, dai Balcani e dall'Europa Orientale verso l'Europa Occidentale e la Penisola iberica; la direttrice Nord Sud tra l'Europa Centro-Meridionale, il Nord Africa ed i paesi del Vicino e Medio Oriente; la direttrice Est-Ovest che, attraverso il Canale di Suez ed il Mediterraneo, collega i paesi dell'Estremo Oriente con l'Europa Occidentale.

dell'interscambio fra i paesi dell'area europea andrà ulteriormente rafforzandosi nei prossimi anni, sicché è facile prevedere per il prossimo futuro prospettive di consolidata espansione dell'area (28), analogamente a quanto accade da alcuni anni negli Stati Uniti.

Se dal lato della domanda sembrano esistere le condizioni per un progressivo incremento degli scambi di beni e servizi, le maggiori preoccupazioni riguardano l'attuale struttura dell'offerta. Ad essa si fa più direttamente riferimento in relazione ad uno dei grandi obiettivi della politica del trasporto in sede comunitaria: il riequilibrio modale a favore del mezzo su rotaia, soprattutto per quanto riguarda il trasporto delle merci.

In ambito comunitario, una delle iniziative più recenti ha riguardato la creazione di corridoi ferroviari aperti («*rail freight freeways*») per il traffico delle merci. Tali corridoi dovrebbero permettere al trasporto ferroviario delle merci di avvantaggiarsi delle grandi distanze, semplificando notevolmente e accelerando i passaggi di dogana, e in generale favorendo recuperi in affidabilità del servizio e nei tempi di percorrenza rispetto alla situazione attuale. Il primo corridoio, che è stato appena costituito, riguarda il collegamento Nord-Sud fra i porti del Baltico e quelli del Mediterraneo, passando attraverso le principali aree industriali europee e italiane. Altri dovrebbero nascere fra Gran Bretagna e Ungheria, tra Francia, Belgio e Lussemburgo, e successivamente Italia e Spagna, sebbene molto dipenderà dagli sviluppi relativi all'effettiva applicazione dei principi della Direttiva 91/440 e dalla concreta volontà delle ferrovie nazionali.

Per quanto riguarda, più in generale, i paesi dell'Europa Centrale, essi hanno subito conseguenze molto significative dal passaggio da un sistema economico e politico centralizzato all'economia di mercato; tale processo si è fortemente ripercosso anche sul comparto dei trasporti.

La principale trasformazione in tal senso ha riguardato il riorientamento del traffico commerciale verso l'Occidente, cui ha coinciso un rapido aumento del trasporto su strada (fino al 1992, molte aziende ferroviarie dell'Europa Centro-Orientale coprivano una quota dì mercato fra il 50 ed il 70% del totale, ma da allora tale quota è andata rapidamente riducendosi, soprattutto per quanto riguarda le merci). Posti fra i paesi dell'Europa Occidentale e quelli dell'ex Unione Sovietica, i paesi dell'Europa Centrale possono essere considerati come aree di transito dell'intero continente. Come tali, essi sono attraversati da un numero significativo di corridoi Est-Ovest e Nord-Sud, sia ferroviari che stradali, che però non sono attualmente in grado di sopportare crescenti flussi di traffico e necessitano in vari punti di urgenti interventi di miglioramento

---

(28) Più complesse sono le previsioni relative all'interscambio con i paesi dell'*ex* Unione Sovietica, dove le incertezze circa il processo di riforma politica ed economica si traducono in una perdurante stagnazione. Più promettenti le prospettive di alcuni paesi limitrofi al blocco, il cui tasso di crescita del PIL, nel 1997, è oscillato fra il 4% e il 7%. In termini assoluti, l'interscambio con i paesi dell'Est costituisce oggi una percentuale ancora relativamente modesta delle esportazioni dell'UE. A tale situazione si è giunti dopo che, per alcuni anni, l'interscambio commerciale ha subito un *trend* decrescente, a causa della grave crisi che ha colpito le economie dei paesi in transizione. Le prospettive ed i segnali provenienti su tale fronte appaiono oggi più incoraggianti, e fanno ritenere che nel prossimo futuro si andrà consolidando l'attuale *trend* di crescita, a cui si sta peraltro accompagnando un progressivo spostamento nella composizione merceologica, dai prodotti tradizionali (prodotti agricoli, cercali e materie prime minerarie) a quelli manifatturieri, sia in entrata sia in uscita dall'area. Giocano inoltre un ruolo crescente gli investimenti diretti delle imprese europee, soprattutto verso i paesi economicamente e politicamente più stabili della (il commercio tra Italia e Romania è triplicato dal 1993 ad oggi, anche grazie alla presenza di numerose imprese italiane, alcune di piccola e media dimensione, che hanno investito nel settore tessile, agro-alimentare, della lavorazione del legname, ecc.). Come per il turismo, essi costituiscono un ulteriore elemento di crescita della mobilità, sia per le merci che per i passeggeri.

infrastrutturale (eliminazione di colli di bottiglia, aumento della capacità di trasporto, miglioramenti tecnologici, ecc.) e, soprattutto, nella gestione dei servizi (29).

Peculiarità notevoli presenta, invece, l'area asiatica, date le rilevanti dimensioni territoriali e demografiche (circa 3 miliardi di persone) nonché le enormi differenze sociali, politiche, storiche ed economiche.

Gli ultimi decenni si sono caratterizzati per un'elevata crescita del PIL, accompagnata da una profonda trasformazione strutturale del sistema produttivo e da rilevanti cambiamenti degli assetti istituzionali. L'intenso, continuo sviluppo economico che la regione ha registrato fin dagli anni Sessanta — con tassi reali di crescita pari a 7-8% all'anno per alcuni paesi — è stato anche favorito da un forte aumento del commercio estero, in particolare delle esportazioni. La quota di mercato che l'area detiene sul commercio mondiale è quadruplicata nel giro di 25 anni, passando da poco più del 5% al 20% circa del 1995.

All'aumento dell'interscambio commerciale si è aggiunto un incremento molto marcato degli investimenti diretti, soprattutto nell'industria manifatturiera, in tutti i principali paesi della regione, che nella seconda metà degli anni Novanta hanno raggiunto i 90 miliardi di dollari USA all'anno. La sola Cina ha attratto nel 1995 investimenti diretti per 40 miliardi di dollari, pari a oltre 4 volte quelli destinati all'intera Africa.

Mentre da quest'ultimo punto di vista, il ruolo dell'Italia è ancora marginale rispetto a quello di altri paesi occidentali, l'interscambio commerciale è aumentato di oltre il 50% nell'arco degli ultimi 5 anni. I settori industriali coinvolti sono numerosi: la meccanica, la produzione di mezzi di trasporto, il comparto tessile-abbigliamento, i prodotti agricoli e agroindustriali, l'elettronica di consumo, i giocattoli, ecc. (30).

La crescita delle economie asiatiche e l'elevato grado di diversificazione geografica dei mercati di destinazione delle esportazioni (che non sono rivolti al solo mercato del Pacifico, come si prevedeva fino a non molto tempo fa) ha attribuito crescente rilevanza ai flussi verso l'Europa

---

(29) Analoghe situazioni si riscontrano nei paesi dell'Europa Centro-Meridionale (Balcani), sulle direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest, da e per la ex Unione Sovietica, ove si sono venuti a determinare numerosi colli di bottiglia nei punti di collega- mento con i paesi occidentali. La guerra civile jugoslava ha soltanto temporaneamente rimandato il problema, che oggi si ripropone in forma anche più drammatica, a causa della necessità di ricostruire parte delle infrastrutture a seguito dei danni subiti.

(30) Dal 1997 una grave crisi economica e finanziaria travaglia alcuni paesi della regione, soprattutto la Corea del Sud, l'Indonesia, la Malesia, e la Thailandia; anche l'economia giapponese, il cui corso è all'origine delle difficoltà dei paesi dell'area, attraversa da tempo una congiuntura recessiva che va progressivamente aggravandosi. Di tale stato di cose è difficile delineare i possibili sviluppi e le ripercussioni a medio lungo-termine sull'andamento dei flussi commerciali mondiali e l'Italia in particolare. I primi segnali appaiono contrastanti. Da un lato, le forti svalutazioni che alcune valute locali hanno subito nel corso degli ultimi mesi inducono a ritenere che possa verificarsi nel prossimo futuro una consistente crescita delle esportazioni; oltre che da alcuni segnali che già ora sembrano indicare tale tendenza, tale tesi è ulteriormente avvalorata dal fatto che il tessuto industriale e produttivo di molti fra questi paesi presenta comunque un buon livello di competitività. Dall'altro, il forte calo della produzione industriale e della domanda interna fa temere che si possa essere solo agli inizi di una fase di recessione destinata a durare anche alcuni anni. In paesi come la Corea del Sud, l'Indonesia, la Malesia, la Thailandia, per non parlare dello stesso Giappone, stanno progressivamente montando preoccupazioni per l'effettiva dimensione del debito accumulato, a fronte di investimenti sia pubblici che privati la cui redditività si è dimostrata molto più bassa di quella prevista. Alcuni settori industriali di punta, come quello automobilistico, hanno registrato cali record tra il 1997 ed il 1998 in termini di unità vendute: -51% in Thailandia, -50% in Malaysia, -49% in Indonesia, ecc. Infine, i rischi di insolvenza delle imprese e soprattutto del sistema bancario, che in molte occasioni ha operato prestiti sulla base di garanzie implicite da parte dei governi locali, l'aumento generalizzato del debito pubblico e la caduta nei corsi azionati e nei valori degli immobili inducono molti operatori a pensare che la regione stia vivendo una fase critica di trasformazione strutturale verso un nuovo assetto che riguarderà l'intero sistema economico, politico e sociale.

Occidentale, pari oggi al 25-30% del totale. Come è ovvio date le distanze medie, i traffici su queste direttrici sono serviti dal trasporto aereo, per i passeggeri, e in larghissima prevalenza dal trasporto marittimo per le merci.

Quanto al primo, i principali *hub* che ne catturano i flussi sono collocati in Centro e Nord Europa (Francoforte, Londra, Amsterdam, Parigi), sebbene l'attivazione dell'*hub* di Malpensa sia destinata a spostare verso sud una consistente quota di traffico, mentre per le merci — specie, ma non solo, nella direttrice dell'Europa Centro-Meridionale — un ruolo di crescente importanza è svolto dai porti del Mediterraneo, italiani in particolare. Tali cambiamenti sono destinati a mutare radicalmente, in positivo, il ruolo del Mediterraneo e dell'Italia che, in esso, rappresenta il promontorio d'Europa.

Data la dimensione assoluta dei mercati che la regione rappresenta, per popolazione e capacità produttiva, ed in generale la tendenza ad un continuo aumento degli scambi fra i continenti, è difficile immaginare che tale ruolo possa in un prossimo futuro venire meno (31). Ciò è ulteriormente supportato dalla disponibilità di rilevanti infrastrutture dal lato dell'offerta, risultato di massicci investimenti fatti nel settore, soprattutto in questi ultimi anni. Molti osservatori (quali l'Hong Kong Port Cargo Forecast, l'Airport Council International, ecc.) sono però concordi nel ritenere che, rispetto ai tassi di crescita nei flussi di merci e passeggeri realizzati in passato, le tendenze per il futuro registreranno un significativo ridimensionamento. In un orizzonte più ravvicinato, e possibile prevedere una calo significativo delle esportazioni europee verso la regione, a seguito della caduta della loro domanda interna e degli effetti della stessa svalutazione (32) e un possibile aumento delle esportazioni verso l'Europa, almeno da parte delle economie più forti sul piano industriale, favorite dalla stessa svalutazione delle valute locali.

14. II bacino del Mediterraneo.

La sponda meridionale del Mediterraneo comprende complessivamente 11 paesi (i paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente), con una popolazione complessiva di oltre 220 milioni di abitanti ed un tasso di espansione demografica intorno al 2%. La regione ha registrato una drastica riduzione del tasso di crescita del PIL a partire dai primi anni Ottanta (+0,8% annuo, nella media del periodo 1985-94) che, abbinato all'elevata dinamica demografica, ha determinato un consistente peggioramento nel reddito pro capite.

Tale andamento ha ulteriormente acuito i divari, peraltro già particolarmente profondi, fra le due sponde del Mediterraneo: basti dire che il reddito medio *pro capite* di Francia, Grecia, Italia e Spagna è pari a otto volte quello medio dei paesi citati.

---

(31) In questo quadro, l'attuale fase di crisi economica induce ad alcune riflessioni. Una prima considerazione, per il medio periodo, scaturisce dal ruolo ormai consolidato che la regione si è ritagliata nel panorama generale dei trasporti. Il consolidarsi di sistemi a rete di tipo *Hub and Spokes*, sia nel trasporto aereo che in quello marittimo, vede l'Asia in una posizione di assoluta preminenza a livello mondiale: si pensi al peso che porti e aeroporti come quelli di Singapore, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sud, ecc. hanno raggiunto anche rispetto a quelli europei e nord americani; i soli porti di Hong Kong e di Singapore, ad esempio, hanno movimentati complessivamente più di 26 milioni di *containers*.
(32) In alcuni settori secondo le prime indicazioni sembrano emergere riduzioni che variano dal 20 al 40%.

Come conseguenza del mancato sviluppo industriale, la struttura merceologica delle esportazioni è sostanzialmente rimasta quella del periodo coloniale, poco diversificata e a basso valore aggiunto. È forte la concentrazione nei prodotti minerari e petroliferi, spesso soggetti agli effetti delle altalenanti quotazioni dei mercati delle *commodities*, mentre stentano a decollare le esportazioni di prodotti manufatturieri, che appartengono per lo più a settori a limitato contenuto tecnologico.

La direzione dei flussi commerciali è soprattutto di tipo Nord-Sud, con il 60-70% delle merci esportate verso l'Europa Occidentale (con in testa la Francia, seguita dall'Italia e dalla Germania). Dal lato delle importazioni si manifesta una totale dipendenza nei confronti dei paesi industrializzati della sponda Nord, non soltanto per i prodotti manifatturieri ed i beni di investimento, ma anche per i beni alimentari, come i cereali. Resta invece molto limitato l'interscambio interno all'area (33) e sono totalmente mancati finora i vantaggi relativi ai processi di specializzazione produttiva e di integrazione regionale, di cui invece hanno fortemente goduto molte delle economie del Sud-Est asiatico.

Sintomi di ripresa economica, in effetti, cominciano ad emergere in alcuni paesi della regione, soprattutto dell'area occidentale. La possibilità di uno stabile rilancio della regione su scala internazionale poggia tuttavia su alcune condizioni di natura interna e di natura internazionale.

Le prime riguardano il rinnovato interesse per il Mediterraneo da parte dell'Unione Europea e, in particolare, dei paesi meridionali al suo interno (34) e l'attuale crisi asiatica e la conseguente disponibilità potenziale di capitali per investimenti diretti. La regione, per motivi legati a fattori extra-economici (instabilità politica e sociale, eccessiva ingerenza politica nell'economia, presenza di barriere tariffarie e non tariffarie, ecc.) ha in passato attirato investimenti diretti di capitali in misura molto limitata; d'altra parte, la vicinanza ai mercati di sbocco europei e la presenza di manodopera a buon mercato (i cui tassi di scolarizzazione sono sensibilmente aumentati negli ultimi anni) costituiscono elementi di successo da non trascurare.

I fattori interni che possono positivamente influenzare le prospettive di sviluppo dell'area sono l'adozione di rigorose politiche di aggiustamento strutturale abbinate a processi di liberalizzazione e privatizzazione di attività prima fortemente controllate dalla mano pubblica e una maggiore stabilità politica della regione nel suo complesso, che tuttavia deve guardarsi dal fenomeno dell'estremismo rdigioso. Il perdurare di una maggiore stabilità politica e sociale potrà inoltre contribuire ad una sensibile ripresa del turismo internazionale su tutta la regione.

---

(33) Le esportazioni destinate al mercato interno rimangono di fatto intorno al 10-15% del totale.

(34) Tale interesse è in parte di natura «esogena», legato cioè al rischio-immigrazione da Sud e ad un certo «calo di tensione» nei confronti dei paesi dell'Europa dell'Est, che sembrano ormai aver comunque innestato un processo di sviluppo che tende ad auto-alimentarsi: si pensi alla dichiarazione di Barcellona del novembre 1995, al regolamento MEDA approvato dal Consiglio Europeo nel luglio 1996 ed in particolare all'accordo per un partnerariato euro-mediterraneo con scopi economici e finanziari. Un ruolo fondamentale in tale contesto potrà essere svolto dal processo di apertura dei mercati e dalla creazione, in prospettiva, di un'area di libero scambio (fissata nel 2010), prevista dagli accordi di Barcellona, che porti ad una progressiva eliminazione delle barriere commerciali e tariffarie nell'agricoltura e nell'industria, e alla semplificazione dei controlli doganali. Qualora poi, l'Unione Europea dovesse entrare in una fase di consolidata e stabile crescita economica, favorita dalla creazione dell'Euro, l'area meridionale del mediterraneo ne potrebbe beneficiare in modo significativo.

15. La situazione italiana.

Uno degli obiettivi fondamentali del precedente Piano Generale dei Trasporti consisteva nel riequilibrio fra le modalità di trasporto, mediante la progressiva integrazione del sistema e l'intermodalità nell'offerta dei servizi.

L'andamento della composizione della spesa fra investimenti e consumi pubblici (a favore dei secondi) e l'insufficiente ammodernamento organizzativo e logistico nell'arco del decennio trascorso si sono ripercossi in una dinamica dei traffici di passeggeri e di merci che denuncia come il problema dello squilibrio tra modalità di trasporto nel nostro Paese rimanga tuttora aperto e, anzi, si sia aggravato (35).

Va aggiunto che alcuni traffici mostrano, in particolare nell'ultimo periodo, una tendenza significativa all'espansione del proprio mercato. Cresce il traffico ferroviario delle merci (36), il trasporto aereo (37) e il trasporto marittimo containerizzato registra una fase tra le più interessanti e ricche di nuove opportunità produttive per il miglioramento della competitività del Paese sullo scenario europeo e mediterraneo (38).

Resta comunque la strutturale prevalenza del trasporto stradale, a causa ed effetto dello squilibrio nel patrimonio infrastrutturale del Paese (39), nei mezzi e nella spesa per investimenti e per i consumi delle famiglie (40).

Tale fenomeno si è accompagnato con una progressiva caduta della domanda di trasporto pubblico locale (41). La vivibilità nelle città è messa a dura prova da problemi di congestione e traffico (42). Sconcertanti appaiono anche i dati relativi all'incidentalità nelle nostre città e

---

(35) Il traffico interno nel periodo 1970/1996, espresso in passeggeri-km è cresciuto del 131% con ritmi via via più elevati negli ultimi anni: un indice questo significativo della crescita complessiva del sistema socio economico nazionale. Una quota largamente prevalente della nuova domanda è stata dalla strada (89,6%), solo il 7,4% dalle ferrovie, il 2,5% dall'aereo, lo 0,5% dal cabotaggio. Come conseguenza, mentre nel 1970 il traffico di persone si svolgeva per l'80,4% su strada e per il 18,3% su ferrovia, i valori indicati diventavano rispettivamente dell'85,6% e dell'11,5% nel 1996. Analoga è la situazione nel trasporto delle merci, ove si riscontra nello stesso periodo 1970/1996, un aumento complessivo della domanda del 116,9%, assorbita per l'85% circa dalla modalità stradale. Ne consegue che, nonostante lo sviluppo significativo del combinato strada-rotaia e del trasporto marittimo containerizzato, l'autotrasporto, che nel 1970 rappresentava il 44,3% del totale del traffico delle merci, raggiungeva nel 1996 il 66,2%, mentre il trasporto su ferrovia oscillava negli ultimi anni intorno all'11-12%, con un'inversione di tendenza — nel 1997 — che lo ha portato a superare il 13%.
(36) Con una progressione che negli ultimi tre anni (1994/1997) registra il valore del +16% di t-km e che lo ha portato ad invertire la tendenza alla diminuzione di quota e ad accrescerla, nel 1997, di un punto percentuale.
(37) Nell'insieme degli scali commerciali italiani nel 1997 sono stati movimentati fra arrivi e partenze oltre 73 milioni di passeggeri (+11,52% rispetto al 1996, +22,86% rispetto al 1995); più contenuto il trasporto merci, con un incremento del 4,32% sul 1995 e dell'1,67% sul 1996.
(38) Dai 2,2 milioni di TEU movimentati dai porti italiani nel 1992 si passa ai 5,1 milioni circa nel 1997, comprendendo in questo dato la quota derivante dalle nuove attività di *transhipment* svolte da alcuni porti, in particolare di Gioia Tauro. La crescita resta particolarmente sostenuta nel primo semestre del 1998; le previsioni per l'intero anno indicano un volume complessivo prossimo a 6 milioni di TEU, con un aumento del 100% in tre anni.
(39) Le infrastrutture di rete si sviluppano complessivamente per oltre 330.000 km, di cui circa 310.000 km strade.
(40) Il processo di motorizzazione ha portato l'Italia (con 1,9 abitanti per automobile) alla densità automobilistica più elevata in Europa, di poco inferiore a quella degli Stati Uniti d'America (1,8 abitanti per automobile). I veicoli circolanti sulle strade, superano oggi i 41 milioni di unità, e l'automobile continua a svolgere un ruolo dominante con un ritmo di crescita che soltanto negli ultimi dodici anni è stato del 44,4%.

all'inquinamento. La distribuzione della spesa per modalità di trasporto è un'ulteriore conferma dell'assoluta prevalenza della modalità stradale. Ne segue che la spesa dei trasporti incide fortemente sui bilanci delle famiglie, mantenendo il terzo posto nella scala dei consumi dopo l'alimentazione e l'abitazione (43).

La prevalenza della modalità stradale non è, tuttavia, una caratteristica esclusiva del sistema dei trasporti italiano, ma riguarda tutti i paesi industrializzati del mondo. Resta comunque aperto soprattutto in Italia il problema di riprendere anche in relazione a tutto ciò una programmazione generale in grado di orientare lo sviluppo del sistema dei trasporti verso obiettivi largamente condivisi di maggiore riequilibrio e di integrazione intermodale, in un quadro istituzionale ed economico che si presenta oggi più definito e chiaro rispetto al recente passato.

La situazione attuale non dipende solo dalla politica industriale interna, ma piuttosto essa è demandata alla pianificazione comunitaria. Nel Trattato di Maastricht del 1993, al titolo XII, «Reti transeuropee», si afferma che «per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione della Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegamenti alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche».

Per conseguire tali risultati si stabiliscono un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste dalle reti transeuropee. Detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune e la Comunità può contribuire al finanziamento degli Stati membri mediante il Fondo di coesione di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

Al Trattato fa riferimento anche il «Libro bianco dei trasporti», in cui si afferma il principio della mobilità sostenibile, da realizzarsi con le nuove strutture e attraverso il miglioramento e l'utilizzazione più razionale delle infrastrutture esistenti e dei mezzi di trasporto, garantendo la massima sicurezza per gli utenti e la massima protezione dell'ambiente.

La situazione italiana non è soltanto un insieme di dati negati; restano immutate, infatti, le positive prospettive di crescita per le rotte centro-orientale e mediterranea (44). Si tratta di due direzioni espansive interdipendenti. Tanto più aumenteranno i traffici verso il Nord-Est

---

(41) Nel trasporto urbano su gomma negli ultimi quindici anni il numero dei passeggeri è diminuito del 36,3%, e cioè di quasi 1 miliardo e 500 mila unità. Il settore continua a versare in condizioni di crisi, come dimostra il notevole volume dei deficit accumulati e il rapporto proventi-costi che, pur migliorando, è in media del 29% per le autolinee e appena del 18% per le ferrovie concesse.

(42) Il traffico locale ammonta ad oltre 300.000 milioni di viaggiatori-km all'anno, di cui oltre l'85% con il modo privato (auto e moto).

(43) La spesa complessiva per il trasporto è ammontata nel 1995 a circa 494 mila miliardi di lire, destinata per l'88% al trasporto su strada. Con riferimento al 1995, la quota di spesa pubblica rappresenta poco più dell' 11% del totale della spesa per i trasporti, mentre il restante 89% è sostenuto da imprese e famiglie.

(44) Nel documento di aggiornamento del Piano generale dei trasporti, predisposto nel 1991, si legge: «Poiché l'Europa Centrale sta riassumendo una funzione strategica nella integrazione del continente, la conseguente diffusione dei collegamenti e dei traffici tra Mare del Nord e Mediterraneo, tra Europa comunitaria ed Europa dell'Est, offre all'Italia una grandiosa opportunità: confermare la sua cittadinanza centro europea, attraverso il sistema Padano e soprattutto il consolidato aggancio economico infrastrutturale e culturale delle

dell'Europa, quanto più l'Italia sarà in grado di attrarre le merci che attraversano il Mediterraneo. E allora certamente c'è assoluto bisogno di potenziare i valichi alpini, con la realizzazione dei trafori del Brennero e del Frejus; e di razionalizzare tutto il sistema logistico del territorio padano, con la costruzione di piattaforme e l'adeguamento delle infrastrutture portuali; ma c'è bisogno sopra tutto di un grande sforzo progettuale e operativo per coprire il grande vuoto rappresentato dal Sud Italia.

Le infrastrutture logistiche creano sviluppo e l'esistenza di un tessuto produttivo e commerciale forte ed efficiente comporta il miglioramento e il potenziamento delle infrastrutture logistiche, sicché si ingenera un circolo virtuoso.

16. Le conseguenze giuridiche dell'evoluzione economica dei trasporti.

L'efficienza dei mezzi di trasporto e delle vie di comunicazione ha sempre rappresentato un elemento rilevante di valutazione di un'economia e del grado di organizzazione di uno Stato. Inoltre, la recente riorganizzazione dello spazio economico mondiale secondo le tendenze della globalizzazione e della delocalizzazione ha amplificato in modo sensibile il ruolo dei trasporti, tanto che l'enorme sforzo d'investimento necessario perché le reti di trasporto possano reggere ai compiti ora richiesti non è più alla portata neanche dei singoli Stati, neppure di quelli in cui il capitalismo industriale e finanziario ha raggiunto il massimo sviluppo, sicché sono dovute intervenire strutture sovranazionali per concertare politiche concrete dei trasporti in maniera armonizzata, per regolamentare e de-regolamentare le attività economiche più legate alla crescita «naturale» degli scambi internazionali. D'altra parte, da un lato, le politiche dei trasporti sono divenute sempre più un elemento delle relazioni internazionali, quando non un fattore decisivo per la formazione di aree di interscambio sovranazionali, di «mercati comuni», di accordi regionali per l'unione o l'integrazione economica (45). D'altro lato, le politiche di integrazione economica hanno comportato il rafforzamento dei collegamenti internazionali, con persino effetti superiori alle attese più ottimistiche (46).

In questo quadro, il controllo dei trasporti comporta necessariamente il controllo degli scambi mondiali che implica ulteriormente il controllo della distribuzione delle ricchezze del pianeta (47).

---

regioni del nord-est del Paese con tutta la grande regione del Danubio-Adriatico; valorizzare e ribadire il suo compito storico e geografico di 'cerniera' nel sistema delle comunicazioni mediterranee e nel raccordo economico con il Medio Oriente ed il Nord Africa. Seguendo tale duplice indirizzo, se correttamente impostato e perseguito, con una impegnativa e costante azione politico-diplomatica, l'Italia potrà giovarsi di straordinarie occasioni di sviluppo dei traffici, dell'economia nazionale e del suo ruolo internazionale».

(45) È accaduto per alcuni paesi est-europei (ad esempio la Repubblica Ceca e la Slovenia) nei confronti dell'Unione Europea, ma è una tendenza che si prevede possa interessare anche l'America Latina — dove si prospetta un allargamento del Nafta nordamericano al Cile e una stretta connessione Nafta-Mercosur — e il Sud-est asiatico, con il prossimo ingresso del Vietnam nell'Asean. Da parte loro la Federazione Russa e la Cina, che non avevano partecipato al Gatt, hanno manifestato l'intenzione di aderire all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

(46) È il caso dell'Unione Europea dove il livello dei volumi di traffico previsto in seguito all'avvio del mercato unico (1985) per il 2000 è stato raggiunto già nel 1990, ovvero 10 anni prima del previsto e, soprattutto, solo 5 anni dopo l'inizio del mercato unico.

(47) Non è un caso che le maggiori potenze economiche controllino anche i traffici commerciali, così come le nuove economie alla ribalta mondiale stiano soppiantando le economie mature allo stesso tempo tanto economicamente quanto dal punto di vista dei trasporti o, ancora, per scendere maggiormente nel dettaglio, non è un caso che l'ultimo paese ad avere attuato una rivoluzione economica sorprendente (il Giappone) l'abbia concretizzata pure grazie ad una rivoluzione delle modalità di allocazione delle merci (il *just in time*).

Ma per controllare i trasporti non è sufficiente ragionare solo in termini economici ed infrastrutturali, perché significa presentare un quadro parziale e non rappresentativo. Vero è che il diritto non può permettersi di estranearsi dall'economia. Ma è altrettanto vero che l'economia non può fare a meno di un'analisi giuridica dei fenomeni. Anche perché attualmente la spinta concorrenziale a carattere internazionale non poggia più, come qualche anno addietro, sulle leve del mercato del lavoro o infrastutturale o, ancora, fiscale, ma su quella ordinamentale (48). Sicché è importante per lo sviluppo economico dei trasporti, un ordinamento dei trasporti che sia concorrenziale a livello internazionale.

Lo sviluppo dei trasporti ha avuto modo di trovare risvolti per tutte le singole modalità di esplicazione del servizio, sicché non vi è stata una preminenza dell'una sull'altra ma uno sviluppo (asistematico e turbolento) deciso e costante, sia nelle singole forme che nella generalità del sistema.

Le grandi innovazioni che si sono verificate negli ultimi tre decenni hanno in maniera diretta o indiretta, esercitato una notevole influenza sui trasporti. Le forme di energia alternative hanno trovato applicazione nei trasporti solo in modo marginale, non è però improbabile che nei prossimi anni vengano impiegate in maniera sistematica. L'industria dello spazio ha preso origine essenzialmente da esigenze militari e si è poi estesa al settore scientifico e a quello civile. La messa in orbita di un satellite per telecomunicazioni (che sostituisce la trasmissione via cavo) richiede una particolare attività di trasporto la quale si fonda sull'impiego di un razzo trasportatore (vettore) a uno o più stadi cioè composto da elementi la cui accensione avviene in periodi successivi (49). L'altro settore il cui progresso ha esercitato una notevole influenza sui trasporti è quello della elettronica (50). La possibilità di calcolo in tempi ristrettissimi di dati immessi dall'esterno e la conseguente capacità di dare ordini sulla base di programmi - cioè di schemi logici di sequenze di operazioni - è alla base dell'automatica e della robotica (51).

Il sistema mondiale dei trasporti conosce ed utilizza le peculiarità tecniche e le prerogative delle singole modalità e ne sviluppa le potenzialità attraverso l'applicazione sistematica delle scoperte che in altri campi scientifici continuamente si compiono, sì da tenere costantemente

---

(48) Esempio lampante è la recente attuazione della riforma societaria che è stata determinata per dare un sistema normativo concorrenziale alle imprese con sede in Italia nell'ottica del mercato globale.

(49) In questo caso si tratta di trasporto che non richiede la presenza di personale sul veicolo.

(50) Nel trasporto aereo e marittimo gli impieghi dell'elettronica si concentrano negli elaboratori di rotta e su vari apparati di sicurezza e di controllo. Ma, come si è detto, l'effetto dell'elettronica sui trasporti non è solo diretto: il perfezionamento delle telecomunicazioni che da mezzi capaci di trasmettere i suoni si sono andati trasformando in sistemi capaci di trasferire anche dati e immagini e di rendere servizi sempre più complessi ha una grande influenza sulla mobilità. La nuova tecnologia delle fibre ottiche consente un enorme aumento della capacità di trasmissione di informazioni. Un esempio interessante di ciò che è avvenuto negli ultimi anni è la teletrasmissione dei giornali quotidiani. Il problema della distribuzione del giornale che è un prodotto estremamente deperibile dipende dalla capacità di essere presenti sul mercato con notizie quanto e più possibile recenti. L'area di diffusione di un giornale era determinata dalla rapidità del trasporto; è stata impiegata prima la ferrovia, poi l'automobile e l'aeroplano. Ma i tempi necessari al trasporto dei giornali finirono comunque per limitarne l'area di mercato e a garantire ai giornali locali un monopolio di posizione. La situazione cambia radicalmente con l'introduzione della teletrasmissione: il giornale viene composto nella redazione e teletrasmesso a centri di stampa opportunamente ubicati sul territorio. Il centro di stampa provvede alla stampa del giornale nella quantità di copie voluta in ciascun centro. La teletrasmissione sostituisce il trasporto su lunga distanza mentre dai centri di stampa si provvede alla diffusione mediante mezzi di trasporto a carattere locale nell'area di mercato di ciascun centro.

(51) L'introduzione dei controlli automatici e della robotica ha totalmente modificato le attività dell'industria sia produttrice di beni materiali che di beni immateriali. Nei trasporti si è verificato un impiego più o meno esteso con rapidità diversa a seconda dei modi di trasporto. Per i trasporti su via tracciata il progresso in questo settore si è concentrato sulle ferrovie. Sia nel segnalamento che nella trazione ferroviaria l'elettronica ha permesso di migliorare notevolmente la qualità del servizio; invece per il trasporto stradale si verificano ancora delle applicazioni limitate anche se crescenti sui veicoli, mentre per il segnalamento i casi più importanti sono quelli delle reti urbane semaforizzate e dirette da un elaboratore centrale.

aggiornato il complesso infrastrutturale e logistico dedito alla attività di trasporto. Lo spazio geografico si è ridotto sempre di più fino a giungere alla odierna unificazione economica del pianeta. In questa situazione, le dinamiche sociali, economiche, strutturali e giuridiche si intersecano vicendevolmente scontrandosi e plasmandosi continuamente in un complesso unitario e relazionale qual è il mondo attuale dei trasporti.

torna al sommario

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE DELLE RISORSE FINANZIARIE. UN SUPPORTO ALLO SVILUPPO ECONOMICO E DELL'OCCUPAZIONE: IL CASO DELLA REGIONE LAZIO.

di Rosario Scalia *

1. Il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo economico sostenibile e del pieno impiego nel nuovo Statuto della Regione Lazio

L'entrata in vigore della legge statutaria della Regione Lazio dell'11 novembre 2004, n. 1, [(1)] costituisce occasione di riflessione sul ruolo che il livello regionale di governo è chiamato ad assumere in ordine alle politiche pubbliche dello sviluppo economico sostenibile e di quelle che ad esso si riconnettono, in particolare di quelle orientate al perseguimento dell'obiettivo del pieno impiego delle risorse umane.

Ambedue tali politiche pubbliche vanno elaborate dalla Regione Lazio nel rispetto dei diritti e dei valori fondamentali che l'art. 6 della legge statutaria definisce; tra essi assumono rilievo, in questa sede, il riconoscimento prestato dal potere pubblico regionale al diritto al lavoro che ogni persona deve poter esercitare, così come alla funzione sociale che al lavoro si assegna, tanto che il livello regionale di governo si impegna ad ispirare ad essi la propria attività e ad assumere conseguentemente tutte quelle iniziative che possano rendere effettivo il diritto in questione.

Identico peso politico lo Statuto assegna ad altri diritti che con quelli richiamati possono ricevere una lettura integrata: il libero svolgimento delle attività nelle quali si viene ad esprimere la personalità umana; la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività; l'eguaglianza di ogni componente della comunità laziale nell'esercizio dei diritti economici, quali previsti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

A rafforzare tale sistema di valori si ritiene di poter richiamare il dichiarato impegno dell'Ente Regione di promuovere, a norma dell'art. 7 dello Statuto, iniziative dirette ad assicurare ad ogni persona condizioni per una vita libera e dignitosa; e, a tal fine, tra diversi obiettivi definiti prioritari vengono in rilievo la piena occupazione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori.

In questo contesto la Regione Lazio si impegna, quindi, a favorire le iniziative imprenditoriali che consentono l'incremento dei livelli occupazionali (art. 7, 2° c., lett. n, legge cit.).

Ma ciò che più interessa è che la stessa Regione si dimostra impegnata a perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico sostenibile nel rispetto delle effettive esigenze e vocazioni dei territori e delle rispettive comunità.

A tal riguardo, pur riconoscendo il valore che assumono il mercato e la concorrenza, si prevede l'intervento pubblico in tutti i casi e le situazioni in cui l'iniziativa privata non si dimostri in grado di fornire adeguate prestazioni di interesse generale.

In sostanza, l'intervento pubblico in economia risulta subordinato ai meccanismi del mercato e della libera iniziativa individuale.

---

* Il professor Rosario Scalia ha insegnato "Contabilità degli enti pubblici" presso la Facoltà di giurisprudenza della LUMSA.

[1] Pubblicata nel S.O. n. 1 al BURL n. 31 – (Parte I) dell'11 novembre 2004.

Ma lo Statuto riconosce alla Regione l'obbligo istituzionale di dover svolgere interventi nell'area delle infrastrutture e delle opere di interesse generale, in quanto proprio esse devono consentire al Lazio di divenire un primario polo di sviluppo in Europa e nell'area mediterranea.

In ogni caso, nella stessa logica che ispira l'art. 118 della Costituzione (principio della sussidiarietà orizzontale), va letta la disposizione dell'art. 7 Stat. che impegna la Regione ad operare in modo da rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive, e ad effettuare interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli comuni, alle aree rurali e montane nonché alle isole.

Tali prescrizioni normative, di carattere generale, e le relative norme di attuazione, anche settoriali, dovranno comunque essere rese coerenti con il diritto comunitario in considerazione dei vincoli posti da tale ordinamento al sistema degli interventi pubblici che, se non rispettosi dei limiti posti, produrrebbe distorsioni nell'applicazione del principio di libera concorrenza (c.d. "aiuti di Stato") nelle diverse aree territoriali dell'Unione Europea.

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che l'elaborazione delle politiche pubbliche a sostegno dello sviluppo economico rientra, a norma dell'articolo 23 dello Statuto, nella competenza del Consiglio regionale. Ed è significativo il fatto che tale Organo sia chiamato a:

a) elaborare il documento di programmazione economico-finanziaria regionale nonché approvare con legge il bilancio di previsione annuale e pluriennale, le relative variazioni e il rendiconto generale della Regione adottati dalla Giunta;

b) deliberare, su proposta della Giunta, gli obiettivi generali di sviluppo economico-sociale della Regione e i relativi piani settoriali e intersettoriali;

c) deliberare, su proposta della Giunta, il piano territoriale generale dell'uso e dell'assetto del territorio ed i relativi piani settoriali.

Le attività richiamate siano da ritenere correttamente svolte in quanto venga utilizzato il metodo della programmazione (art. 50, 1° c., Statuto).

Metodo che ispira, quindi, l'attività del livello regionale di governo che si deve realizzare nell'ambito della collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo presenti nel territorio e della concertazione con le forze sociali ed economiche nonché con le organizzazioni sindacali.

In particolare, la Regione Lazio si trova impegnata a

a) concorrere alla formazione degli strumenti della programmazione nazionale [(2)];

b) a provvedere, in armonia con gli indirizzi della programmazione statale, alla formazione dei propri programmi assicurando la partecipazione degli enti locali e acquisendo i contributi delle categorie interessate.

A tal fine, si rileva che lo Statuto regionale si preoccupa di individuare le sedi istituzionali in cui, a livello di elaborazione delle linee-guida ispiratrici delle politiche pubbliche di competenza, si viene a realizzare, concretamente, il contatto/confronto con il sistema delle famiglie e con il sistema delle imprese.

---

[2] Si richiama l'attenzione sul fatto che il DPEF nazionale va sottoposto, in sede di Conferenza Stato-Regioni, alla valutazione delle Regioni ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 281/97.

Infatti, si prevede l'istituzione del *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro* (art. 71 Statuto), il quale è tenuto a contribuire all'elaborazione della normativa e della programmazione di carattere economico-sociale della Regione, e dell' *Osservatorio regionale permanente sulle famiglie* che, tra i compiti, annovera quello di valutare l'efficacia degli interventi in favore delle famiglie realizzati dalla Regione, dagli Enti locali, da gruppi e associazioni.

Nel complesso disegno normativo richiamato è da ritenere che si possa individuare un percorso di ricerca comune che impegni i livelli di governo, a norma della Costituzione vigente, a collaborare tra loro lealmente (art. 120, 2° c. Cost.); e che, al contempo, vincoli i relativi organi responsabili della messa a punto delle politiche pubbliche di competenza ad usare un metodo comune di lavoro, quello della programmazione degli interventi.

In tal modo sembra che il legislatore regionale abbia posto le condizioni perché si realizzi, nei fatti, il potere di controllo politico che il Consiglio regionale è tenuto ad esercitare nei riguardi dell'Esecutivo a norma dell'art. 23, 2° c., lett. q), dello Statuto del 2004, risultando rafforzato quello che si qualifica come strategico e si traduce nella valutazione dei programmi economici e sociali messi a punto dall'Esecutivo [3].

Infatti, la valutazione della rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della Giunta, nonché degli Enti pubblici dipendenti dalla Regione, agli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità, ed ai propri atti di indirizzo politico, non costituisce compito assolutamente secondario rispetto a quelli enunciati nello stesso articolo.

La formulazione di un giudizio politico sull'operato dell'Esecutivo richiede, infatti, una conoscenza approfondita dei meccanismi propri dei processi decisionali che sono attuativi della legislazione e del programma in cui si traduce la singola legge da portare ad esecuzione da parte delle burocrazie.

Si tratta di una forma di controllo, quella che si qualifica con il termine di "valutazione delle politiche pubbliche", che richiede il ricorso a professionalità multidisciplinari.

Da qui l'avvertita necessità di costruire un percorso di lettura dei referti (relazioni) predisposti dalla magistratura contabile addetta al controllo.

Una risposta a tale esigenza è stata, nello Statuto, proprio a supporto delle Commissioni permanenti del Consiglio regionale è stata assicurata con l'istituzione del Comitato regionale di controllo, i cui componenti sono tutti membri eletti dell'organo legislativo. Infatti, si dimostra di un certo interesse la previsione dell'assegnazione delle relazioni predisposte dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a tale Comitato il quale ne riferisce in merito, come risulta espressamente previsto, alla Commissione permanente istituita (art. 70, ultimo comma, Stat.).

---

[3] V. art. 1, 2° c., lett. a), del decreto legislative 30 luglio 1999, n. 286 che così recita: "*a*) l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere *b*) e *c*), e 14 del *decreto n. 29*. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Le strutture stesse svolgono, di norma, anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, in particolare dai Ministri, ai sensi del successivo articolo 8".

Alla luce delle richiamate disposizioni, il ciclo dei documenti di bilancio, che ritrova al momento la sua disciplina nella L.R. 20 novembre 2001, n. 25, va letto sempre più come un sistema informativo che deve consentire, al cittadino come all'impresa, ugualmente obbligati attraverso il prelievo fiscale ad assicurare le risorse finanziarie necessarie, tra l'altro, al mantenimento dell'organizzazione pubblica e all'esercizio delle diverse funzioni amministrative/all'erogazione dei diversi servizi pubblici (costo dell'apparato), di avere una conoscenza approfondita dell'uso, possibilmente produttivo, cioè capace di generare prodotto ricchezza, delle entrate tributarie ed extra-tributarie (effetto redistributivo del reddito).

E' evidente, comunque, che sui diversi bilanci pubblici esercita la sua influenza l'ordinamento comunitario che, attraverso l'attuazione del Trattato di Maastricht, richiede agli amministratori pubblici di agire nel rispetto dei parametri fissati dal Patto di stabilità e crescita; e per crescita si intende lo sviluppo dell'economia e l'incremento dei livelli occupazionali.

Si dimostra, quindi, indispensabile sottoporre ad analisi il documento contabile del rendiconto generale regionale contestualizzandone i risultati finali negli atti di programmazione che forniscono informazioni aggiornate e attendibili sullo stato dell'economia della Regione.

A tal riguardo si osserva che da parte della Giunta regionale sia stata avviata, fin dalla prima edizione del Documento di programmazione economico-finanziaria (2003-2005), una azione di lettura integrata dei dati economici riguardanti la Regione, che nel corso del tempo sarà necessario collocare in un contesto congiunturale più ampio, cioè in quello nazionale ed europeo, in considerazione della ormai riconosciuta interdipendenza delle economie delle diverse aree del mondo (globalizzazione dei mercati).

1.a) Il quadro delle azioni politico-amministrative utili per conseguire l'obiet-tivo del pieno impiego (o della massima occupazione possibile).

Da tempo si è sottolineata la sussistenza di uno stretto rapporto tra le azioni proprie delle politiche pubbliche promosse dai vari livelli di governo e il grado di sviluppo economico e sociale che le comunità locali possono raggiungere in un determinato periodo di tempo, sia nel breve che nel medio e lungo termine.

Si tratta di un tema che, alla luce del nuovo ciclo dei documenti di bilancio, va ripreso e riletto in relazione al Documento di programmazione economico-finanziaria che il Governo della Regione è tenuto a predisporre, entro il mese di luglio di ciascun anno, ai sensi della L.R. 20 novembre 2001, n. 25.

E' stato riconosciuto, infatti, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (O.C.S.E.), fin dalla prima metà degli anni '60 (raccomandazione del 21 maggio 1964, "per una politica attiva del lavoro"), risultando gli orientamenti espressi confermati anche nella seconda metà degli anni '70 (raccomandazione del 5 marzo 1976, "per una politica globale dell'occupazione e del mercato del lavoro"), che un livello di occupazione elevato – contraddistinto dalla presenza di impieghi produttivi, e dalla esistenza di posti di lavoro adeguati alle aspirazioni degli appartenenti a una comunità civile – costituisce uno degli aspetti fondamentali della politica sociale di uno Stato moderno ([4]).

---

[4] J.K. Galbraith, La buona società, Ed. Il Mondo, 1997, svolge alcune considerazioni riguardo al problema della disoccupazione: «Il problema principale con cui la buona società deve fare i conti è la dolorosa tendenza della moderna economia a periodi, spesso prolungati, di recessione e ristagno, accompagnati, inevitabilmente, da una crescita di disoccupazione. Il

Negli anni '90 del secolo scorso, è opportuno ricordare che la stessa O.C.S.E. propose l'attivazione, da parte dei Governi, di un complesso sistema di azioni destinate a combattere il più efficacemente possibile il fenomeno della "disoccupazione": migliorare l'istruzione e la formazione; formare una mentalità imprenditoriale; accentuare la diffusione del sapere tecnologico; aumentare la flessibilità dei salari e del costo del lavoro; riformare le misure a garanzia del posto di lavoro; aumentare la flessibilità dell'orario di lavoro; incoraggiare il passaggio da misure di mercato c.d. "passive" a quelle c.d. "attive"; riformare il sistema delle remunerazioni per aumentare la disponibilità al lavoro.

Il fatto che si sia inteso assegnare, anche da parte del Trattato di Amsterdam, una sostanziale priorità alla politica pubblica del pieno impiego (o, come anche si dice, della massima occupazione possibile), rispetto alle altre, è perché tale scelta si fonda su criteri individuali, sociali e istituzionali:

a) ogni cittadino che desidera entrare nella vita attiva deve vedersi assicurata – a livello individuale – la libertà di scegliere la professione e il luogo di lavoro ([5]).

   In relazione a ciò, al cittadino deve essere assicurato, in posizione di eguaglianza rispetto agli altri, l'accesso sia alle opportunità di formazione sia a quelle di trovare un impiego, sia dipendente che indipendente (art. 3 Cost.).

   Si dimostra quanto mai giusto consentire all'individuo lo sviluppo della sua identità personale così come l'acquisizione del convincimento del proprio valore, assicurandone una tutela (sicurezza sociale) che sia conseguente a un lavoro produttivo e soddisfacente sia sotto il profilo economico che sotto il profilo della soddisfazione intellettuale.

   Il lavoro costituisce, infatti, nelle sue diverse espressioni, una delle fonti più importanti dell'autorealizzazione individuale, della partecipazione alla vita della società, di fruizione, alla fine del periodo della vita attiva, del sistema pubblico e privato di previdenza sociale;

b) a livello di società, bisogna valutare quale rilevanza, nei fatti oltre che nelle indicazioni rintracciabili nelle diverse leggi vigenti, si assegna al tema del "pieno impiego", dato che esso è l'espressione diretta dei principi fondamentali contenuti negli articoli 1 e 4 della nostra Costituzione ([6]);

c) sotto il profilo della individuazione delle istituzioni pubbliche che del tema in questione sono chiamate ad occuparsi, si può considerare che continuino ad assumere influenza i principi fondamentali posti, a suo tempo, dal Parlamento con la legge 28 febbraio 1987, n. 56, recante "Norme sulla organizzazione del mercato del lavoro"; legge che si può qualificare, quindi, fondamentale per lo Stato, mentre è andata

---

frequente ripresentarsi di tali circostanze, e non una continua e vigorosa espansione, è il tratto distintivo dell'economia di mercato. Così la disoccupazione continua ad essere una piaga dei tempi moderni, anche in periodi di forte crescita e benessere» (pag. 43); e ancora: «Ma l'unica azione di governo veramente sostanziale è fare in modo di garantire un posto di lavoro a coloro che altrimenti sarebbero destinati alla disoccupazione. Nel fare questo lo Stato deve indebitarsi e accettare la realtà di un più ampio deficit nei conti pubblici. Il deficit, ..., non deve essere visto come un ostacolo a un efficace intervento pubblico, perché, stimolando l'attività economica, esso incrementa i guadagni e le entrate fiscali» (pag. 50).

[5] L'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede, infatti, che «1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini dei Paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione».

[6] L'art. 1 della Costituzione recita «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro», mentre l'art. 4 specifica che la «Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

assumendo le specifiche caratteristiche della "loi de cadre" per le Regioni dal 1997 in poi (partecipazione dell'ente di governo territoriale a un organismo collegiale tripartito: la Commissione regionale per l'impiego, ora Commissione regionale di concertazione per il lavoro, supportata da un osservatorio regionale del mercato del lavoro) ([7]).

Al contrario, quando si presentano situazioni di non-occupazione e/o di sotto-occupazione, si vengono a realizzare un insieme di negatività di ordine sociale: dalle perdite di produzione (crisi di settore) alle conseguenze di ordine psico-sociale che vivono gli individui colpiti dalla disoccupazione, ai costi elevati della sotto- occupazione con i suoi carichi susseguenti sul bilancio pubblico statale (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) e su quelli regionali, e non certamente tutti prevedibili.

Sul piano della politica economica, l'obiettivo della massima occupazione possibile, così come risulta perseguito, non sembra del tutto realizzabile ([8]).

Tab. 1

Le misure assumibili nel campo della politica economica generale.
1.1.) Incentivi (fiscali;previdenziali) agli investimenti privati.
1.2.) Incentivi di natura strumentale alle imprese (livello regionale; livello settoriale);
1.3.) Accrescimento dell'occupazione nel settore della "funzione pubblica", nel rispetto dei parametri del Trattato di Maastricht (contenimento del deficit di parte corrente).

Non sarebbe corretto, al riguardo, limitarsi a prendere in considerazione i soli parametri della politica economica globale o di quella delle imprese (politica industriale, in particolare) per valutare le conseguenze e i costi della disoccupazione.

Occorre, invece, far assumere un peso alle riflessioni di ordine sociale che si possono fare sul tema del rapporto costi-profitti, al fine di determinare se un alto livello di occupazione non sia giusto e utile ugualmente sotto un profilo politico-sociale di ordine superiore.

---

[7] In ordine all'evoluzione istituzionale (conferimento delle funzioni del collocamento pubblico e delle politiche attive dell'impiego dallo Stato alle Regioni/Province) si veda il decreto legislativo n. 469/1997, sottoposto, nel corso del 2001, al vaglio della Corte Costituzionale (sentenza n. 74/2001).

[8] Cfr. J.K. Galbraith, La buona società, Ed. Il Mondo, 1997, pagg. 157. In merito v. il Capo IV del documento di studio predisposto dall'O.I.L. "L'O.I.L. e la promozione del pieno impiego, produttivo e liberamente scelto" (Ginevra, 2-4 novembre 1999), in "Politiche pubbliche, gestione, controllo. L'impegno dell'O.I.L. per lo sviluppo dell'occupazione: un archivio degli strumenti internazionali adottati dal 1919 ad oggi, vol n. 39.1, Ed. Max Weber, Roma, 2003.

Inoltre, nel caso dei disoccupati, non sembra che sia stato loro chiesto abbastanza sul piano dell'impegno verso la formazione, la qualificazione e la riqualificazione (c.d. "formazione continua") dato che si esige una forte capacità di lavoro a coloro che il lavoro lo hanno già (sistema di relazioni sindacali orientato all'incremento della produttività).

In ogni caso, con l'intervenuto conferimento delle funzioni del collocamento della manodopera e della formazione professionale, nonché di quel complesso di azioni che costituiscono di esse supporto (incentivi all'occupazione; orientamento professionale; consulenza tecnica ai richiedenti un impiego, compresi quelli che presentano disabilità), l'Ente Regione è stato indicato dalla legislazione vigente come il livello di governo responsabile della pianificazione della politica pubblica dello sviluppo delle risorse umane che, ormai, il Piano nazionale per l'occupazione ritiene dover essere collegato ai previsti tassi di sviluppo del sistema economico nazionale (PIL nazionale/PIL regionale).

Tale scelta politico-amministrativa, maturata alla fine degli anni '90 del secolo scorso (d.lgs. n. 112/98), si dimostra coerente con l'orientamento maturato, nello stesso periodo storico, secondo cui la responsabilità della pianificazione dello sviluppo economico sempre più sarebbe dovuta rientrare nell'area di competenza dell'Ente Regione (coordina-mento/quadro economico regionale) e degli altri livelli di governo locale, risultando attribuite a questi ultimi specifiche potestà nei settori dell'agricoltura, dell'industria e del commercio.

A fronte di questo quadro che, agli inizi del XXI° secolo, si presenta molto più articolato che in passato, occorre sottolineare il fatto che il pieno impiego (o, come anche si dice, la massima occupazione possibile), che costituisce uno degli indicatori della qualità dello sviluppo economico nazionale/locale, potrebbe restare – anche in un futuro relativamente vicino – l'obiettivo più difficile da conseguire.

Tab. 2

Le misure assumibili nel campo della politica dell'impiego (o della massima occupazione possibile).
2.1) Promozione della mobilità.
2.2) Formazione professionale.
2.3) Misure per la creazione di posti di lavoro.
2.4) Altre misure.

E' bene ricordare come si sia affermata la convinzione, fin dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, che la piena occupazione, la crescita

economica e l'equità nella ripartizione del prodotto interno lordo sono da considerare degli obiettivi primari della politica dello sviluppo degli Stati dell'Unione Europea.

Sarebbe necessario, quindi, immaginare (e, poi, impegnarsi a realizzare) una riorganizzazione del rapporto che esiste tra gli obiettivi della politica sociale e quelli della politica economica.

Se nel tempo passato lo sviluppo del mercato del lavoro non era altro che un prodotto consequenziale della politica congiunturale e della politica di sviluppo, bisognerà riguardare la politica di crescita soprattutto sotto l'aspetto dell'obiettivo della massima occupazione possibile (come verifica percentuale/periodica del livello delle risorse umane impegnate in attività indipendenti/dipendenti).

Perché ciò accada è indispensabile avviare un profondo processo di riadeguamento culturale del ruolo del sistema delle imprese, così come del ruolo delle istituzioni pubbliche ai diversi livelli (dalle autonomie locali alla Regione, allo Stato).

Si può, a tal riguardo, ritenere corretto ipotizzare una lettura integrata degli obiettivi conseguibili da uno Stato che persegue una politica sociale e dallo stesso quando viene richiesto di sostenere, con azioni anche indirette, attraverso la creazione di infrastrutture, lo sviluppo dell'economia. In effetti, perché non vadano disperse le aspirazioni delle parti sociali al perseguimento dell'obiettivo di creare un effettivo "sistema-Paese", è necessario che le sedi di concertazione, a livello regionale, di natura trilaterale, previste dalla vigente legislazione, assumano effettivamente il ruolo di guida e di indirizzo delle politiche pubbliche per la cui programmazione sono state istituite; invece di essere piegate, soprattutto dalle parti sociali, a disegni di inadeguate ricerche di politica economica soprattutto quando le scelte sono effettuate senza la giusta visione d'insieme della realtà economico-sociale (flessibilità).

1.b) I vari aspetti del fenomeno sociale della "disoccupazione" da interpretare nel contesto dello sviluppo economico (locale, nazionale, europeo).

Allorché ci si sofferma, descrivendolo e valutandolo, sul tema del fenomeno della "disoccupazione" nel quadro dello sviluppo economico legato al territorio, converrebbe cogliere in esso le differenziazioni che esistono.

Il fatto essenziale è che per una certa percentuale di disoccupati esistono problemi differenti di collocamento in ragione sia delle caratteristiche individuali possedute, sia in ragione anche della maggiore o minore propensione a uscire dallo stesso status di disoccupato/inoccupato.

Tab. 3

La legislazione internazionale e nazionale;
la legislazione regionale di riferimento.
Le politiche attive per lo sviluppo della
massima occupazione possibile.

A O.I.L. (Organizzazione internazionale del lavoro)

1. Convenzione n. 88 del 9 luglio 1948.

1.1 Legge 30 luglio 1952, n. 1089 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 88 concernente l'organizzazione del servizio d'impiego, adottata a San Francisco dalla Conferenza Generale della Organizzazione internazionale del lavoro, il 9 luglio 1948"

2. L'O.I.L. e la promozione del pieno impiego, produttivo e liberamente scelto, Ginevra, 2-4 novembre 1999 (documento di studio).

B Unione Europea

- Commissione Europea (1998) *Report on Ways of Improving the Comparability of Statistics to Monitor and Value Progress under the European Strategy Established in View of the European Council in Vienna,* COM (98) 698.
- Commissione Europea (1999) *Joint Employment Report 1999,* settembre 1999.
- Commissione Europea (2000) *Draft Joint Employment Report 2000,* giugno 2000.
- Commissione Europea (2000) *Orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione per il 2000 & Raccomandazioni del Consiglio riguardanti l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri,* marzo 2000.
- Commissione Europea (1998) *Council Resolution on the 1999 Employment Guidelines,* dicembre 1998.
- Commissione Europea (2000) *Council Resolution on the 2000 Employment Guidelines,* marzo 2000.
- Commissione Europea (2000) *Proposal for Guidelines for member States Employment Policies for the year 2001.*
- Commissione Europea (1999) *Conclusioni della Presidenza. Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999,* dicembre 1999.
- Commissione Europea (2000) *Conclusioni della Presidenza. Consiglio europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000,* marzo 2000.
- Italia (2000) *Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione. Rapporto di attuazione, anno 2000,* aprile 2000.

segue Tab. 3

C Stato

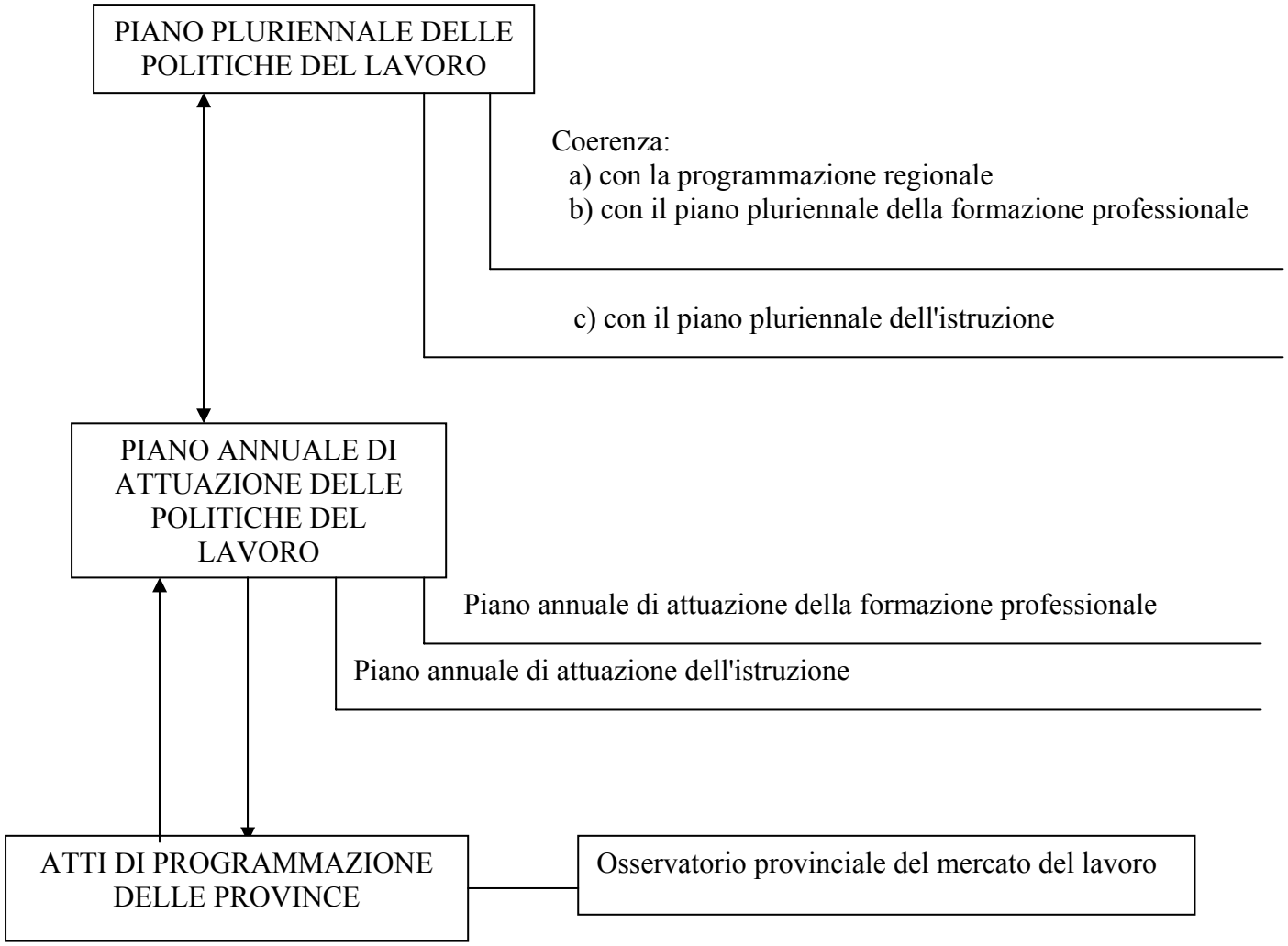
1. Legge 29 aprile 1949, n. 264 recante "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro ed assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati".
. Legge 20 maggio 1970, n. 300 recante "Norme sulla tutela della libertà e della dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento".
2. Legge 28 febbraio 1987, n. 56 recante "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro".
3. Legge 24 giugno 1997, n. 196 recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione".
4. Legge 15 marzo 1997, n. 59 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa".
. Decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 recante "Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia del mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59".
. D.P.C.M. 5 agosto 1999 recante "Individuazione delle risorse in materia di mercato del lavoro da trasferire alla Regione Lazio".
. Corte Costituzionale, sentenza n. 74 del 19-23 marzo 2001
5. Legge 12 marzo 1999, n. 68 recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".
6. Legge 17 maggio 1999, n. 144 recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'I.N.A.I.L. nonché disposizione per il riordino degli enti previdenziali" (art. 45, incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali).
. Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185 recante "Incentivi all'auto-imprenditorialità e all'auto-impiego, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144".
7. Legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (art. 117).
8. Legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante “Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro”.
8.1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”.

D Regione Lazio

1. Legge regionale 7 agosto 1998, n. 38 recante "Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di politiche attive per il lavoro".
2. Legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 recante norme sulla «Organiz-zazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» (artt. 157-163).

Tab. 4

La programmazione della politica pubblica dell'occupazione (privato/pubblico).
Il ruolo dell'Ente Regione.
Le altre istituzioni responsabili.



Pertanto, le analisi sulla struttura della disoccupazione e sulle caratteristiche dei posti di lavoro offerti ma non coperti, oltre le indagini speciali sulle possibilità di impiego dei disoccupati, non dovrebbero essere svolte con sistematicità e in rapporto ai diversi settori dell'economia da parte del Servizio Nazionale dell'Impiego.

C'è da ricordare, poi, come le statistiche che riguardano la disoccupazione registrano soltanto gli individui senza lavoro e quanti hanno manifestato la loro disponibilità a entrare nel mercato del lavoro. Da qui la necessità di sviluppare ricerche che non lascino coni d'ombra sul complesso fenomeno della disoccupazione che, in alcune aree del Paese, diventa un problema della società civile.

La maggioranza dei disoccupati si dimostra interessata, comunque, a una ripresa immediata del lavoro, dopo che si sia perso il posto per qualsiasi causa (licenziamento, anche collettivo; infortunio/malattia).

Si è anche potuto accertare che, in quasi tutti i Paesi d'Europa, i quattro quinti di tutti i disoccupati cercano essi stessi – al di là dell'attività di assistenza nella ricerca di un impiego che potrebbero porre in essere i servizi pubblici e privati di collocamento della manodopera – di trovare una occupazione (posto di lavoro). Gli esiti di alcune richieste dimostrano che gli sforzi di ricerca aumentano, poi, quando la durata dello stato di disoccupazione si prolunga nel tempo più del solito.

Tab. 5

Le misure assumibili nel campo della politica dell'impiego (o della massima occupazione possibile). La promozione della mobilità.

Possibili proposte di intervento (in sintesi) per rendere attuabile/li:

2.1) ...<u>la promozione della mobilità</u>

a) misure per facilitare il passaggio dall'attività di lavoratore generico a quella di lavoratore qualificato;
b) indennità di mobilità per i disoccupati in caso di loro mobilità geografica;
c) revisione del concetto di accettabilità dell'impiego offerto;
d) azioni tendenti a formare una mentalità disponibile alla mobilità.

Tab. 6

Le misure assumibili nel campo della politica dell'impiego (o della massima occupazione possibile). La formazione professionale.

2.2) ….la formazione professionale

a) misure intese a incoraggiare i lavoratori disponibili a riconvertirsi professionalmente;
b). aumento dei posti che le imprese offrono per la formazione professionale e la formazione permanente;
c) misure atte a favorire la formazione permanente e la riconversione professionale;
d) aiuti alle imprese che creano nuovi posti di formazione per i giovani.

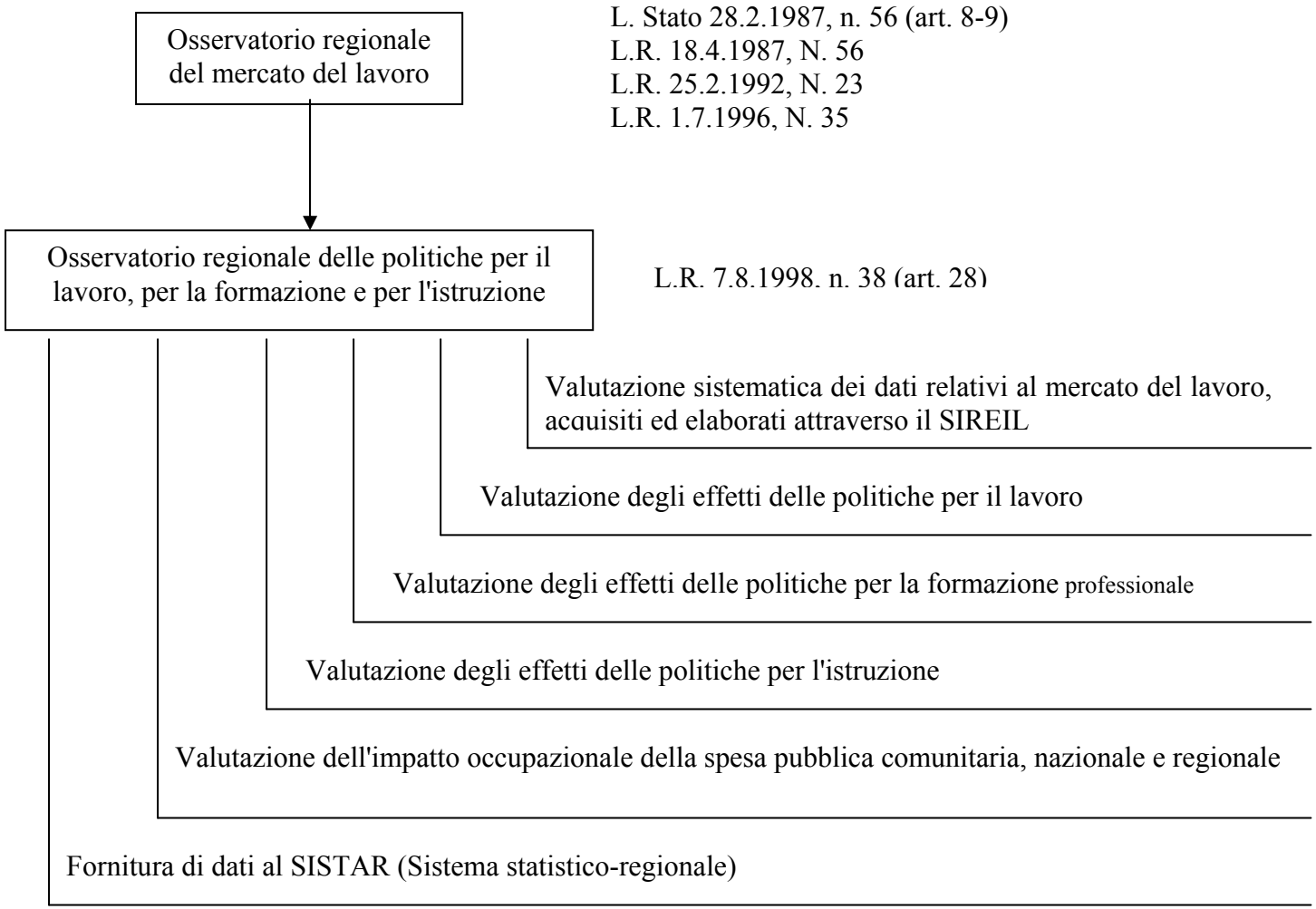
D'altra parte, occorre che le parti sociali tengano conto delle esigenze espresse da alcuni segmenti del mercato del lavoro: vi sono individui che sono obbligati a ricorrere all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale, mentre la manodopera più anziana, coloro i quali hanno una capacità di lavoro ridotta e gli handicappati ricercano giustamente dei posti di lavoro adatti alle loro capacità e attitudini residue.

Le altre forme di disoccupazione involontaria e di sottoutilizzazione del volume di lavoro potenziale dovrebbero essere egualmente studiate e analizzate. Ci si riferisce, in particolare, a tutte le forme di disoccupazione parziale, ai passaggi dalla disoccupazione dichiarata alla disoccupazione nascosta, così come a tutte le forme di uscita involontaria dal mercato del lavoro ([9]).

[9] Lo studio dei fenomeni del mercato del lavoro si dimostra propedeutico a qualsiasi misura legislativa che intenda regolare autoritativamente il rapporto tra i lavoratori e i datori di lavoro, dato che sembra essere dimenticata dalla dottrina giuslavoristica più recente l'esistenza di una posizione sostanziale di debolezza del lavoratore nei riguardi del proprio datore di lavoro (pubblico o privato che sia).

Tab. 7

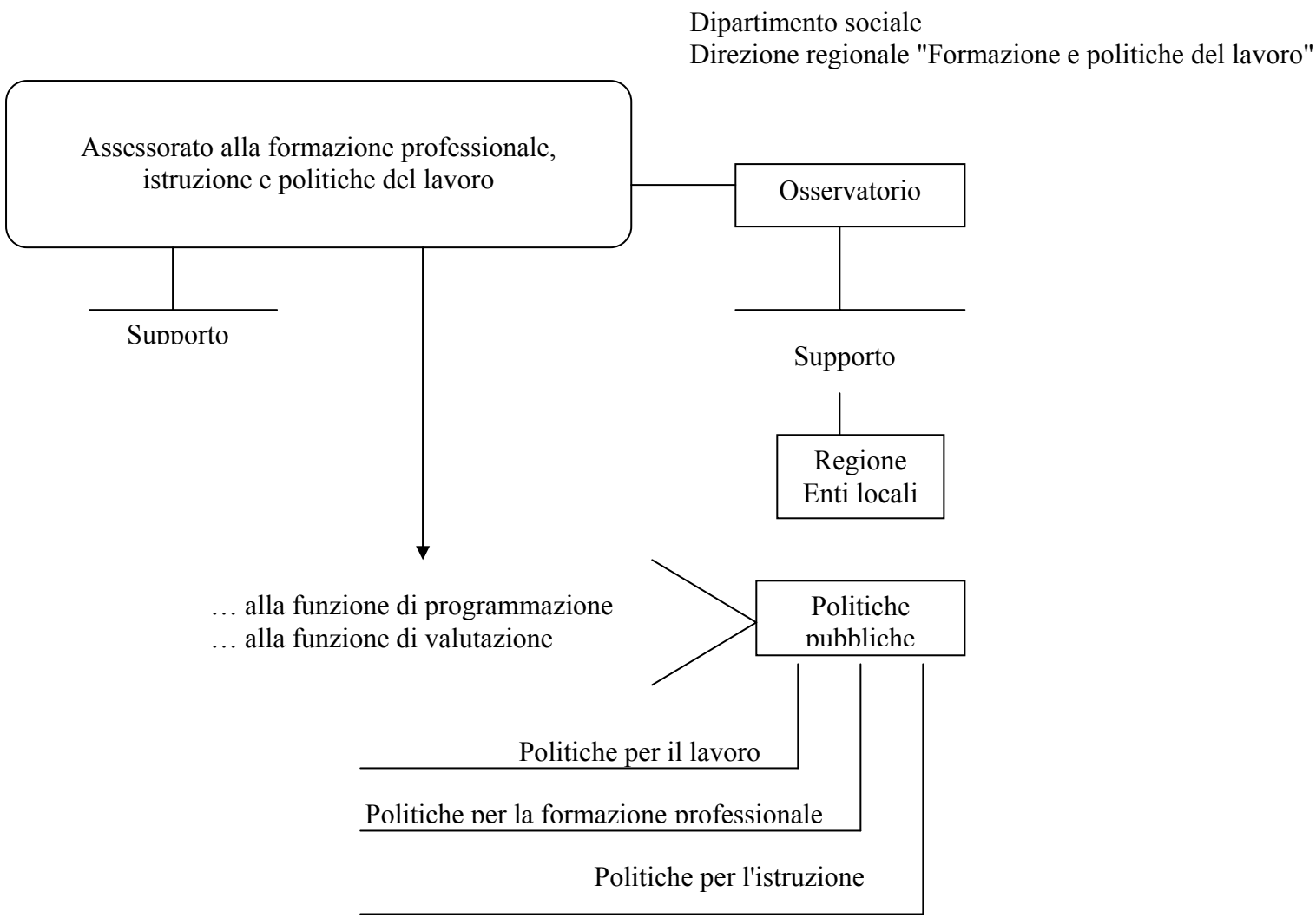
Il sistema di osservazione permanente del mercato del lavoro.
L'Osservatorio regionale del mercato del lavoro.
La struttura, le funzioni.



Fonte: L.R. 7.8.1998, n. 38

Tab. 8

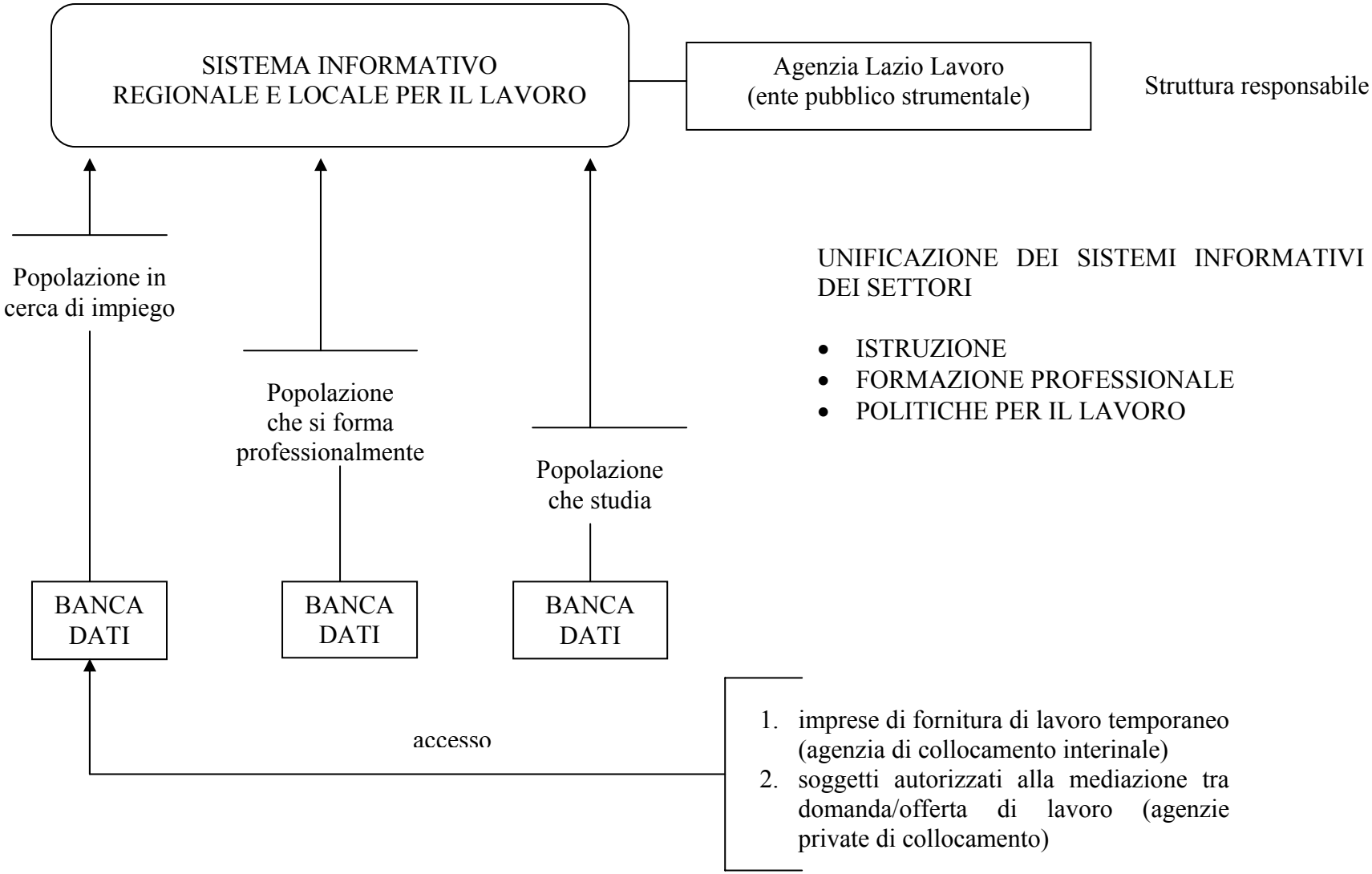
L'Osservatorio regionale.
La sua collocazione istituzionale; il ruolo.



Fonte: art. 28, L.R. 7.8.1998, n. 38; Regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1, pag. 305.

Tab. 9

Le risorse informative.
La destinazione.



Fonte: art. 28, L.R. 7.8.1998, n. 38

Tab. 10

Le misure assumibili nel campo della politica del pieno impiego (o della massima occupazione possibile). Le misure per la creazione di posti di lavoro.
2.3) ...la creazione di posti di lavoro a) misure atte a creare posti di lavoro per gruppi portatori di specifici problemi (handicappati, lavoratori anziani, giovani, etc.); b) aumento di finanziamenti per sostenere le misure per la creazione di posti di lavoro.

Conviene qui richiamare l'attenzione verso tutte quelle forme di permanenza involontaria all'interno dei sistemi educativi, che probabilmente si ridurrebbero se le opportunità d'impiego fossero sufficienti.

Ugualmente, si dimostra utile analizzare il fenomeno della disoccupazione in quanto esso – oltre a causare situazioni di instabilità psico-sociale a livello di singola persona – genera conseguenze non valutabili a lungo termine sotto l'aspetto economico generale; infatti, la riduzione della base imponibile (minori entrate dall'addizionale IRPEF) condiziona sicuramente il sistema delle entrate e di conseguenza quello delle spese.

L'asserzione, secondo la quale il lavoro nero sarebbe largamente diffuso tra i disoccupati, non dovrebbe essere generalizzata.

Al riguardo, non si può non fare a meno di esprimere l'avviso che il lavoro non dichiarato (c.d. "lavoro nero") dovrebbe essere sempre meglio controllato e combattuto, dato che esso genera una evidente distorsione nei meccanismi di autoregolazione del mercato del lavoro sia locale che nazionale ed europeo (spazio comune commerciale), con conseguenze dirette sui meccanismi della libera concorrenza tra imprese dello stesso settore produttivo.

1.b.1) Il ruolo del Servizio Nazionale dell'Impiego; i nuovi rapporti tra istituzioni centrali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e il sistema delle Autonomie Locali (Regioni – Province).

La politica attiva dell'impiego e, in particolare, quella parte di essa che viene ad essere gestita, nel nostro Paese, dagli organi del Servizio Nazionale dell'Impiego [organi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: DRL-DPL – Regioni – Enti Locali] nei termini e secondo le modalità previsti dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56, così come risulta ampiamente modificata dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469,

non sembra in grado di risolvere i problemi che il mercato nazionale del lavoro (e i diversi mercati del lavoro presenti sul territorio) attualmente pone e non potrà risolverli certo nella loro globalità.

Tuttavia, esperienze amministrative significative (*best practices*) sono state fatte anche se soltanto in alcune aree o in alcuni settori ([10]).

D'altra parte, emerge da indagini svolte da primari centri di ricerca sociale che né l'organizzazione amministrativa (in particolare, quella delle strutture *front-line* costituite, ormai, dai Centri per l'impiego dipendenti dalle Province) né la situazione finanziaria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – in quanto organo statale preposto, a datare dall'anno 1999, al solo coordinamento sull'intero territorio nazionale della gestione delle funzioni del collocamento della manodopera, dell'informazione e dell'orientamento professionali – sembrano essere stati consapevoli di dover affrontare tale tema con l'impegno e la sistematicità che esso richiedeva (ISFOL; Censis).

Tab. 11

Le misure assumibili nel campo della politica dell'impiego (o della massima occupazione possibile).
Le "altre misure".

2.4) <u>….le altre misure</u>

a) miglioramento dell'attività svolta dagli uffici pubblici del collocamento della manodopera (incontro domanda/offerta);
b) evitare gli abusi nel quadro del collocamento in posti di lavoro a tempo parziale;
c) aumento degli organici del personale dell'Amministrazione del lavoro impegnata in attività di collocamento, di informazione professionale, di orientamento professionale;
d) attribuzione di indennità a copertura del costo della manodopera nel quadro del collocamento di gruppi con specifici problemi (handicappati, lavoratori di età avanzata, …);
e) programma/i di offerta di posti di formazione e di impiego per i giovani;
f) istituzione/aumento del blocco del collocamento per i lavoratori stranieri;
g) indennità di ritorno nel paese d'origine per i lavoratori stranieri;
h) aiuti alle imprese che creano impieghi aggiuntivi a tempo parziale;
i) obbligo di assunzione (per le imprese) dei giovani che abbiano terminato il periodo di formazione professionale.

[10] Vedile riportate in "Politiche pubbliche, gestione, controllo" – Gli uffici pubblici di collocamento: come innovare per migliorare i servizi da rendere al cittadino, all'impresa, Ed. Max Weber, Roma, 1998 (vol.9). Inoltre, in "Funzione Pubblica"n. 2-3/2003, Ed. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2003.

Allo stato della legislazione vigente (cioè, in assenza di un disegno riformatore che riallochi, tra l'altro, le attribuzioni in materia secondo la logica della separazione della "previdenza" dall'"assistenza"), anche le strutture dell'INPS, che si possono considerare come facenti parte anch'essi del Servizio Nazionale dell'Impiego, non possono che fornire il loro specifico contributo in termini di supporto tecnico nel rispetto delle loro potenzialità e delle loro competenze (erogazione delle indennità di disoccupazione/CIG ordinaria/CIG straordinaria).

D'altra parte, le strutture pubbliche del collocamento della manodopera ([11]), anche quando sono state chiamate a svolgere le altre funzioni di "collocamento ragionato" (informazione sulle professioni; orientamento all'impiego), risultano essere state rafforzate assai lentamente, e, quel che è peggio, senza alcuna logica programmatoria ([12]).

C'è da sottolineare il fatto, poi, che tutte le attività di intervento affidate alla gestione o al coordinamento delle strutture del collocamento della manodopera – alla luce dell'attuale quadro organizzativo e finanziario – non possono che influire parzialmente sul fenomeno della disoccupazione esistente, così come sui livelli di quella futura.

Non bisogna avere l'impressione, comunque, che il complesso delle misure utilizzabili dagli organi pubblici di collocamento della manodopera (Agenzie regionali; Direzioni regionali e provinciali del lavoro; Centri per l'impiego) sia sufficiente o soltanto determinante per attenuare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'obiettivo del pieno impiego (*rectius*, della massima occupazione possibile), oppure per eliminarli durevolmente.

Tuttavia, c'è da dire che gli organi pubblici del collocamento della manodopera, in presenza di ben identificate linee–guida di provenienza comunitaria ([13]), offrono una serie articolata di misure a sostegno della c.d. "politica attiva del lavoro".

Indubbiamente gli organi pubblici di collocamento della manodopera hanno una loro specifica responsabilità gestionale nel contesto del decreto legislativo n. 469 del 1997 ([14]), dato che essi hanno il compito, tra gli altri, di segnalare ai competenti livelli politici (Governo centrale – Governi regionali) l'insieme dei problemi scaturenti dalla gestione del mercato del lavoro, tra i quali emerge, in primo luogo, il fabbisogno di formazione (Regione/Province) e, in secondo luogo, le difficoltà che incontrano le imprese nel reclutamento del personale necessario per il loro sviluppo.

A tal riguardo, è corretto mettere in guardia quanti esprimono la tendenza a sovrastimare i mezzi di cui tali organi dispongono allo stato, e gli effetti che derivano dall'uso dei mezzi stessi, in quanto indagini effettuate sul campo dai richiamati centri di ricerca sociale hanno posto in evidenza la sussistenza di dover ancora fare fronte alle carenze funzionali riscontrate.

A tal riguardo assume rilevanza, ai fini del perseguimento dell'impegno assunto dal nostro Paese di attuare un programma nazionale orientato al miglioramento e al potenziamento dei Servizi per l'Impiego, l'adozione, nel dicembre del 2000, del c.d. "Masterplan" dei servizi in

---

[11] In Europa, nonostante la legge 30 luglio 1952, n. 1089, che ha ratificato la Convenzione O.I.L. n. 88 del 1948, l'Italia è l'unico Paese che ha decentrato tale funzione alle Regioni e agli Enti Provincia con il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (integrato dal D.P.C.M. 5.8.1999, in GURI n. 277 del 25 novembre 1999).

[12] Si veda il Capitolo I – Sez. IV del Referto sul Rendiconto generale della Regione Lazio per l'anno 1999, Ed. Corte dei conti, Roma ,2000 (pagg. 353-428), approvato dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio con delib. n. 3/2000.

[13] Vedile riportate tutte e 19 nei Piani nazionali d'azione per l'occupazione per gli anni 1998-2003; ciascun Piano d'azione predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è presentato alla Commissione dell'Unione Europea per la relativa approvazione.

[14] Sotto il profilo funzionale il riadeguamento è avvenuto effettivamente solo con il d.lgs n. 21 aprile 2000, n. 181, cioè a distanza di tre anni dal 1997, anno in cui è stato emanato il d.lgs. n. 469/1997.

questione[15].

Va riconosciuta l'utilità di tale azione di governo della politica pubblica di assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro svolta a favore di chi è alla ricerca di un'occupazione e ne condivide l'obiettivo fondamentale, quello di avere così messo a punto un quadro di riferimento entro cui sviluppare la riforma di tali strutture tecnico-amministrative in coerenza con le indicazioni accettate in sede di adesione alla Strategia Europea per l'occupazione (NAP).

1.c) L'armonizzazione dell'azione tecnica degli organi pubblici del collocamento della manodopera con le azioni politico-amministrative delle altre istituzioni presenti nel territorio. La creazione di specifiche sinergie locali.

I diversi organi istituzionali (Parlamento nazionale; Consigli regionali; Autonomie locali; Sistema educativo), dato che influenzano – ciascuno in ragione delle proprie competenze (missioni istituzionali) – la politica del pieno impiego (*rectius*, della massima occupazione possibile), assumono una rilevanza specifica, ma ancor di più possono svolgere con maggiore efficacia la loro azione se ci si adoperi per mettere a punto un dialogo interattivo fondato sullo spirito di cooperazione.

Lo spirito di cooperazione, che si sviluppa tra

1. i pubblici poteri (Stato/Regione/Provincia)
2. le parti sottoscrittrici dei contratti collettivi nazionali di lavoro (sindacato-imprese)

si dimostra, alla distanza, altrettanto importante delle politiche di tutela e di sviluppo delle risorse umane, oltre che della politica degli investimenti che, a livello territoriale, sono impegnati a realizzare, per la parte di propria competenza, lo Stato, le Regioni e lo stesso sistema delle Autonomie Locali.

Nella quotidianità della gestione, l'impegno prioritario dovrebbe essere quello di fissare delle coordinate a tutti gli sforzi di una politica sociale, finanziaria ed economica, orientata al ristabilimento del pieno impiego in modo che a questo obiettivo ci si accosti il più velocemente possibile e a costi che si rivelino contenuti e sostenibili per la collettività.

Condizione fondamentale perché si realizzi questo obiettivo è la definizione di una politica economica e finanziaria che sostenga lo sviluppo; in questo senso va letto il Patto di stabilità e di crescita cui l'Italia ha aderito a seguito del Trattato di Maastricht.

Uno sviluppo accelerato potrebbe consentire – cooperando con una politica attiva dell'impiego e della formazione che si dimostrino in costante miglioramento – l'adeguamento del sistema al principio di sana gestione delle risorse rese disponibili dai vari bilanci pubblici (funzione anticiclica dell'intervento pubblico).

---

[15] La logica del *Masterplan* è quella di concordare obiettivi di realizzazione quantitativi e standard qualitativi di funzionamento condivisi da un largo set di Istituzioni (Commissione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni e Province, parti sociali); l'accordo è stato sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 16 dicembre 1999. Di tale politica pubblica (potenziamento e ammodernamento dei servizi pubblici di collocamento) la Sezione regionale di controllo per il Lazio sta procedendo al controllo (2000-2003), ponendo a raffronto il sistema amministrativo con quello preesistente al d.lgs. n. 469/97.

Tab. 12

Il Servizio Nazionale dell'Impiego.
La legislazione nazionale; la legislazione regionale.

STATO		**REGIONI (A STATUTO ORDINARIO)**
Ministero del lavoro e delle politiche pubbliche D.lgs. 23.12 1997, n. 469		***Legislazione regionale***
L.R. 7.8.1998, n. 38	1.	LAZIO
L.R. 14.12.1998, n. 41	2.	PIEMONTE
L.R. 15.1.1999, n. 1	3.	LOMBARDIA
L.R. 16.12.1998, n. 31	4.	VENETO
L.R. 20.8.1998, n. 27	5.	LIGURIA
L.R. 30.7.1998, n. 25	6.	EMILIA-ROMAGNA
L.R. 9.11.1998, n. 25	7.	MARCHE
L.R. 6.8.1998, n. 52	8.	TOSCANA
L.R. 25.11.1998, n. 41	9.	UMBRIA
L.R. 12.6.1998, n. 55	10.	ABRUZZO
L.R. 3.8.1999, n. 27	11.	MOLISE
L.R. 13.8.1998, n. 14	12.	CAMPANIA
L.R. 8.12.1998, n. 29	13.	BASILICATA
L.R. 5.5.1999, n. 19	14.	PUGLIA
L.R. 19.2.2001, n. 5	15.	CALABRIA

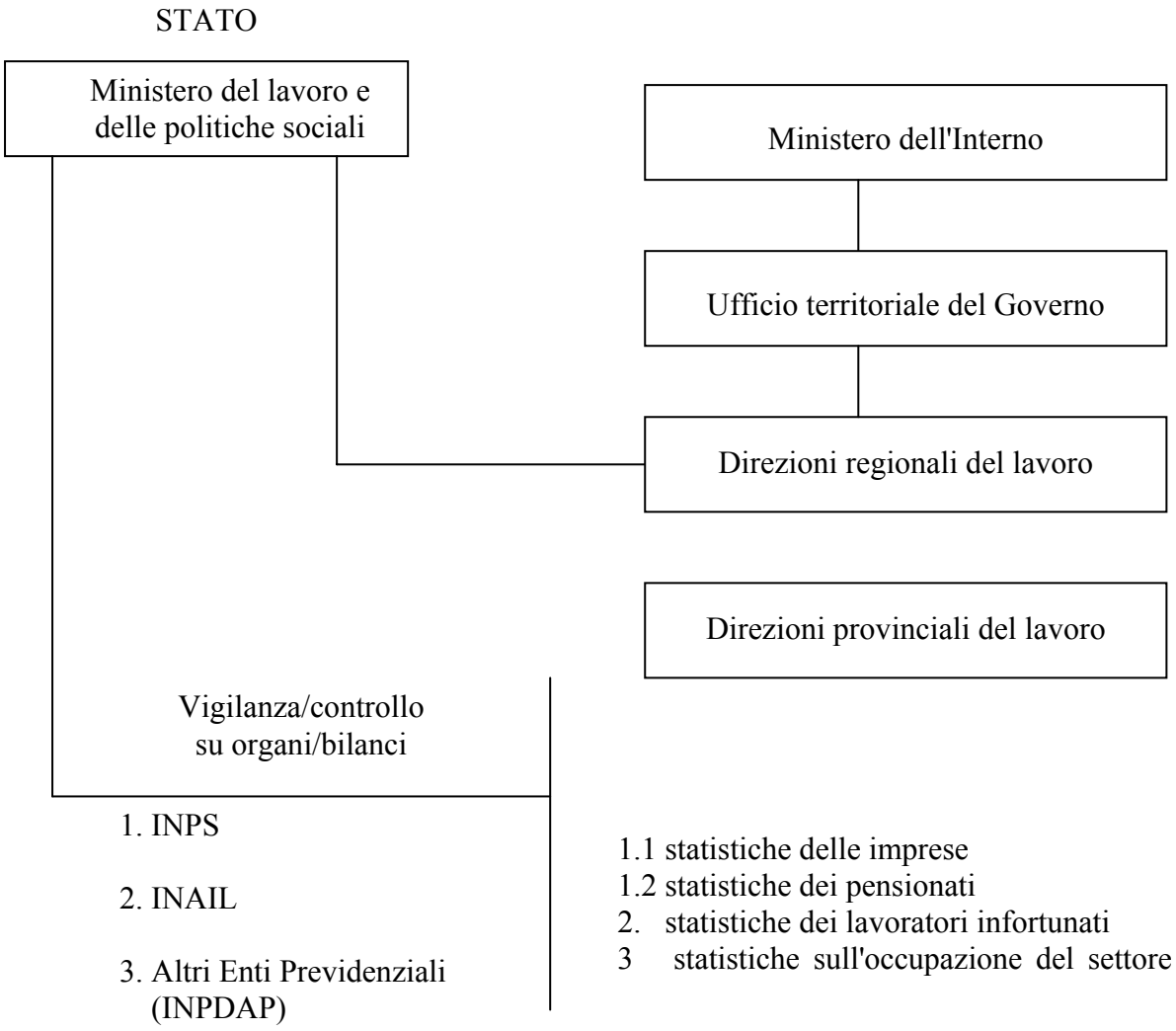
segue tab. 12

		REGIONI E PROVINCE AUTONOME (A STATUTO SPECIALE)
L.R. 23.1.1957, n. 2	16.	SICILIA
L.R. 28.12.2000, n. 25	17.	SARDEGNA
L.R. 25.11.1997, n. 311	18.	FRIULI VENEZIA GIULIA
L.P. 2.7.1993, n. 13	19.	BOLZANO
L.P. 23.8.1993, n. 19	19.	TRENTO
D.LGS. 10.4.2001, n. 183	20.	VALLE D'AOSTA

Fonte: AFM Europa – Sezione Italia (archivio legislativo).

Tab. 13

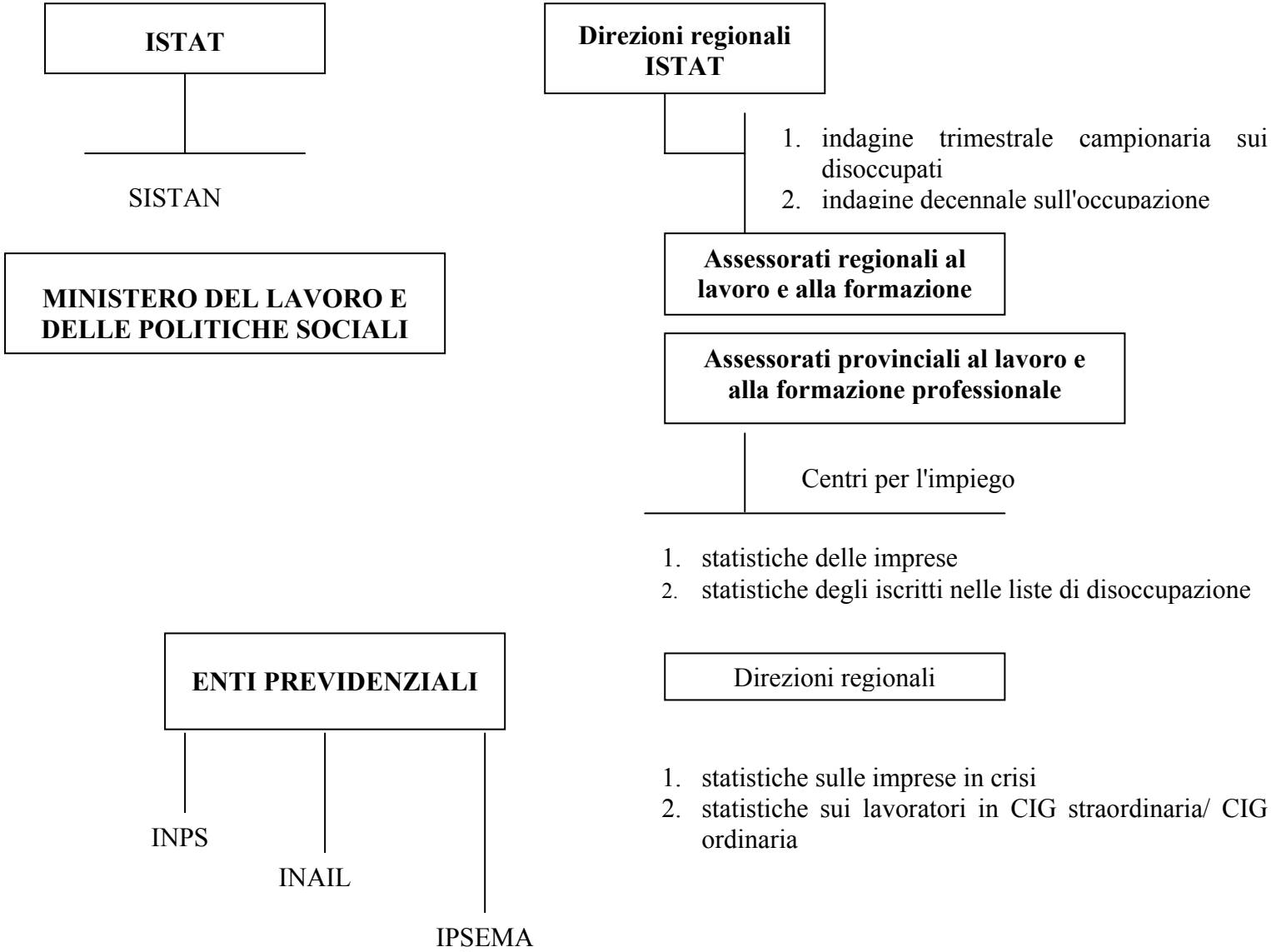
Il Servizio Nazionale per l'Impiego.
Le istituzioni interessate alla politica dello sviluppo dell'occupazione.



Fonte: d.lgs 30 luglio 1999, n. 300 (art. 15); d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

Tab. 14

Il Servizio Nazionale dell'Impiego.
Le statistiche dell'occupazione; le statistiche della disoccupazione.



Tab. 15

Le misure assumibili nel campo delle politiche del tempo di lavoro.

3.1) Eliminazione progressiva delle ore di lavoro straordinario;

3.2) Riduzione del tempo di lavoro settimanale;

3.3) Aumento dei congedi annuali (retribuiti);

3.4) Prolungamento del tempo di formazione scolastica (dieci anni);

3.5) Abbassamento dell'età di collocamento in pensione;

3.6) Altri temi (congedo annuale di maternità; congedi di formazione; …).

Una politica globale, sia di interventi economici (infrastrutture) sia di interventi finanziari, fondata sul principio del perseguimento della massima occupazione possibile, dovrebbe essere realizzata con metodi e tecniche adeguati; con ciò si richiede l'attivazione di una costante azione di monitoraggio (che diventa, appunto, valutazione) delle attività e dei progetti avviati (controllo ex post).

Tab. 16

Le misure assumibili nel campo della politica dell'osservazione e della valutazione degli interventi decisi.

4.1) Rapporti periodici sulla struttura dell'occupazione;

4.2) Obblighi per le banche di sostenere gli obiettivi della espansione economica e dell'occupazione;

4.3) Fondi (nazionale, regionale) per lo sviluppo dell'occupazione;

4.4) Controlli mirati sui risultati degli interventi effettuati a favore dello sviluppo e dell'occupazione;

4.5) Accelerazione delle autorizzazioni per gli investimenti (ferma restando la protezione dell'ambiente);

4.6) Lotta al lavoro clandestino.

Anche se i componenti del quadro d'azione per la massima occupazione possibile sono qui messi in discussione sotto il punto di vista e sulla base delle attribuzioni delle competenze dei "servizi pubblici dell'impiego", né le frammentate competenze politiche esistenti né le limitate capacità di intervento dei diversi soggetti pubblici, nel campo della politica del lavoro, possono essere disconosciute.

Gli obiettivi della legge 28 febbraio 1987, n. 56, così come sostituita dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in primo luogo, vanno subito richiamati, dovendo essi costituire parametri di riferimento per la valutazione dell'azione amministrativa posta in essere, cioè quella di promuovere il più alto livello di occupazione e di migliorare le conoscenze della struttura dell'occupazione; perché ciò sia possibile sembra necessario assumere misure per realizzare la crescita professionale degli operatori pubblici che sono chiamati a gestire la legislazione vigente (diventati, nella quasi totalità, ormai dipendenti degli Enti Provincia); tali misure, materialmente, costituiscono dei costi per i bilanci pubblici dei livelli di governo interessati ([16]).

Essi sono da considerare in rapporto con altri obiettivi e, in particolare, con quelli della politica economica, della politica sociale e della politica dell'educazione.

Tab. 17

L'attività di coordinamento della c.d. "Politica attiva dell'impiego".
Le sedi istituzionali competenti.

Unione Europea	Commissione per le comunità europee Direzione generale
Stato	Ministero del lavoro e delle politiche sociali Ministero dell'economia e delle finanze.
Regione Lazio	Giunta regionale Assessorato alla scuola, formazione professionale e politiche del lavoro. Assessorato al bilancio, programmazione e coordinamento delle risorse comunitarie.

[16] Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Dipartimento della Funzione Pubblica hanno destinato 8 miliardi e 900 milioni, nell'ambito del progetto di formazione "Le Caravelle", all'attuazione di una serie di interventi formativi (2000-2002). Negli anni successivi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha delegato i relativi interventi a una sua agenzia (Sviluppo Italia).

Gli obiettivi politico-economici di livello macro, in particolare, possono così essere indicati:

a) la stabilità del livello dei prezzi,

b) un tasso di occupazione elevato,

c) la bilancia del commercio con l'estero in equilibrio,

d) una crescita economica costante e appropriata.

Ai "servizi pubblici dell'impiego" ormai perifericizzati - Agenzia regionale per l'impiego (Regione); Centri per l'impiego (Province) - che sarebbero stati posti in concorrenza ideale con le agenzie private del collocamento della manodopera (ordinario-interinale), si dovrebbe imporre lo svolgimento di una missione specifica: quella di agire sul piano locale in modo che l'obiettivo del più alto livello di occupazione possibile possa essere raggiunto.

Ciò può concretamente realizzarsi assicurando attuazione al modello funzionale indicato nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469: modello che è stato confermato, anno dopo anno, nei Piani per l'occupazione presentati dal Governo al vaglio della Commissione delle Comunità Europee.

D'altra parte, al di là delle indicazioni rivenienti dalla Corte di Giustizia europea sul tema ([17]), è interesse dei pubblici poteri ridurre al massimo e, se possibile, eliminare del tutto le differenze che esistono tra il sistema delle domande di lavoro e il sistema delle offerte di lavoro (assistenza tecnica per un migliore incontro).

Tale progetto si deve comunque perseguire indipendentemente dal "rafforzamento" che il legislatore nazionale intenda realizzare della posizione delle agenzie private di collocamento della manodopera che da sempre, nel nostro Paese, si sono occupate dell'inserimento nel mercato del lavoro di qualifiche alte (manager) o medio-alte (specializzati); obiettivo che si è realizzato, nel 2003, con la c.d. "riforma Biagi" sul mercato del lavoro.

1.c.1) La individuazione delle condizioni preliminari (esterne) all'azione tecnico-ammi-nistrativa di cui sono intestatarie le istituzioni pubbliche del "Servizio Nazionale dell'Impiego".

Una adeguata comprensibilità del ruolo che deve essere svolto dal "Servizio Nazionale dell'Impiego" (e, quindi, per capire l'azione tecnico-amministrativa che gli operatori pubblici di esso sono chiamati a porre in essere prima con la legge n. 56/1987 e, ora, con il decreto legislativo n. 469/1997), va supportata dalla predefinizione del quadro delle azioni che è possibile porre in essere, da parte dei poteri pubblici, in vista del perseguimento dell'obiettivo della massima occupazione possibile (o del c.d. "pieno impiego").

---

[17] La sentenza della Corte di giustizia europea è dell'11 dicembre 1997. Nella pronuncia, l'Organo di giustizia europea ha rilevato che il divieto di "qualunque attività di mediazione e di interposizione tra la domanda e l'offerta di lavoro che non sia svolta da uffici pubblici di collocamento" da parte di uno Stato membro "dà origine ad una situazione in cui la prestazione viene limitata, ai sensi dell'art. 86 (ora art. 82, n.d.r.), 2° comma, lett. b) del trattato, quando tali uffici non sono palesemente in grado di soddisfare tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro" ed ha rilevato che questa pratica diviene abusiva quando si traduce "in una limitazione della prestazione a danno dei destinatari del servizio considerato". Da tale riscontrata situazione la Corte ha dedotto la violazione dell'art. 86 del trattato da parte dello Stato italiano per il pregiudizio agli scambi fra i Paesi membri dovuto al possibile ingresso nel mercato italiano di imprese di settore appartenuti ad altri Stati della Comunità.

Esso tocca i seguenti campi di intervento:

1. una politica di sviluppo orientata all'obiettivo di un alto livello d'occupazione che permetta di utilizzare al meglio le riserve di impiego esistenti, crei al contempo dei posti di lavoro e prenda anche in considerazione l'obiettivo della stabilità;
2. altre azioni possibili di una politica espansiva dell'occupazione in presenza di una crescita economica insufficiente;
3. creazione di impieghi pubblici; creazione di attività nel quadro della offerta di prestazioni quanto più diversificate possibili nel settore dei servizi;
4. misure di creazione di impieghi, in senso ampio;
5. misure di qualificazione per l'occupazione; misure di formazione professionale corrispondenti alle esigenze di qualificazione anche e di lungo termine, e tali da alleggerire il mercato del lavoro;
6. in via complementare, riduzioni ragionevoli del volume di lavoro offerto;
7. in seconda battuta, riduzione e flessibilizzazione della durata del lavoro in senso stretto;
8. interventi da mettere in campo per realizzare una politica di protezione della manodopera.

I primi cinque campi d'azione (o strategie) sono destinati ad aumentare il livello dell'occupazione e a migliorare le condizioni necessarie per raggiungere questo obiettivo. Essi possono essere considerati come prioritari.

Se queste strategie proposte in vista della realizzazione di una politica attiva (cioè di promozione) dell'occupazione e di una politica di qualificazione professionale non sono messe immediatamente in opera, o se esse sono ritenute irrealizzabili, non finanziabili o destinate all'insuccesso, le ultime tre alternative, indicate come secondarie e tutt'al più aventi caratteristiche di supplenza (nei riguardi delle prime cinque), verrebbero ad assumere esse stesse un certo quale carattere di priorità.

Il rapporto tra le prime cinque strategie e le ultime tre è, comunque, da stabilire; esso può essere considerato un segnale importante dell'azione politica generale che si intende realizzare per fini sociali da parte dell'Esecutivo (vari livelli di governo).

La gerarchia proposta è fondata, in effetti, sulle linee di fondo contenute nella legge n. 56/1987, che reclamava, comunque, fin dall'anno della sua entrata in vigore, degli sforzi sostanziali di cambiamento culturale a tutti i soggetti del mondo del lavoro (imprese; sindacati dei lavoratori; istituzioni pubbliche) per contribuire al perseguimento del livello più elevato possibile di occupazione (aree locali; area regionale).

Per i sindacati, le prime cinque misure di promozione dell'impiego e della qualificazione professionale e le ultime tre, che portano a una riduzione del potenziale di lavoro (sia sul piano del personale e/o del tempo di lavoro), dovrebbero porsi sullo stesso piano, essendo evidente che, in conseguenza delle previsioni esistenti in ordine al tema della massima occupazione possibile, la soluzione che si fondasse solo sulla sua crescita dovrebbe essere giudicata con grande scetticismo.

Sarebbe utile fondare, invece, l'azione politico-amministrativa su più punti, cioè sui tanti rimedi che è possibile da contrapporre alla disoccupazione e all'insufficienza della qualificazione professionale delle risorse umane.

Nessuno degli strumenti di intervento proposti risulta esente, però, da effetti collaterali indesiderabili, da problemi di finanziamento, da difficoltà di esecuzione e da ostacoli alla realizzazione.

D'altra parte, le misure qui tratteggiate nel quadro di una impegnativa politica dell'occupazione non offrono soluzioni a buon mercato, né rapide e assolutamente sicure risposte ai problemi di natura squisitamente sociale che occorre gestire.

Presa ciascuna alla volta, qualsiasi proposta si dimostrerebbe troppo selettiva e avrebbe, di conseguenza, un impatto assai debole. Ma se le misure richiamate sono messe in opera rapidamente e massimamente nel quadro di una azione concertata, si può ritenere che il loro effetto possa risultare sufficientemente positivo.

1.c.2) L'influenza della strategia europea per l'occupazione: l'elaborazione del Piano nazionale di azione per l'anno 2003

Va richiamata l'attenzione sul fatto che l'Unione Europea, fin dal 1998, ha espresso il suo particolare interesse ai temi dello sviluppo dell'occupazione ritenendo che le relative politiche nazionali avevano bisogno di essere inquadrate nel più ampio disegno della costruzione di un'Europa attenta ai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie.

E' opportuno ricordare, infatti, che in seguito alla decisione presa nel Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997 di rendere immediatamente operative le disposizioni in materia di occupazione e sulla base del Consiglio straordinario europeo sull'occupazione di Lussemburgo del 20-21 novembre 1997, che ha dato avvio alla cosiddetta strategia europea per l'occupazione, il Consiglio ha adottato, il 15 dicembre 1997, le prime linee guida per l'occupazione per il 1998. Si tratta di una struttura comune per i Piani d'azione nazionali finalizzati a promuovere e ad implementare una strategia coordinata per l'occupazione all'interno degli Stati membri.

I primi piani nazionali, presentati nel 1998, sono articolati nella prevista struttura a quattro pilastri - miranti alla promozione della occupabilità, della imprenditorialità, della adattabilità e delle pari opportunità - e mostrano, in generale, una reazione positiva incoraggiante al nuovo impulso dato alle politiche per l'occupazione dal processo di Lussemburgo.

I progressi rilevati sono stati individuati sia in termini di processo che di contenuto. Tra i primi, assumono rilevanza la tendenza verso un approccio esaustivo, fondato su un programma pluriennale; il perseguimento di una strategia di larga concertazione; il radicamento dei nuovi obiettivi nella preesistente politica per l'occupazione. Tra i secondi, vanno richiamati l'impegno ad agire in favore di una politica attiva per l'occupazione; la necessità riconosciuta di conferire una dimensione locale più accentuata alla politica per il lavoro; l'esigenza di sviluppare, modernizzare ed adeguare i servizi pubblici per l'impiego; l'affermazione dell'importanza che rivestono la formazione e il migliora-mento delle competenze; l'invito ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali.

Nel corso degli anni la struttura e i contenuti dei Nap hanno subito, come ogni processo reiterato nel tempo, continui aggiustamenti e modifiche, alla luce della esperienza maturata e dei mutamenti intercorsi sui mercati del lavoro dei singoli Paesi e a livello di UE.

Alla luce di tali considerazioni, le linee guida approvate anche per il 2003 (e poi confermate negli anni successivi) hanno mantenuto l'approccio integrato e pluriennale e la struttura in quattro pilastri, ma presentano alcuni elementi di novità.

In primo luogo, viene evidenziato il ruolo della modernizzazione dei servizi pubblici di collocamento nella attuazione efficace delle strategie di prevenzione e di attivazione e nella identificazione delle possibilità di creazione di posti di lavoro a livello locale.

Il secondo elemento di novità riguarda lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole e nel sistema di formazione.

Infine, con riferimento alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, viene previsto un ampliamento dei contenuti che possono costituire oggetto della negoziazione tra le parti sociali.

La principale novità introdotta nelle linee guida, a partire dal 2001, riguarda la definizione di obiettivi orizzontali che, insieme ai tradizionali quattro pilastri, costituiscono gli elementi di una strategia globale coerente finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo della piena occupazione stabilito a Lisbona.

Gli obiettivi orizzontali traducono le conclusioni emerse nei vertici sull'occupazione avutisi il 10-11 dicembre 1999 (Consiglio europeo di Helsinki), il 23-24 marzo 2000 (Consiglio europeo di Lisbona) e il 19-20 giugno 2000 (Consiglio europeo di Santa Maria da Feira).

Tali obiettivi richiamano il miglioramento delle opportunità occupa-zionali e il raggiungimento della piena occupazione, la diffusione di strategie globali e coerenti in tema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la collaborazione con le parti sociali per l'attuazione e il monitoraggio delle strategie per l'occupazione, la elaborazione di indicatori comuni per la valutazione dei progressi compiuti e la individuazione di buone prassi.

In particolare, relativamente allo sviluppo di una partnership integrata tra gli Stati membri e le parti sociali è stato considerato rilevante il nuovo ruolo attribuito a queste ultime non solo nella fase a monte di definizione delle misure, ma anche nelle successive fasi di attuazione delle azioni previste e di valutazione dei risultati conseguiti.

Le nuove sfide lanciate in occasione del vertice di Lisbona si riflettono ampiamente sugli orientamenti contenuti nei quattro pilastri. Essi presentano, infatti, notevoli differenze rispetto alle precedenti versioni, sia nei contenuti che nei differenti criteri di aggregazione delle singole linee guida.

Le linee guida 1 e 2, riguardanti rispettivamente i disoccupati, giovani prima dei sei mesi di disoccupazione e i disoccupati adulti prima dei dodici mesi di disoccupazione, sono state riunite in un'unica *guideline* con il risultato che l'approccio individuale delle attività di orientamento e consulenza professionale, tanto diffuso nei diversi Paesi dell'Unione, è stato espressamente indirizzato anche ai giovani disoccupati.

Si rileva come la maggiore enfasi posta sulla necessità di un intervento per la lotta alla disoccupazione di lunga durata sia particolarmente utile in Paesi come l'Italia, nei quali la percentuale di disoccupati da più di 12 mesi sul totale dei disoccupati si dimostra in aumento anche in periodi di crescita dell'occupazione.

Il passaggio dalle misure passive alle misure attive è stato, a cominciare dal 2001, articolato in due obiettivi che mirano, attraverso un riesame e una eventuale riforma dei sistemi previdenziale, fiscale e della formazione, da una parte alla promozione di un'impostazione che favorisca maggiormente l'occupazione, dall'altra alla elaborazione di una politica dell'invecchiamento attivo.

Con riferimento allo sviluppo delle competenze per il nuovo mercato del lavoro nel contesto dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, si è fatto notare che l'istruzione e la formazione dei giovani, la formazione permanente, l'ampliamento delle conoscenze dei cittadini, l'acquisizione e il miglioramento delle competenze dei disoccupati sono stati inseriti in un unico programma che prevede percorsi e misure

formative, nonché obiettivi, differenziati per ciascuna categoria, sottolineando, tuttavia, un elemento comune: la diffusione delle conoscenze e delle competenze nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Un ultimo punto merita attenzione in riferimento allo sviluppo delle competenze: è l'invito a migliorare il riconoscimento delle qualifiche e delle conoscenze acquisite, che sull'esempio di altri Paesi europei che hanno già avviato processi di valutazione e certificazione delle competenze, dei corsi formativi e degli enti erogatori, può contribuire a facilitare la mobilità professionale.

Con riferimento al secondo pilastro, dedicato allo sviluppo della imprenditorialità e alla creazione di posti di lavoro, non si evidenziano significative differenze rispetto alle precedenti versioni, se non un riferimento esplicito alla lotta e al riallineamento del lavoro sommerso attraverso disposizioni normative, incentivi, riforme dei sistemi fiscali e previdenziali in collaborazione con le parti sociali.

Si può notare inoltre come, in generale, il coinvolgimento delle autorità regionali resti ancorato allo sviluppo di strategie per la creazione di posti di lavoro a livello locale.

Nel terzo pilastro si rilevano due differenze sostanziali: la prima riguarda l'invito ad una migliore osservanza della normativa vigente in termini di salute e sicurezza, la seconda riguarda una nuova collocazione del ruolo delle parti sociali nel concludere accordi sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dei lavoratori.

Relativamente al rafforzamento delle politiche di pari opportunità, che è il c.d. “quarto pilastro”, si rileva la fissazione esplicita di un obiettivo nazionale di aumento della disponibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

Nel 1998 l'Italia ha messo a punto il primo Piano per l'occupazione (Nap). Il mercato del lavoro nazionale segnava un rallentamento nel processo di crescita tendenziale dell'occupazione registrato nei precedenti trimestri; permanevano comunque forti diversificazioni a livello territoriale, con segnali di ripresa occupazionale più forti al Sud che nel resto del Paese.

Sul fronte della disoccupazione si evidenziava un incremento, gene-ralizzato sia per sesso che per ripartizione geografica, del relativo tasso, che si attestava in media al 12,5%; segnali positivi derivavano dall'andamento della disoccupazione giovanile, mentre peggiorava la situazione dei disoccupati di lunga durata.

E a tale obbligo si è adempiuto negli anni successivi. A tal riguardo, è bene rilevare che, in considerazione del ruolo che la legislazione nazionale ha assegnato alle Regioni che sono diventate responsabili primarie dello sviluppo economico e sociale del loro territorio, ancor più di quanto possa fare lo Stato, a tale livello di governo compete, in sostanziale parallelismo di funzioni, l’assunzione di responsabilità nella gestione delle politiche attive dell’occupazione.

torna al sommario

DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

D.P.C.M. 18 novembre 2005
(G.U. n. 13 del 17 gennaio 2006)

Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri

- visto l'art. 14-*vicies ter* della legge 17 agosto 2005, n. 168, che prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delle attività produttive, sono definiti: a) i requisiti delle società di gestione dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto; b) i requisiti degli esercizi commerciali; c) i criteri per l'aggiudicazione delle gare; d) le caratteristiche e la regolamentazione di utilizzo del buono pasto;
- sulla proposta del ministro delle attività produttive;

Decreta:

Art. 1.
Ambito di applicazione e finalità.

1. Il presente decreto ha per oggetto l'attività di emissione dei buoni pasto, le procedure di aggiudicazione del servizio sostitutivo di mensa reso a mezzo di buoni pasto, nonché i rapporti tra le società di emissione e gli esercizi convenzionati, per assicurare l'efficienza e la stabilità economica del mercato dei buoni pasto, garantire la libera ed effettiva concorrenza nel settore ed un efficiente servizio ai consumatori.

Art. 2.
Definizioni.

1. Ai fini del presente decreto si intendono:
a) per attività di emissione di buoni pasto, l'attività finalizzata a rendere, per il tramite di esercizi convenzionati, il servizio sostitutivo di mensa aziendale;
b) per servizi sostitutivi di mensa resi a mezzo dei buoni pasto, le somministrazioni di alimenti e bevande e le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato effettuate dagli esercizi elencati all'art. 4;

c) per buono pasto, il documento di legittimazione, anche in forma elettronica, avente le caratteristiche di cui al successivo art. 5, che attribuisce al possessore, ai sensi dell'art. 2002 del codice civile, il diritto ad ottenere dagli esercizi convenzionati la somministrazione di alimenti e bevande e la cessione di prodotti di gastronomia pronti per il consumo, con esclusione di qualsiasi prestazione in denaro;
d) per società di emissione, l'impresa che svolge l'attività di emissione di buoni pasto;
e) per esercizi convenzionati, gli esercizi, elencati all'art. 4, che, in forza di apposita convenzione con la società di emissione, provvedono ad erogare il servizio sostitutivo di mensa;
f) per cliente, il datore di lavoro, pubblico o privato, che acquista dalla società di emissione i buoni pasto al fine di erogare ai propri dipendenti il servizio sostitutivo di mensa;
g) per valore facciale, il valore della prestazione, inclusivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, indicato sul buono pasto.

Art. 3.
Requisiti delle società di emissione.

1. L'attività di emissione di buoni pasto è svolta esclusivamente da società di capitali con capitale sociale versato non inferiore a settecentocinquantamila euro.
2. Le società di cui al comma 1 hanno come oggetto sociale l'esercizio dell'attività finalizzata a rendere il servizio sostitutivo di mensa, sia pubblica che privata, a mezzo di buoni pasto e di altri titoli di legittimazione rappresentativi di servizi.
3. Il bilancio delle società di cui al comma 1 deve essere corredato dalla relazione nella quale una società di revisione iscritta nell'elenco di cui all'art. 161 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, esprime un giudizio ai sensi dell'art. 156 del citato decreto legislativo, ovvero da una relazione redatta da una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 2409-*bis* del codice civile.
4. Le cariche di amministratore, sindaco e direttore generale nelle imprese di emissione non possono essere ricoperte da coloro che:
   1) si trovano in una delle condizioni di ineleggibilità o decadenza previste dall'art. 2382 del codice civile;
   2) sono stati sottoposti a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o della legge 31 maggio 1965, n. 575, salvi gli effetti della riabilitazione;
   3) sono stati condannati con sentenza irrevocabile, salvi gli effetti della riabilitazione:
   a) a pena detentiva per uno dei reati previsti dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento;
   b) alla reclusione per uno dei delitti previsto nel titolo XI del libro V del codice civile e nel regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267;
   c) alla reclusione per delitti contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;
   d) alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per un qualunque delitto non colposo.
5. Le pene previste dal comma 4, punto 3, lettere a) e b), non rilevano se inferiori ad un anno.

6. Le società di cui al comma 1 possono svolgere l'attività di emissione dei buoni pasto previa dichiarazione di inizio attività trasmessa ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80, al Ministero delle attività produttive, sotto la responsabilità dei rappresentanti legali, di possesso dei requisiti richiesti dal presente decreto.
7. Le imprese attive nel settore dell'emissione di buoni pasto aventi sede in altri Paesi dell'Unione europea possono esercitare l'attività di cui al comma 1 se a ciò autorizzate in base alle norme del Paese di appartenenza.

Art. 4.
Requisiti degli esercizi.

1. I servizi sostitutivi di mensa resi a mezzo dei buoni pasto sono erogati dagli esercizi che svolgono le seguenti attività:
a) le somministrazioni di alimenti e bevande effettuate dagli esercizi di somministrazione di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, nonché da mense aziendali ed interaziendali;
b) le cessioni di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato, effettuate, oltre che dagli stessi esercizi di somministrazione, mense aziendali ed interaziendali, da rosticcerie e gastronomie artigianali i cui titolari siano iscritti all'albo di cui all'art. 5, primo comma, della legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché dagli esercizi di vendita di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ed alle eventuali leggi regionali in materia di commercio, legittimati a vendere i prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare.
2. Resta fermo il possesso dell'autorizzazione sanitaria di cui all'art. 2 della legge 30 aprile 1962, n. 283, nel caso di preparazione o manipolazione dei prodotti di gastronomia all'interno dell'esercizio.

Art. 5.
Requisiti dei buoni pasto.

1. Ai sensi del presente decreto i buoni pasto:
a) consentono all'utilizzatore di ricevere un servizio sostitutivo di mensa di importo pari al valore facciale del buono pasto;
b) costituiscono il documento che consente all'esercizio convenzionato di provare l'avvenuta prestazione nei confronti delle società di emissione;
c) sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo pieno e parziale, anche qualora l'orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto, nonché dai soggetti che hanno instaurato con il cliente un rapporto di collaborazione anche non subordinato;
d) non sono cedibili, commercializzabili, cumulabili o convertibili in denaro;
e) sono utilizzabili esclusivamente per l'intero valore facciale.
2. I buoni pasto devono riportare:
a) il codice fiscale o la ragione sociale del datore di lavoro;
b) la ragione sociale e il codice fiscale della società di emissione;

c) il valore facciale espresso in valuta corrente;
d) il termine temporale di utilizzo;
e) uno spazio riservato alla apposizione della data di utilizzo, della firma dell'utilizzatore e del timbro dell'esercizio convenzionato presso il quale il buono pasto viene utilizzato;
f) la dicitura «Il buono pasto non è cumulabile, né cedibile né commerciabile, né convertibile in denaro; può essere utilizzato solo se datato e sottoscritto dall'utilizzatore».
3. Le società di emissione sono tenute ad adottare idonee misure antifalsificazione e di tracciabilità del buono pasto.

Art. 6.
Criteri per l'aggiudicazione delle gare.

1. Gli appalti aventi ad oggetto i servizi sostitutivi di mensa sono aggiudicati ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, privilegiando la garanzia e la qualità della prestazione mediante la valutazione dell'aspetto tecnico ed economico dell'offerta.
2. L'offerta è valutata sulla base dei criteri indicati all'art. 53, comma 1, lettera a), della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE.
3. L'offerta è valutata sulla base dei seguenti criteri:
a) prezzo.
Il punteggio massimo è attribuito all'offerta con il prezzo più basso. Alle altre offerte è attribuito un minor punteggio determinato dalla formula: prezzo minimo offerto diviso prezzo singola offerta moltiplicato per il punteggio massimo; il risultato è moltiplicato per un coefficiente correttivo da 0,95 a 1. Ai suddetti prezzi si applica l'imposta sul valore aggiunto.
Fattore ponderale: 30-40;
b) rimborso dei buoni pasto agli esercizi convenzionati.
Il punteggio massimo è attribuito all'offerta che prevede da parte della società di emissione il rimborso del buono pasto più elevato all'esercizio convenzionato. Alle altre offerte è attribuito un minor punteggio determinato dalla formula: rimborso singola offerta diviso rimborso massimo moltiplicato per il punteggio massimo; il risultato è moltiplicato per un coefficiente correttivo da 0,95 ad 1.
Fattore ponderale 15-30;
c) progetto tecnico.
Il punteggio massimo è attribuito al progetto tecnico che meglio risponde alle specifiche oggettive esigenze organizzative e di innovazione tecnologica indicate dal cliente.
Fattore ponderale 0-20;
d) termini di pagamento agli esercizi convenzionati.
Il punteggio massimo è attribuito all'impresa che si impegna a pagare i corrispettivi delle fatture in un termine inferiore rispetto a quello previsto dal comma 1 dell'art. 9 del presente decreto.
Fattore ponderale: 1-10;

e) rete degli esercizi.
Il punteggio massimo è attribuito all'offerta che reca l'impegno espresso all'attivazione, entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando, del maggior numero di convenzioni con esercizi. La stipula del contratto è subordinata alla circostanza che l'impresa aggiudicataria fornisca prova, entro il congruo termine di cui al primo periodo, di aver attivato il numero di convenzioni indicate in sede di offerta. Se la prova non viene fornita, l'impresa decade dall'aggiudicazione e il servizio viene affidato all'impresa che la segue in graduatoria. Alle altre offerte è attribuito un punteggio direttamente proporzionale secondo la formula, corretta da un fattore di correzione compreso tra 0,80 e 0,95: numero esercizi singola offerta diviso numero massimo esercizi per punteggio massimo.
Fattore ponderale: 5-35.
4. La somma dei fattori ponderali da assegnare per l'insieme degli elementi è pari a 100: in ogni caso i criteri di aggiudicazione dovranno essere coerenti con le specifiche ed oggettive esigenze delle singole amministrazioni aggiudicatrici prevedendosi tempi congrui per la presentazione delle offerte.
5. Il mancato rispetto dei criteri e/o delle condizioni indicate in offerta comporta la revoca dell'aggiudicazione dell'appalto.
6. Le dichiarazioni sono autocertificate ai sensi della vigente normativa.

Art. 7.
Modalità per garantire il valore della prestazione.

1. I datori di lavoro, le società di emissione e gli esercizi convenzionati assicurano, ciascuno nell'esercizio della rispettiva attività contrattuale e delle obbligazioni di propria pertinenza, la utilizzabilità del buono pasto per l'intero valore facciale.
2. Il valore assunto a base d'asta per le gare non può essere inferiore al valore facciale del buono pasto.
3. Il valore facciale del buono pasto è comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto prevista per le somministrazioni al pubblico di alimenti e bevande. Le variazioni dell'imposta sul valore aggiunto lasciano inalterato il contenuto economico dei contratti già stipulati.
4. Sono nulli i contratti aventi ad oggetto servizi sostitutivi di mensa conclusi previa contrattazione telematica con il sistema delle aste on-line con rilanci plurimi, anche con l'intervento di intermediari professionali.

Art. 8.
Convenzioni.

1. Le convenzioni stipulate tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili di cui all'art. 4 contengono:
a) l'indicazione del termine di pagamento da parte della società di emissione dei buoni pasto utilizzati presso gli esercizi convenzionati;
b) la durata del contratto, le condizioni anche economiche, ed il termine del preavviso per l'eventuale rinegoziazione o la disdetta;
c) le clausole di utilizzabilità del buono pasto, relative alle condizioni di validità ed ai limiti di utilizzo, nonché ai termini di scadenza, specificati in modo espresso ed uniforme:

d) l'indicazione dello sconto incondizionato e di eventuali altri corrispettivi riconosciuti alle società di emissione;
e) l'indicazione del termine, non inferiore a sei mesi dalla data di scadenza del buono pasto, entro il quale l'esercizio convenzionato potrà validamente richiedere il pagamento delle prestazioni effettuate.
2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono essere stipulate e modificate, con specifica accettazione delle parti, esclusivamente in forma scritta.

Art. 9.
Termini e ritardi di pagamento.

1. Il termine massimo per il pagamento dei buoni pasto da parte dei clienti alle società di emissione è fissato in quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della fattura.
2. Il comma 1 si applica anche al pagamento delle fatture agli esercizi convenzionati da parte delle società di emissione.
3. In caso di mancato pagamento entro i termini di cui ai commi 1 e 2 decorrono automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza, gli interessi legali nella misura di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.
4. Le parti, nella propria libertà contrattuale, possono stabilire termini superiori rispetto a quelli legali di cui ai commi 1 e 2 a condizione che le diverse pattuizioni siano stabilite per iscritto e rispettino i limiti concordati nell'ambito di accordi sottoscritti presso il Ministero delle attività produttive dalle organizzazioni, maggiormente rappresentative a livello nazionale, dalle imprese di emissione, dagli esercizi convenzionabili e dai datori di lavoro.

Art. 10.
Disposizioni transitorie.

1. Le società in esercizio alla data di entrata in vigore del presente decreto si adeguano alle prescrizioni del medesimo entro dodici mesi.
2. I contratti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sono adeguati alle previsioni in esso contenute entro dodici mesi.

Roma, 18 novembre 2005.

p. il Presidente: Letta.

torna al sommario

Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2005, n. 303
(G.U. n. 57 del 9 marzo 2006 - Suppl. ord. n. 55)

Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Il Presidente della Repubblica

- visto l'articolo 87 della Costituzione;
- visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, concernente nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, e, in particolare, gli articoli 2 e 4;
- visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;
- visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, come modificato dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e, in particolare, l'articolo 7, commi 1, 2 e 3, secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri individua, con propri decreti, le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri ed indica, per tali strutture e per quelle di cui si avvalgono i ministri o Sottosegretari di Stato da lui delegati, il numero massimo degli uffici e dei servizi, restando l'organizzazione interna delle strutture medesime affidata alle determinazioni del Segretario generale o dei ministri e Sottosegretari delegati, secondo le rispettive competenze;
- visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, e successive modificazioni, recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2002, n. 249, recante individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e, in particolare, l'articolo 10, comma 2, il quale prevede che entro due anni dalla data di entrata in vigore del regolamento sopracitato, e successivamente ogni tre anni, il Presidente del Consiglio dei ministri verifica lo stato di attuazione della normativa emanata e apporta, nelle prescritte forme, le modificazioni ritenute necessarie;
- considerato che, in relazione ai mutamenti normativi, organizzativi e gestionali avvenuti presso le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, si rende necessario apportare modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2002, n. 249;

- considerato, inoltre, l'articolo 3, comma 6-quater, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, in cui si prevede che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge di conversione si debba provvedere ad emanare i provvedimenti previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
- effettuata la ricognizione delle strutture del Segre-tariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle relative attribuzioni che si risolvono nell'elaborazione e nell'emanazione di provvedimenti amministrativi;
- udito il parere del Consiglio di Stato n. 1367/2005, Sezione consultiva per gli atti normativi, espresso nell'Adunanza del 4 aprile 2005;
- vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 2 dicembre 2005;
- sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per la Funzione pubblica;

Emana

il seguente regolamento:

Art. 1.
Ambito di applicazione.

1. Il presente regolamento si applica ai procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia che conseguano obbligatoriamente a iniziativa di parte, sia che debbano essere promossi d'ufficio.
2. I procedimenti di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri si concludono con un provvedimento espresso nel termine stabilito, per ciascun procedimento, nelle allegate tabelle che costituiscono parte integrante del presente regolamento e che contengono, altresì, l'indicazione dell'ufficio competente e delle fonti normative.
3. In caso di mancata inclusione del procedimento nelle allegate tabelle, lo stesso si conclude nel termine indicato da altra fonte legislativa o regolamentare o, in mancanza, nel termine di novanta giorni di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Art. 2.
Decorrenza del termine iniziale per i procedimenti d'ufficio.

1. Per i procedimenti d'ufficio il termine iniziale decorre dalla data in cui il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri abbia notizia del fatto da cui sorge l'obbligo di provvedere.

Art. 3.
Decorrenza del termine iniziale per i procedimenti a iniziativa di parte.

1. Per i procedimenti a iniziativa di parte il termine iniziale decorre dalla data di ricevimento della domanda o istanza.
2. La domanda deve essere redatta nelle forme e nei modi stabiliti dalla normativa vigente, ovvero indicati in atti dell'amministrazione portati a idonea conoscenza degli amministrati, e deve essere corredata della prevista documentazione, dalla quale risulti la sussistenza dei presupposti richiesti da legge o da regolamento per l'adozione del provvedimento. Le domande inviate per fax o per via telematica sono valide in presenza delle condizioni richieste dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
3. All'atto della presentazione della domanda è rilasciata all'interessato una ricevuta, contenente, ove possibile, le indicazioni di cui all'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Tali indicazioni sono comunque fornite all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e all'articolo 4 del presente regolamento. Per le domande o istanze inviate a mezzo del servizio postale, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, la ricevuta è costituita dall'avviso stesso. Per le domande inviate per via telematica, si applica il disposto di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.
4. Ove la domanda dell'interessato sia ritenuta irregolare o incompleta, il responsabile del procedimento ne dà comunicazione all'istante entro sessanta giorni, indicando le cause della irregolarità o della incompletezza. In questi casi il termine iniziale del procedimento decorre dal ricevimento della domanda regolarizzata o completata.

Art. 4.
Comunicazione dell'inizio del procedimento.

1. Salvo che sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, il responsabile del procedimento dà comunicazione dell'inizio del procedimento stesso ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, ai soggetti la cui partecipazione al procedimento sia prevista da legge o regolamento, nonché ai soggetti, individuati o facilmente individuabili, cui dal provvedimento possa derivare un pregiudizio.
2. I soggetti di cui al comma 1 sono resi edotti dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale, contenente, ove già non rese note ai sensi dell'articolo 3, comma 3, le indicazioni di cui all'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Qualora, per il numero degli aventi titolo, la comunicazione personale risulti, per tutti o per taluni di essi, impossibile o particolarmente gravosa, nonché nei casi in cui vi siano particolari esigenze di celerità, il responsabile del procedimento procede ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, mediante l'affissione e la pubblicazione di apposito atto, indicante le ragioni che giustificano la deroga, nel Bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ovvero mediante l'impiego di procedure di trasmissione telematica, previste dalle specifiche norme del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
3. L'omissione, il ritardo o l'incompletezza della comunicazione può essere fatta valere solo dai soggetti che abbiano titolo alla comunicazione medesima, mediante segnalazione scritta al dirigente preposto all'unità organizzativa competente, il quale è tenuto a fornire gli opportuni

chiarimenti o ad adottare le misure necessarie, anche ai fini dei termini posti per l'intervento del privato nel procedimento, nel termine di dieci giorni.
4. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 3 in ordine alla decorrenza del termine iniziale del procedimento.

Art. 5.
Partecipazione al procedimento.

1. Ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, presso le sedi degli organi o uffici del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri sono rese note, mediante affissione in appositi albi o con altre idonee forme di pubblicità, le modalità per prendere visione degli atti del procedimento.
2. Ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b), della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, coloro che hanno titolo a prendere parte al procedimento possono presentare memorie e documenti entro un termine pari a due terzi di quello fissato per la durata del procedimento, sempre che il procedimento stesso non sia già concluso. Tale termine viene computato a partire dalla data di comunicazione dell'avvio del procedimento, effettuata ai sensi dell'articolo 4.
3. La presentazione di memorie e documenti presentati oltre il termine indicato al comma 2 non può comunque determinare lo spostamento del termine finale del procedimento.

Art. 6.
Termine finale del procedimento.

1. I termini per la conclusione dei procedimenti si riferiscono alla data di adozione del provvedimento. Nel caso di provvedimenti recettizi, i termini si riferiscono alla data di notificazione o di comunicazione al destinatario.
2. Ove talune fasi del procedimento, al di fuori delle ipotesi previste dagli articoli 16 e 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, siano di competenza di amministrazioni diverse, il termine finale del procedimento deve intendersi comprensivo dei periodi di tempo necessari per l'espletamento delle fasi stesse.
3. I termini di cui ai commi 1 e 2 costituiscono termini massimi e la loro scadenza non esonera l'amministrazione dall'obbligo di provvedere con sollecitudine, fatta salva ogni conseguenza dell'inosservanza del termine.
4. Ove il procedimento si concluda con atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ovvero ad altre forme di controllo preventivo ai sensi dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, il periodo di tempo relativo alla fase di controllo non è computato ai fini del termine di conclusione del procedimento. In calce al provvedimento soggetto a controllo, il responsabile del procedimento indica l'organo competente al controllo medesimo e i termini, se previsti, entro cui lo stesso deve essere esercitato, rinviando alle eventuali ulteriori indicazioni fornite dall'organo controllante.
5. Ove non sia diversamente disposto, per i procedimenti di modifica di provvedimenti già emanati si applicano gli stessi termini finali indicati per il procedimento principale.

6. Quando la legge prevede che la domanda dell'interessato si intende respinta o accolta dopo l'inutile decorso di un determinato periodo di tempo dalla presentazione della domanda stessa, l'amministrazione, ove intenda adottare una determinazione espressa, deve provvedervi entro il termine previsto per la formazione del silenzio-assenso.
7. Quando la legge stabilisce nuovi casi di silenzio, i termini contenuti nelle tabelle allegate si intendono modificati in conformità.

Art. 7.
Acquisizione obbligatoria di pareri e di valutazioni tecniche di organi od enti appositi.

1. Ove debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo e il parere non intervenga entro il termine stabilito dall'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, l'amministrazione richiedente può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere. Ove l'amministrazione procedente ritenga di non avvalersi di tale facoltà, il responsabile del procedimento partecipa agli interessati la determinazione di attendere il parere per un ulteriore periodo di tempo, che non viene computato ai fini del termine finale del procedimento ma che non può comunque essere superiore a quarantacinque giorni. Decorso inutilmente tale ulteriore periodo, l'amministrazione procede indipendentemente dall'acquisizione del parere.
2. Nell'ipotesi di cui al comma 3 dell'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, l'amministrazione procedente, decorso inutilmente anche l'ulteriore periodo di cui al comma 1, comunica all'organo interpellato per il parere l'impossibilità di proseguire i propri lavori, informandone gli interessati.
3. Ove per disposizione di legge o regolamento l'adozione di un provvedimento debba essere preceduta dall'acquisizione di valutazioni tecniche di organi od enti appositi e questi non provvedano e non rappresentino esigenze istruttorie ai sensi e nei termini di cui all'articolo 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, il responsabile del procedimento chiede le suddette valutazioni tecniche agli altri organismi di cui al comma 1 del medesimo articolo 17 e partecipa agli interessati l'intervenuta richiesta. In tali casi, per il periodo di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il tempo occorrente per l'acquisizione delle valutazioni tecniche, determinato con le modalità di cui al comma 4, non viene computato ai fini del termine finale del procedimento. A decorrere da centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il tempo occorrente per l'acquisizione delle valutazioni tecniche viene computato ai fini del termine finale del procedimento, da modificarsi, ove necessario, con le modalità di cui al comma 4.
4. Entro il termine di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio dei ministri individua, in via generale, d'intesa con gli organi, amministrazioni o enti interessati, gli altri soggetti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti rispetto a quelle degli organi ordinari, ai quali sia possibile richiedere in via sostitutiva le valutazioni tecniche, stabilendo i termini entro i quali le stesse devono essere rese. Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede altresì, ove occorra, ad apportare le conseguenti modifiche ai termini finali stabiliti nelle tabelle allegate al presente decreto. La eventuale integrazione tabellare susseguente all'individuazione di organi o enti preposti in via alternativa ad esprimere valutazioni tecniche non comporta modifica del presente regolamento.
5. Nell'ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, si applica la disposizione di cui al comma 2.

Art. 8.
Pareri facoltativi.

1. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri, fuori dai casi di parere obbligatorio, ritenga di dover promuovere la richiesta di parere in via facoltativa al Consiglio di Stato, il responsabile del procedimento dà notizia della determinazione agli interessati, indicandone concisamente le ragioni. In tal caso, il periodo di tempo occorrente per l'acquisizione del parere, dalla richiesta alla sua ricezione, non è computato nel termine finale del procedimento, ove il parere medesimo sia reso nel termine di cui all'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'amministrazione procede prescindendo dal parere ove questo non sia reso nei termini suddetti.
2. L'acquisizione in via facoltativa di pareri e di valutazioni tecniche di organi, amministrazioni o enti, al di fuori del caso di cui al comma 1, ha luogo con l'osservanza del termine finale del procedimento.

Art. 9.
Responsabile del procedimento.

1. Salvo che sia diversamente disposto, responsabile del procedimento è il dirigente preposto all'unità organizzativa competente alla trattazione del procedimento, come individuata nelle tabelle allegate al presente decreto.
2. Nel caso in cui siano delegate competenze funzionali, responsabile del procedimento è il dirigente delegato.
3. In caso di assenza o di temporaneo impedimento, le funzioni del responsabile del procedimento sono esercitate dall'impiegato immediatamente sottordinato.
4. Il dirigente preposto all'unità organizzativa può affidare la responsabilità di un singolo procedimento ad altro impiegato addetto all'unità. In caso di assenza o di temporaneo impedimento di quest'ultimo, il dirigente preposto all'unità organizzativa riassume, senza soluzione di continuità, la responsabilità del procedimento.
5. Il responsabile del procedimento esercita le attribuzioni contemplate dagli articoli 6, 11 e 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché dal presente regolamento, e svolge inoltre tutti gli altri compiti indicati nelle disposizioni organizzative e di servizio, nonché quelli attinenti all'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Art. 10.
Integrazioni e modificazioni del presente regolamento.

1. I termini e i responsabili dei procedimenti amministrativi individuati successivamente alla data di entrata in vigore del presente regolamento saranno disciplinati con apposito regolamento integrativo, tranne il caso in cui la modifica del responsabile del procedimento sia l'effetto automatico della modifica della norma organizzatoria originaria. In tal caso si può procedere direttamente alla modifica delle tabelle allegate.
2. Ogni tre anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il Presidente del Consiglio dei ministri verifica lo stato di attuazione della normativa emanata e apporta, nelle prescritte forme, le modifi-cazioni ritenute necessarie.

Art. 11.
Pubblicità.

1. Il presente regolamento è pubblicato anche nel Bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le stesse forme e modalità sono utilizzate per le successive modificazioni.
2. Presso ogni sede del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri è indicato, con apposito avviso, l'ufficio presso cui sono a disposizione di chiunque vi abbia interesse elenchi recanti l'indicazione delle unità organizzative responsabili dell'istruttoria e del procedimento, nonché del provvedimento finale, in relazione a ciascun tipo di procedimento amministrativo.

Art. 12.
Entrata in vigore.

1. Il presente regolamento entra in vigore dopo quindici giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. Dalla stessa data è abrogato il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri 7 agosto 2002, n. 249.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica, italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 23 dicembre 2005.

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri;
Baccini, ministro per la Funzione pubblica;
Visto, il Guardasigilli: Castelli.

torna al sommario

Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36
(G.U. n. 37 del 14 febbraio 2006)

Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
- visto l'articolo 117 della Costituzione;
- vista la legge 18 aprile 2005, n. 62, ed in particolare l'articolo 1 e l'allegato A;
- vista la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico;
- vista la legge 22 aprile 1941, n. 633;
- vista la legge 24 ottobre 1977, n. 801;
- vista la legge 7 agosto 1990, n. 241;
- visto il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157;
- vista la legge 7 giugno 2000, n. 150;
- visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
- visto il decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
- vista la legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
- acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali;
- vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 ottobre 2005;
- sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.
Oggetto ed ambito di applicazione.

1. Il presente decreto legislativo disciplina le modalità di riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico.
2. Le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico non hanno l'obbligo di consentire il riutilizzo dei documenti di cui al comma 1. La decisione di consentire o meno tale riutilizzo spetta all'amministrazione o all'organismo interessato, salvo diversa previsione di legge o di regolamento.
3. Il presente decreto si applica altresì quando i documenti di cui al comma 1 sono già stati diffusi per il loro riutilizzo dai soggetti ivi indicati. È in ogni caso assicurata la parità di trattamento tra tutti i riutilizzatori, salvo quanto previsto dall'articolo 11.
4. Nell'esercizio del potere di cui al comma 2 le pubbliche amministrazioni o gli organismi di diritto pubblico perseguono la finalità di rendere riutilizzabile il maggior numero di informazioni, in base a modalità che assicurino condizioni eque, adeguate e non discriminatorie.

Art. 2.
Definizioni.

1. Ai fini del presente decreto si intende per:
a) pubbliche amministrazioni: le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, consorzi o associazioni e gli altri enti pubblici non economici;
b) organismi di diritto pubblico: gli organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici. Sono escluse le imprese pubbliche, come definite all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
c) documento: la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto nella disponibilità della pubblica amministrazione o dell'organismo di diritto pubblico. La definizione di documento non comprende i programmi informatici;
d) dato pubblico: il dato conoscibile da chiunque;
e) riutilizzo: l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali;

f) scambio di documenti: la cessione di documenti finalizzata esclusivamente all'adempimento di compiti istituzionali fra i soggetti di cui alle lettere a) e b);
g) dati personali: i dati definiti tali dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
h) licenza standard per il riutilizzo: il contratto, o altro strumento negoziale, redatto ove possibile in forma elettronica, nel quale sono definite le modalità di riutilizzo dei documenti delle pubbliche amministrazioni o degli organismi di diritto pubblico;
i) titolare del dato: la pubblica amministrazione o l'organismo di diritto pubblico che ha originariamente formato per uso proprio o commissionato ad altro soggetto pubblico o privato il documento che rappresenta il dato.

Art. 3.
Documenti esclusi dall'applicazione del decreto.

1. Sono esclusi dall'applicazione del presente decreto i seguenti documenti:
a) quelli detenuti per finalità che esulano dall'ambito dei compiti istituzionali della pubblica amministrazione o dell'organismo di diritto pubblico;
b) quelli nella disponibilità delle emittenti di servizio pubblico e delle società da esse controllate e da altri organismi o loro società controllate per l'adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico;
c) quelli nella disponibilità di istituti d'istruzione e di ricerca quali scuole, università, archivi, biblioteche ed enti di ricerca, comprese le organizzazioni preposte al trasferimento dei risultati della ricerca;
d) quelli nella disponibilità di enti culturali quali musei, biblioteche, archivi, orchestre, teatri lirici, compagnie di ballo e teatri;
e) quelli comunque nella disponibilità degli organismi di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801;
f) quelli relativi ai dati di cui alla borsa continua nazionale del lavoro, all'anagrafe del lavoratore ed i dati assunti in materia di certificazione dei contratti di lavoro, disciplinati dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e dai rispettivi provvedimenti attuativi;
g) quelli esclusi dall'accesso ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
h) quelli sui cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale ai sensi della legge 22 aprile 1941, n. 633, ovvero diritti di proprietà industriale ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

Art. 4.
Norma di salvaguardia.

1. Sono fatte salve:
a) la disciplina sulla protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
b) la disciplina sulla protezione del diritto d'autore di cui alla legge 22 aprile 1941, n. 633. Gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo si applicano compatibilmente con le disposizioni di accordi internazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare la

Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche, del 1886, ratificata con legge 20 giugno 1978, n. 399, e l'Accordo TRIPS sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, del 1994, ratificato con legge 29 dicembre 1994, n. 747;
c) la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui al Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241;
d) le disposizioni in materia di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie, anche con riferimento all'articolo 1, commi da 367 a 373, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
e) le disposizioni in materia di proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30;
f) la disciplina sul Sistema statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, nonchè la disposizione sull'accesso ai dati individuali di cui all'articolo 8 della legge 31 dicembre 1996, n. 681.

Art. 5.
Richiesta di riutilizzo di documenti.

1. Il titolare del dato predispone le licenze standard per il riutilizzo e le rende disponibili, ove possibile in forma elettronica, sui propri siti istituzionali.
2. I soggetti che intendono riutilizzare dati delle pubbliche amministrazioni o degli organismi di diritto pubblico presentano apposita richiesta secondo le modalità stabilite dal titolare del dato con proprio provvedimento.
3. Il titolare del dato esamina le richieste e rende disponibili i documenti al richiedente, ove possibile in forma elettronica, entro il termine di trenta giorni, prorogabile di ulteriori trenta giorni nel caso in cui le richieste siano numerose o complesse. Il titolare del dato non ha l'obbligo di produrre o di continuare a produrre documenti al solo fine di permetterne il riutilizzo da parte di un soggetto privato o pubblico.
4. I poteri e le facoltà connessi al riutilizzo spettano unicamente al titolare del dato.

Art. 6.
Formati disponibili.

1. Il titolare del dato mette a disposizione i documenti richiesti nella forma in cui sono stati prodotti.
2. Il titolare del dato fornisce i documenti, ove possibile in formato elettronico, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 11, e non ha l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne per soddisfare la richiesta, nè l'obbligo di fornire estratti di documenti se ciò comporta attività eccedenti la semplice manipolazione.

Art. 7.
Tariffe.

1. Con decreti dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono determinate, sulla base dei criteri di cui ai commi 2 e 3, le tariffe e le relative modalità di versamento da corrispondere a fronte delle attività di cui agli articoli 5, 6 e 9.
2. L'importo delle tariffe di cui al comma 1, individuato sulla base dei costi effettivi sostenuti dalle Amministrazioni e aggiornato ogni due anni, comprende i costi di raccolta, di produzione, di riproduzione e diffusione maggiorati, nel caso di riutilizzo per fini commerciali, di un utile da determinare, con i decreti di cui al comma 1, sulle spese per investimenti sostenute dalle Amministrazioni nel triennio precedente.
3. Nei casi di riutilizzo a fini non commerciali è prevista una tariffa differenziata da determinarsi, con le modalità di cui ai commi 1 e 2, secondo il criterio della copertura dei soli costi effettivi sostenuti dalle Amministrazioni interessate.
4. I decreti di cui al comma 1 sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e resi altresì pubblici, a cura dell'Amministrazione competente, ove possibile secondo modalità informatiche, sul proprio sito istituzionale.
5. Gli introiti delle tariffe di cui al comma 1, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnati, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 18 aprile 2005, n. 62, allo stato di previsione delle Amministrazioni interessate.
6. Gli enti territoriali e gli altri enti ed organismi pubblici determinano, rispettivamente con proprie disposizioni o propri atti deliberativi gli importi delle tariffe e le relative modalità di versamento, sulla base dei criteri indicati ai commi 2 e 3.

Art. 8.
Contenuti delle licenze standard per il riutilizzo.

1. Gli schemi di licenze standard per il riutilizzo sono predisposti dal titolare del dato, ove possibile in formato elettronico e resi disponibili sul proprio sito istituzionale. Gli schemi possono essere compilati elettronicamente e contengono eventuali limitazioni o condizioni all'utilizzo dei documenti, in considerazione delle loro peculiari caratteristiche, nonchè l'indicazione dei mezzi di impugnazione, secondo criteri individuati dal titolare medesimo con proprio provvedimento.
2. Le condizioni e le limitazioni poste dal titolare del dato negli schemi di licenze standard sono individuate per categorie di documenti secondo criteri di proporzionalità e nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali e non possono costituire ostacolo alla concorrenza.

Art. 9.
Strumenti di ricerca di documenti disponibili.

1. Le pubbliche Amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico promuovono forme di adeguata informazione e comunicazione istituzionale relativamente ai documenti oggetto di riutilizzo, anche attraverso i propri siti istituzionali e prevedono modalità pratiche per facilitare la ricerca di documenti disponibili per il riutilizzo quali elenchi, portali e repertori collegati ad elenchi decentralizzati.

Art. 10.
Riutilizzo di documenti a fini commerciali da partedi pubbliche amministrazioni.

1. Lo scambio di documenti, come definito dalla lettera f) del comma 1 dell'articolo 2, non costituisce riutilizzo.
2. Nel caso in cui una pubblica amministrazione riutilizza per fini commerciali documenti di altra pubblica amministrazione si applicano le modalità di riutilizzo anche economico stabilite nel presente decreto.

Art. 11.
Divieto di accordi di esclusiva.

1. I documenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più soggetti stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti. I contratti o gli altri accordi tra il titolare del dato in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi, salvo che ciò non risulti necessario per l'erogazione di un servizio di interesse pubblico.
2. La fondatezza del motivo per l'attribuzione del diritto di esclusiva è soggetta a riesame periodico da parte dell'Amministrazione interessata, con cadenza almeno triennale. Gli accordi di esclusiva conclusi dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, sono resi pubblici dal titolare del dato, ove possibile in forma elettronica, sui propri siti istituzionali.
3. Gli accordi di esclusiva esistenti, che non rientrano nell'eccezione di cui al comma 2, terminano alla scadenza negli stessi stabilita e comunque non oltre il 31 dicembre 2008.

Art. 12.
Regole tecniche.

1. La fornitura di documenti ai sensi dell'articolo 5, comma 3, avviene nel rispetto delle regole tecniche sul sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, delle regole di cui al disciplinare tecnico previsto dall'allegato B al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e con quanto previsto dall'articolo 70 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

2. Eventuali ulteriori regole tecniche sono adottate, previa notifica alla Commissione europea ai sensi del decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica.

Art. 13.
Disposizione finanziaria.

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri, né minori entrate per la finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 24 gennaio 2006.

CIAMPI.

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri;
La Malfa, ministro per le Politiche comunitarie;
Stanca, ministro per l'Innovazione e le tecnologie;
Fini, ministro degli Affari esteri;
Castelli, ministro della Giustizia;
Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze;
Baccini, ministro per la Funzione pubblica.
Visto, il Guardasigilli: Castelli.

torna al sommario

MEMORANDUM DI INTESA

tra
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica italiano
e
Ufficio del Cancelliere federale austriaco (Bundeskanzleramt)
per lo
scambio di impiegati federali austriaci con impiegati dell'amministrazione pubblica italiana

1. Con lo scambio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica italiano, e l'Ufficio del Cancelliere federale austriaco, di seguito denominale "Parti", intendono favorire la buona amministrazione di impiegati del servizio pubblico italiano ed austriaco, familiari con l'amministrazione nei Paesi *partner*. I partecipanti allo scambio dovranno essere integrati, nell'ambito del soggiorno nel paese ospitante, nella maggior misura possibile nel lavoro dell'autorità ricevente (autorità amministrativa).

2. Lo scambio da posto di servizio a posto di servizio sarà possibile solo in casi d'eccezione. Ambedue le Parti si adopereranno per mettere a disposizione dei candidati posti di servizio idonei e corrispondenti alle loro aspettative ed esperienze. Dovrebbe possibilmente sussistere un equilibrio numerico tra impiegati inviati ed impiegali ricevuti. Ambedue le Parti intendono inviare annualmente circa cinque impiegati, preferibilmente appartenenti alle categorie d'impiego con formazione universitaria.

3. Da parte austriaca potranno candidarsi al programma di scambio gli appartenenti all'amministrazione federale. Dovranno aver esercitato, in linea di principio, un'attività pluriennale durante la quale avevano occasione di prendere decisioni responsabili. In ogni caso devono essere capaci di lavorare in lingua inglese ed avere almeno conoscenze base della lingua italiana.

4. Da parte italiana potranno candidarsi al programma di scambio gli impiegati dell’amministrazione centrale dello Stato. Dovranno aver esercitato, in linea di principio, un'attività pluriennale durante la quale avevano occasione di prendere decisioni responsabili- In ogni caso devono essere capaci di lavorare in lingua inglese ed avere almeno conoscenza base della lingua tedesca.

5. La durata dello scambio dovrà essere di almeno un mese. II programma di scambio dovrà iniziare, in linea di principio, sempre nell'autunno di ogni anno.

6. La remunerazione degli impiegati continuerà ad essere garantita dalle autorità invianti. Le spese per i viaggi di servizio effettuate dall'impiegato per incarico dell'autorità ricevente saranno sostenute dall'amministrazione ospitante.

7. Il programma sarà reso pubblico in Italia ogni anno dal Dipartimento della funzione pubblica, in Austria dal Bundeskanzleramt.

8. Le Parti esamineranno regolarmente il successo dello scambio e si adopereranno per apportarvi miglioramenti in quanto indicati.

9. Il Memorandum sarà firmato in due esemplari dello stesso contenuto (in italiano e in tedesco). Ognuna delle parti riceverà un esemplare in lingua italiana ed uno in lingua tedesca. Esso sarà attuato dalla data della sua firma.

Data, 9 febbraio 2006

torna al sommario

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica.
Direttiva 17 febbraio 2006.

Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. *(GU n. 63 del 16-3-2006)*

A tutti i Ministeri:
- Uffici di Gabinetto
- Uffici per le relazioni con il pubblico

Alle aziende ed ammini strazioni autonome dello Stato
A tutti gli enti pubblici non economici
Al Consiglio di Stato - Segretariato generale
Alla Corte dei conti - Segretaiato generale
All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato generale
Agli organismi di valutazione di cui al decreto legislativo n. 286/1999
Agli uffici centrali del bilancio
Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione
Al Formez
All'A.R.A.N.

e, per conoscenza:

A tutte le regioni
A tutte le province
A tutti i comuni
Alla Presidenza della Repubblica - Segretariato generale
Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale
All'A.N.C.I.
All'U.P.I.
All'U.N.C.E.M.
Alla Conferenza dei rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri», ed in particolare l'art. 21 che definisce le funzioni attribuite al Dipartimento della funzione pubblica;
vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», che ha introdotto i principi di trasparenza degli atti amministrativi;
vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994, recante «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, concernente «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
vista la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni»;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;
vista la direttiva del ministro per la funzione pubblica 7 febbraio 2002, recante «Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni»;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005, recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di funzione pubblica al ministro senza portafoglio on. Mario Baccini»;

emana la presente direttiva:

1. Premessa.

Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. Molte disposizioni, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla legge 7 giugno 2000, n. 150, si ispirano a questo concetto ed hanno introdotto istituti giuridici, principi operativi e strutture organizzative a questo scopo. Tra le iniziative che le amministrazioni, proprio in questa logica, hanno iniziato ad adottare e che si stanno sempre più diffondendo, quella dell'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale ha particolare rilevanza e specifiche potenzialità.
La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa. Essa può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di

trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione.
Gli strumenti per effettuare la rendicontazione sociale possono essere molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi. Tra essi, il bilancio sociale pubblico può essere considerato il principale, in quanto finalizzato a dar conto del complesso delle attività dell'amministrazione e a rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati.
Sinora la realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche e' stato più l'esito di sperimentazioni realizzate singolarmente dai singoli enti che il risultato di una politica nazionale. D'altronde si tratta di uno strumento volontario che ciascuna amministrazione può adottare nell'ambito della propria autonomia statutaria e organizzativa. Tuttavia, data la sua sempre più ampia diffusione, occorre fornire riferimenti e principi generali cui le amministrazioni che intendono adottarlo possano ispirarsi.
A questo scopo, il Dipartimento della funzione pubblica già negli scorsi mesi ha realizzato, nell'ambito del Programma cantieri, il manuale «Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche», strumento di indirizzo operativo e pratico che può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www. funzionepubblica.it.
Con la presente direttiva, ed in particolare con le allegate Linee guida, che ne costituiscono parte integrante, si intende oggi fornire in maniera più puntuale i principi generali cui uniformare il bilancio sociale, da parte delle amministrazioni pubbliche che intendano realizzarlo, con particolare riferimento agli aspetti che seguono.

2. Obiettivi del bilancio sociale.

Lo scopo di questa direttiva e' di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale. Il bilancio sociale e' definibile come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi.
Tale strumento può incidere positivamente sul sistema di relazioni in cui l'amministrazione e' inserita. In particolare, esso può contribuire a migliorare:
la dimensione contabile, in quanto può integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato secondo le diverse discipline normative vigenti;
la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;
la dimensione della responsabilità politica, poiche' si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;
la dimensione di funzionamento, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;
la dimensione strategico-organizzativa, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;

la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.
Le sei finalità appena descritte non devono essere considerate alternative: in realtà il dar conto dei risultati coinvolge naturalmente tutte le dimensioni.

3. Presupposti di adozione del bilancio sociale.

Ogni amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza. A tal fine, le amministrazioni pubbliche sperimentano strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti.
In particolare, per il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva le amministrazioni pubbliche assicurano i seguenti presupposti per l'adozione del bilancio sociale: la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla propria azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;
l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;
la continuità dell'iniziativa.

4. Indicazioni operative per la realizzazione del bilancio sociale.

I. Significato e contenuti del bilancio sociale.
Il bilancio sociale serve a rendere conto ai cittadini in modo trasparente e chiaro di cosa fa l'amministrazione per loro. Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico-finanziari difficilmente comprensibili dal cittadino, il bilancio sociale deve dunque rendere trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell'amministrazione, gli interventi realizzati e programmati, e i risultati raggiunti.
Gli elementi che caratterizzano il bilancio sociale sono:
- la volontarietà;
- la resa del conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti;
- l'individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse.

Il bilancio sociale, dopo una presentazione iniziale del documento ed una nota metodologica sul processo di rendicontazione, contiene informazioni relative ai seguenti ambiti:

valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione:l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento;

politiche e servizi resi: l'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati;

risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione da conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

II. Fasi del processo di rendicontazione sociale.

Elemento fondamentale del bilancio sociale e' il processo che porta alla sua realizzazione. La qualità del processo di rendicontazione incide direttamente sulla capacità del documento di rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori e di costruire con essi un dialogo permanente, dando piena attuazione al principio della responsabilità sociale.

Il processo di realizzazione del bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e si articola in quattro fasi:

- la definizione del sistema di rendicontazione, ovvero della sua struttura di base, in cui si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione e le diverse aree di rendicontazione, definendo per ciascuna di esse gli elementi informativi e gli indicatori necessari;
- la rilevazione delle informazioni, ovvero la raccolta delle informazioni e dei dati, che deve necessariamente essere integrata con il proprio sistema di programmazione e controllo;
- la redazione e l'approvazione del documento, ovvero la strutturazione delle informazioni qualitative e quantitative in un documento dell'organo di governo dell'amministrazione;
- la comunicazione del bilancio sociale, ovvero la pianificazione e la realizzazione delle azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, e' necessario garantire, da un lato, il coinvolgimento della struttura interna, e dall'altro il raccordo e l'integrazione con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione, nonché con i sistemi di programmazione e controllo e con i sistemi informativi.

Roma, 17 febbraio 2006

Il ministro: Baccini

torna al sommario

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

LA *GOVERNANCE* DELL' *E-GOVERNMENT* NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Demetrio Giorgio Ginestra[*]

1. Pubblica Amministrazione e *Governance ICT*.

Un'adeguata gestione dell'Amministrazione pubblica richiede l'incorporazione delle moderne tecnologie informatiche e di comunicazione alle attività degli apparati amministrativi (*egovernment*), non solo attraverso azioni dirette a migliorare la capacità operativa interna, ma, soprattutto, per ottimizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

E' evidente, infatti, che lo scopo essenziale è quello di migliorare la capacità di governare facilitando l'accesso degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni, aumentando il senso di partecipazione e condivisione nella gestione della cosa pubblica.

Il processo di informatizzazione e adeguamento tecnologico degli uffici pubblici richiede, tuttavia, non poche modifiche sia di carattere organizzativo sia procedimentale.

Una rivoluzione tecnologica di tale portata, che comporta una sistematica integrazione tra i flussi informativi e una politica globale della documentazione, dell'informazione e della comunicazione pubblica, attende, oltreché un profondo mutamento di cultura dell'amministrazione pubblica, una reingegnerizzazione delle procedure amministrative e delle applicazioni informatiche.

Realizzare un'adeguata *governance ICT* (*Information & Communication Tecnology*) significa contribuire all'ottimizzazione dell'intero sistema di *governance* pubblica.[1]

Peraltro, la sinergia tra *governance ICT* e *governance* di sistema è un tema di sempre più crescente attualità in relazione anche alle più recenti innovazioni, come, ad esempio, quelle relative all'introduzione del così detto *t-government*, il nuovo canale di accesso all'informazione ed ai servizi reso possibile dalla tecnologia digitale terrestre (e su cui *infra*).

Ora, in ordine alla *governance* interna, che attiene ai meccanismi del funzionamento interno di ogni ente pubblico, la condizione basilare è costituita dalla presenza di idonei meccanismi di coordinamento che siano in grado di garantire, in via sistemica, la migliore interazione

---

[*] Demetrio Giorgio Ginestra è responsabile *Web* e *Web Marketing* della Scuola regionale di Polizia locale della Regione Campania.

[1] Sul tema cfr., *ex plurimis,* Ginestra, G., *Governance e sistema delle Autonomie*, in "Funzione Pubblica", ed. Ist. Poligrafico e zecca dello Stato, Roma, n. 1/2005, pp.27 ss.

possibile tra la struttura direttamente operativa e il *top management*, intendendosi il riferimento esteso e ai vertici amministrativi e a quelli politici dell'ente medesimo.

Chiaramente, ottimizzare i servizi informativi vuol dire non solo ottimizzare le soluzioni informatiche, ma assicurare, innanzi tutto, l'efficace funzionamento delle relazioni interne, in un quadro generale di riferimento basato sul mantenimento dell'equilibrio costi/livelli di qualità nell'ambito dell'erogazione dei servizi *ICT*.

Essendo la complessità della pianificazione dell'attività dell'ente legata alla necessità di gestire al meglio l'utilizzo delle risorse su più progetti, allineare le priorità dei progetti e l'utilizzo delle risorse finanziarie e umane agli obiettivi strategici dell'ente costituisce, pertanto, un'esigenza sempre più pressante per i responsabili dei sistemi informativi.

Sia ai fini della *governance* interna sia allo scopo della definizione del contesto istituzionale e amministrativo (*governance* interistituzionale), i responsabili dei sistemi informativi devono raccogliere costantemente i dati *in progress*[2] delle attività pianificate per ciascuna risorsa e provvedere ad aggiornare automaticamente l'avanzamento dell'azione, previa verifica ed approvazione dei consuntivi ai vari livelli di attuazione e di responsabilità.

Com'è evidente, solo il ricorso al *Budget Monitoring* può consentire la cognizione di un quadro costantemente aggiornato che permetta di rivedere piani e progetti e, quindi, di ottimizzare l'utilizzo delle risorse in funzione anche di possibili cambiamenti di priorità in corso d'opera, così come lo sviluppo di nuove iniziative e quant'altro, insomma, sia necessario per fornire ai decisori politici e amministrativi soluzioni adeguate alle esigenze strategiche dell'ente pubblico.

La veicolazione del sapere al fine del (saper) decidere presuppone la circolazione ottimale delle informazioni sia all'interno delle singole amministrazioni che tra le diverse amministrazioni, e dunque, esige la consapevolezza di un'appropriata strategia e della correlativa architettura, attraverso l'ideazione e conseguente costruzione di adeguati modelli di riferimento per i *front-end* e i *back-end* e, in generale, per l'*e-government* complessivo di sistema.

Le politiche di gestione e di controllo dei servizi devono, inoltre, prefigurare sistematici interventi di *customer satisfaction* anche all'interno dell'organizzazione, attraverso l'opportuna riconsiderazione di un aspetto spesso sottovalutato nei processi di organizzazione e gestione del fattore risorse umane, il così detto <<benessere organizzativo>>.

---

[2] Attraverso, ad esempio, la predisposizione di un puntuale sistema di segnalazioni automatiche (anche per posta elettronica o SMS) di eventi critici predefiniti, quali il superamento di soglie di ritardo o di previsioni di costo, avvisi di scadenze, intervento di nuovi disposizioni normative e così via.

Periodiche azioni di monitoraggio del clima interno consentono di poter acquisire preziose informazioni circa la gestione delle risorse manageriali e professionali che sono a disposizione dell'ente interessato, nonché di ottenere suggerimenti idonei a snellire e rendere più efficaci procedure e metodologie interne.[3]

Una struttura che risulti in sintonia con le esigenze di ascolto dei cittadini destinatari dei servizi, e, al contempo, sia vissuta in un clima di benessere organizzativo dagli attori interni, permette, infatti, di manifestare la capacità di servizio ancora inespressa del tessuto organizzativo.

E ciò può orientare le prestazioni rispetto alle diverse opportunità presenti, contribuendo, altresì, a far emergere le competenze necessarie per migliorare la qualità delle relazioni e, dunque, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Oggi, la funzione amministrativa, innovata da un profondo e lungo processo di trasformazione che ha visto il superamento di forme operative costituite da mere sequenze (sommatorie) di atti monadi, per assumere le procedure e i contenuti di un'azione pianificata e programmata, si deve estrinsecare in diretta connessione con gli atti di pianificazione e di programmazione che, peraltro, ogni pubblica amministrazione è tenuta, per legge, a darsi.

Schematizzando, gli strumenti della fase pianificatoria sono la relazione revisionale e programmatica ed il bilancio pluriennale, nel mentre il bilancio annuale di previsione ed il piano esecutivo di gestione (PEG) rappresentano gli strumenti della fase programmatoria.

Orbene, la funzione amministrativa deve svolgersi in osmosi con tali strumenti, essendo essi indispensabili allo sviluppo di un'azione amministrativa che risulti, secondo il disegno del legislatore, efficace, efficiente ed economica.

Un'amministrazione pubblica non autoreferenziale deve porre la massima cura sul piano dell'offerta dei propri servizi, affinché questa sia sempre rispondente alle richieste dei gruppi sociali e ciò richiede azioni di misurazione e quantificazione delle prestazioni rese, al fine di valutare il risultato conseguito.

La corrispondenza tra l'attribuzione formale delle competenze e la responsabilità per i risultati esige che ciascun ente sappia tracciare il proprio profilo organizzativo dando rilevanza ai così detti centri di responsabilità, cioè a quei luoghi organizzativi caratterizzati dall'impiego di determinate risorse umane, materiali e finanziarie, per lo svolgimento di una determinata attività diretta alla realizzazione di uno o più specifici obiettivi.

---

[3] Con una Direttiva del 24 marzo 2004, il Dipartimento della Funzione Pubblica, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha posto l'attenzione sulla gestione delle risorse umane e dettato specifiche misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni (cfr. sul punto Ginestra D.G. - Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della Pubblica Amministrazione,* in "*Politiche pubbliche, Gestione, Controllo.Materiali per scrivere la storia della comunicazione istituzionale in Italia*.", Edizioni Istituto "Max Weber", vol. 11.4, 2^ ed., 2004, pp.27-68).

Ciò determina, inoltre, l'esigenza di una lettura d'insieme dei meccanismi di monitoraggio dei rendimenti dell'azione amministrativa, in connessione alla ricerca di ogni necessario elemento di accrescimento della capacità produttiva del sistema amministrativo pubblico.

E' necessario, ovviamente, riservare la dovuta attenzione alla specifica natura delle plurime variabili che la realizzazione di ciascun obiettivo viene a coinvolgere.

Infatti, si potranno avere tipi di obiettivo che coinvolgono solo la gestione di variabili di spesa, ed allora, in tal caso, la gestione concreta sarà chiamata a perseguire il miglior rapporto tra risorse globali impiegate e risultati conseguiti, oppure, diversamente, si potranno avere obiettivi che coinvolgono variabili di costo o di ricavo, ed allora, in questo secondo caso, la gestione dovrà perseguire il miglior rapporto tra volume dei servizi resi e costo dei medesimi, in base a degli indicatori prefissati dagli appositi organismi a ciò deputati (ad esempio nuclei di valutazione).

Nel mondo delle imprese private, la sinergia tra *Governance IT* e *Governance* aziendale è ancora un tema di crescente attualità, in relazione alle più recenti disposizioni di legge sulla riforma del diritto societario, sulla *privacy*, sui reati societari, sulle frodi informatiche, nonché ai vari Codici d'autoregolamentazione (società quotate, etc.).

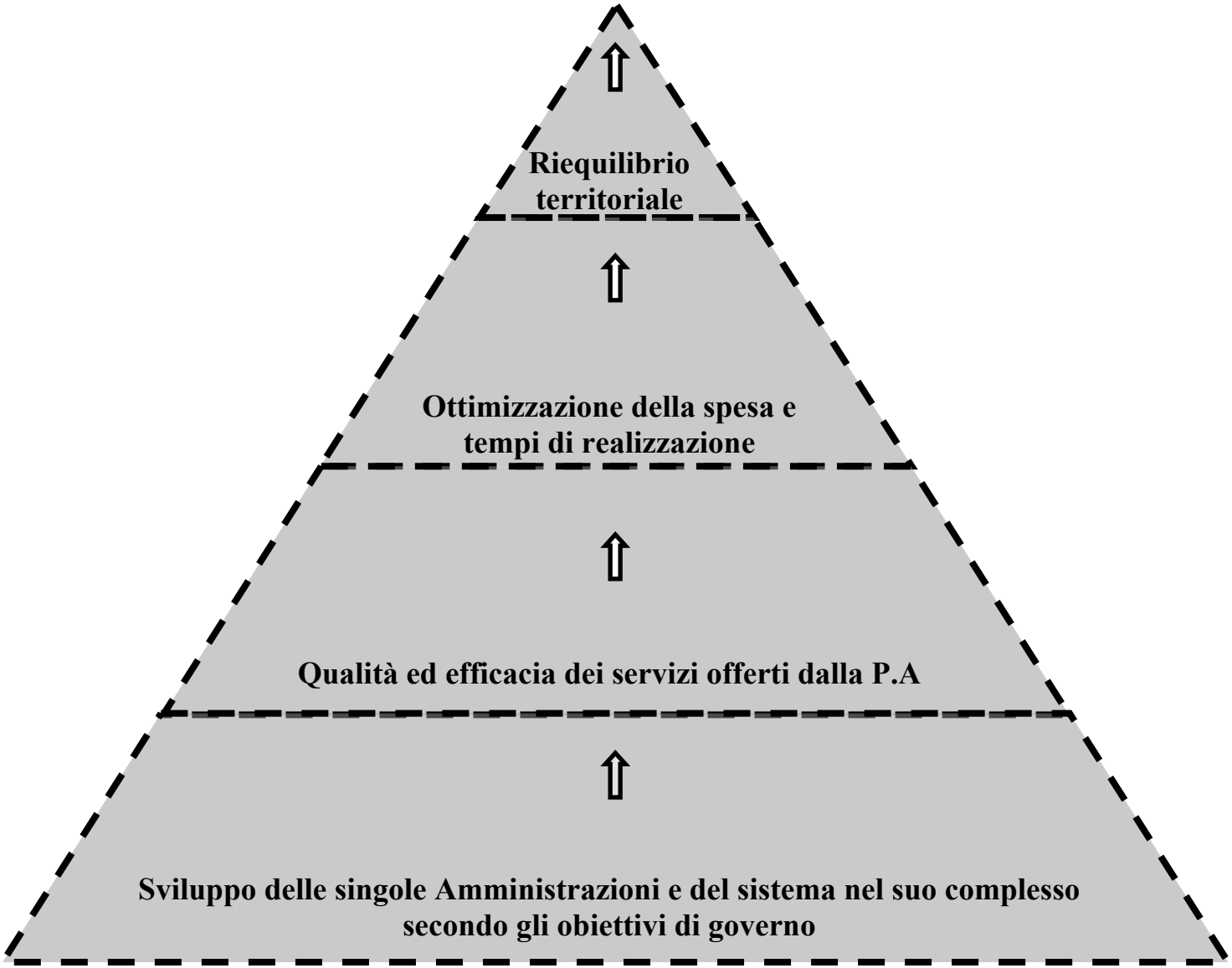
Avuto riguardo all'ambito pubblico, vi è un sicuro elemento unificante ed è la valutazione delle opportunità *ICT* per lo sviluppo delle singole Amministrazioni e del sistema Paese nel suo complesso.

Le moderne tecnologie dell'informazione e comunicazione possono non solo contribuire alla semplificazione e velocizzazione dei vari processi interni, ma anche aiutare ad individuare nuove soluzioni organizzative, flessibili ed efficienti, in grado di raggiungere e mantenere adeguati (elevati) livelli di qualità dei servizi.

A partire dal Sistema delle Autonomie territoriali, il ricorso strategico all'*e-government* vuol dire sviluppare reti di comunicazione che, attraverso l'erogazione di servizi innovativi, siano in grado di accrescere il valore del sistema locale, favorendone la trasformazione in agente di sviluppo territoriale, evolvente in un quadro generale capace di supportare la competitività complessiva del Sistema Paese.

OBIETTIVI DELL'*E-GOVERNMENT*

Competitività del Sistema Paese



2. Dall'*E-government* al *T-government* nel quadro evolutivo della *Governance ICT*.

Anche la comunicazione istituzionale, cioè il potere-dovere di informare e relazionarsi con i cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni,[4] si deve avvalere di tutti i nuovi strumenti tecnologici, ricorrendo alla diffusione su più canali delle attività e dei servizi della pubblica amministrazione.

Si tratta di porre in essere una "tastiera di opportunità" che può esprimere la massima capacità di servizio quando riesce a collegare le diverse soluzioni, secondo una logica basata sullo sviluppo della relazione organizzativa con il destinatario.[5]

Non si deve, perciò, ritenere la Rete (Internet) come unico strumento avanzato della comunicazione pubblica: in particolare, l'introduzione, accanto al governo elettronico (*e-government*), del *T-government*, nuovo canale di accesso all'informazione ed ai servizi reso possibile dalla tecnologia digitale terrestre e in grado di fornire contenuti aggiornati e interattivi, costituisce un ulteriore ed importante mezzo per raggiungere i cittadini, semplificando numerose operazioni e rendendo più facilmente fruibili i servizi della pubblica amministrazione.

Con l'avvento definitivo del *t-government*, non sarà più indispensabile il ricorso esclusivo all'utilizzo di un *computer* e della relativa connessione ad internet, ciò che per molti rappresenta ancora un ostacolo,[6] ma tutti i servizi potranno essere sviluppati attraverso un semplice *decoder* digitale da abbinare al televisore, con un'evidente maggiore facilità d'utilizzo e in maniera più economica.[7]

Una volta raggiunto un soddisfacente livello di diffusione ed implementazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, sarà sufficiente introdurre nel decoder la Carta nazionale dei servizi,[8] cioè un'apposita scheda (tessera) personale dotata di un microchip a riconoscimento automatico, cosicché, mediante l'inserimento di una semplice password individuale (così detto codice pin) l'utente verrà riconosciuto ed entrerà in un sistema a menù dal quale potrà quindi avere accesso a tutte le risorse che siano state rese disponibili (ad es. richiesta di certificati anagrafici, di informazioni, pagamento di utenze, prenotazione delle visite mediche, etc.).

Come ben s'intuisce, trattasi di un nuovo ed agevole sistema che, se effettivamente portato a compiuta definizione, potrà dare un contributo notevole alla riduzione del fenomeno del *digital divide*.

---

[4] Sul tema v. Ginestra, G., *L'Informazione istituzionale tra dovere e libertà,* in *"Politiche pubbliche, Gestione, Controllo, ect.,* op. cit. pp.17 ss. Cfr. pure Scalia, R., *Comunicazione delle politiche pubbliche e ruolo dei diversi livelli di governo*, ivi, pp.1ss.

[5] Ginestra, D.G., *Sito usabile.Cittadino felice. L'usabilità in pratica:riflessioni*, in "Funzione Pubblica", ed. Ist. Poligrafico e zecca dello Stato, Roma, n. 3/2004, pag. 199.

[6] Dovuto esso che sia a menomazioni fisiche, all'età, ovvero a carente conoscenza dello strumento tecnologico, ecc.

[7] V. Baccini, M., *Idee e progetti per una nuova Pubblica Amministrazione,* in "Funzione Pubblica", n. 3/2004 cit., pag. 9.

[8] Quale cornice normativa del processo in atto circa l'uso integrato delle nuove tecnologie da parte delle amministrazioni pubbliche, è stato varato, con decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (G.U. 16 maggio 2005), il CAD cioè il "Codice dell'Amministrazione Digitale". Il CAD, garantendo una partecipazione più consapevole del cittadino alla vita democratica, impone procedure e comportamenti della pubblica amministrazione finalizzati alla razionalizzazione dei processi e al contenimento della spesa pubblica.

Con la locuzione "*digital divide*" s'identifica, in via generale, il divario tecnologico ancora esistente tra nazioni industrializzate e paesi in via di sviluppo, per cui questi ultimi restano esclusi dalla condivisione delle informazioni, dalle applicazioni dell'*egovernment*, dal commercio elettronico, dalla formazione a distanza, dalla telemedicina e quant'altro.

Si tratta di una questione di fondamentale importanza, tenuto conto che ogni limitazione dell'accesso all'informazione aggiunge ulteriori cause di sperequazione e disomogeneità anche all'interno della medesima realtà nazionale e, addirittura, tra zone diverse del medesimo territorio.

Oggi, la competitività di un territorio sta soprattutto nel suo potenziale di innovazione, perciò le nuove tecnologie, ove non possedute da tutti, anziché uno strumento d'integrazione sociale finiscono con il diventare un motivo di esclusione.[9]

Infine, *last but not least*, con il completamento del *T-government*, la Pubblica Amministrazione potrà disporre di un ulteriore ed innovativo strumento da utilizzare anche per la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti, nonché per cogliere e adottare temi formativi per *manager* e *professional IT* in ambito pubblico.

3. La *Governance ICT* nel quadro del nuovo federalismo.

Come già detto, un importante fattore trainante dello sviluppo delle aree depresse può essere rappresentato dall'informatizzazione della P.A., in settori quali la reingegnerizzazione dei processi degli enti pubblici, la realizzazione di banche dati, l'introduzione di sistemi automatizzati nell'assetto delle pubbliche amministrazioni, l'affermazione e lo sviluppo, infine, del *T-government* accanto a quello dell'*E-government*.

L'*eDemocracy*, ovvero la vicinanza anche per via elettronica della P.A. ai cittadini, si realizza attraverso la compiuta realizzazione e diffusione, su tutto il territorio e in ogni settore, degli strumenti in questione.

Il federalismo mirato a favorire effettivamente le realtà locali presuppone un raccordo interistituzionale dove i sistemi di *governance* dei diversi livelli istituzionali possano dialogare ed interagire opportunamente.

Come pure già accennato, le autonomie locali, rappresentando l'anello di congiunzione primario tra le istituzioni pubbliche e il cittadino, costituiscono *naturaliter* i maggiori fornitori di servizi ed informazioni, e sono, dunque, proprio i Comuni, con i loro sportelli fisici o virtuali (telematici), punti di accesso principale ai servizi, i soggetti istituzionali più direttamente interessati e stimolati dalla creazione di un circolo virtuoso della comunicazione che possa fornire a tutti i potenziali fruitori (pubblici e privati) la maggiore interazione possibile con tutte le organizzazioni della pubblica amministrazione in generale.

---

[9] Se si vuole, sul punto e, in generale, sul tema della "e-partecipazione (*e-inclusion*)", cfr. Ginestra, D.G., *La Società dell'informazione e della conoscenza nel contesto dell'Unione Europea,* in "Funzione Pubblica", cit., n. 1/2005, pagg. 132 ss.

Ed infatti, gli enti locali hanno avviato per primi il processo di strutturazione delle così detto reti civiche, cioè di quegli ambienti telematici che servono a fornire servizi di pubblica utilità, favorendo la comunicazione, lo scambio e l'erogazione di servizi ed informazioni utili tra i cittadini e tutti i soggetti pubblici e privati che costituiscono il tessuto della comunità locale interessata.

Ma la vicinanza all'utenza non è solo una questione di dislocazione geografica: la prossimità territoriale giustifica l'autonomia comunale nell'esatta misura in cui questa garantisce flessibilità e differenziazione delle priorità in relazione immediata ai bisogni locali, nel raccordo e alla luce del ruolo di coordinamento, supplenza ed integrazione svolto dagli enti territoriali intermedi, Province e Comunità montane.

Le Regioni sono, infine, gli enti regolatori e programmatori per eccellenza.

Rafforzate dai nuovi e più ampi poteri normativi loro devoluti dalla riforma costituzionale, le Regioni essenzialmente devono svolgere attività di regolamentazione, programmazione e controllo, all'interno di opportune strategie di finanziamento, mirate al contenimento degli sprechi, attraverso anche la coerenza e la comunanza delle soluzioni e delle conseguenti economie.

In tal senso, l'ente regione può, ad esempio, rendersi garante delle infrastrutture e dei sistemi territoriali di supporto alla gestione delle tecnologie informatiche, mediante la costituzione di appositi centri regionali di progettazione e di erogazione di servizi informatici strumentali che, coinvolgendo tutti gli enti territoriali di base ed intermedi, consentano di sostenere costi coerenti con risorse di bilancio limitate, grazie ad opportune politiche di gestione dei fornitori che determinino economie di scala ed al contempo elevati standard di servizio.

Schematizzando, il ruolo dell'ente Regione ai fini della *governance ICT* è molteplice, quale soggetto:

- attuatore dell'*e-government* sul territorio mediante: piani regionali di *e-government*; il coordinamento degli enti locali; la realizzazione di infrastrutture a livello territoriale;
- promotore della società dell'informazione (SI) mediante: piani regionali per lo sviluppo della SI (formazione, sostegno alle imprese innovative, sviluppo della domanda di innovazione, etc.);
- finanziatore delle iniziative innovative: finanziamenti diretti; utilizzo dei fondi europei per le Regioni di obiettivo 1, 2 e 3.

Alla luce di tutto quanto precede, è facile comprendere l'importanza della compiuta attivazione e diffusione su tutto il territorio nazionale del CAD e della Carta nazionale dei servizi cui prima s'è fatto rapido cenno.

4. Conclusioni.

Può essere utile ribadire, circa le aspettative di raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento dei servizi resi ai cittadini e alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, che la sola introduzione delle tecnologie non è ovviamente sufficiente.

Infatti, così com'è vero che l'organizzazione pubblica deve restare in linea con l'evoluzione tecnologica e i nuovi strumenti, altrettanto indubbio è che il ripensamento dei servizi ed il ridisegno dei processi organizzativi e procedimentali richiede il contestuale avanzamento degli aspetti culturali di *e-governance*, attraverso, innanzi tutto, la maturazione di una più adeguata *forma mentis* del fattore risorse umane.

Occorre, in altre parole, che in sede di adozione ed applicazione dei nuovi modelli decisionali ed organizzativi sia dato congruo risalto e risoluzione adeguata a punti e aspetti critici quali il coinvolgimento e la condivisione, e ciò a partire proprio dall'interno delle strutture pubbliche deputate alla realizzazione e gestione dei nuovi canali di comunicazione.

Urge pertanto la provvista – attraverso la selezione interna ed ogni eventuale necessario reclutamento esterno - di personale qualificato, in modo che l'amministrazione possa avviare una nuova organizzazione del lavoro orientata al pieno utilizzo degli impianti tecnologici e provvedere quindi all'adozione di idonei sistemi di pianificazione e gestione dei progetti, di governo e controllo dei contratti informatici, di monitoraggio dei medesimi e relativi risultati e così via.

In tale ottica, non è sufficiente disporre di figure di elevata competenza tecnica di provenienza anche esterna, risultando necessario, altresì, creare all'interno delle amministrazioni apposite strutture (*teams*) composte di varie e coordinate professionalità, che, proprio perché maturate all'interno dell'amministrazione stessa, siano in grado di supportare al meglio i progetti di reingegnerizzazione dei processi e d'implementazione del rinnovamento strutturale ed organizzativo.

Tutto ciò comporta l'elaborazione di un disegno complessivo, articolato ed armonico al contempo, in cui la necessaria collaborazione tra tutti i soggetti pubblici si accompagni con un altrettanto proficuo rapporto con il mercato, di modo che la domanda sempre più qualificata di *governance IT* dei soggetti pubblici e la partnership solidale con le imprese possano garantire una sempre più avanzata capacità di colloquio ed interscambio con l'articolata e sempre più esigente platea dei destinatari esterni.

Giunti a questo punto, si può definitivamente concludere con una breve ma significativa constatazione (di cui, peraltro, non pare esservi stata adeguata divulgazione neppure tra gli addetti ai lavori), consistente nel far notare come l'importanza dell'informatica pubblica nel nostro ordinamento abbia trovato autorevole riconoscimento e collocazione nel novellato testo del titolo V della Costituzione, che, all'art. 117, lettera r), ricomprende nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato "il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Pertanto, è lecito affermare come una concezione solo tecnologica e settoriale dell'informatica sia certamente sbagliata, dovendosi invece considerare l'esigenza di inserire, in ossequio al dettato costituzionale, il tema delle innovazioni tecnologiche e, quindi, dell'*ICT* e relativa *governance*, in un contesto composito e coordinato di politica generale, attraverso cui, peraltro, riuscire, per così dire, a "fare i conti" con le nuove dimensioni e le incalzanti problematiche imposte dalla realtà europea ed internazionale.

torna al sommario

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO ED IN PARTICOLARE LA RIFORMA DELLA DIRIGENZA.

di Anna Maria Matteucci[*]

1. La riforma del pubblico impiego: evoluzione storica ed aspetti salienti.

1.1. Introduzione.

Le grandi riforme della pubblica amministrazione degli ultimi anni, improntate al concetto di separazione tra politica e gestione, di trasparenza amministrativa, di efficacia, di efficienza e di economicità della gestione, in un ottica di buon andamento ed imparzialità, hanno riguardato, oltre che la macro struttura organizzativa della P.A.[1] ed i rapporti tra i diversi livelli di Governo, anche la disciplina del rapporto di lavoro ed in particolare della dirigenza pubblica.

Il rapporto di pubblico impiego ha subito notevoli modificazioni nel corso degli anni.

Da un modello rigido, gerarchico, di supremazia speciale piena della pubblica amministrazione-datore di lavoro,[2] in cui il rapporto di lavoro è integralmente regolato da atti unilaterali autoritativi e nel quale prevale l'interesse amministrativo rispetto alle posizioni del lavoratore, si è passati ad un modello elastico, privatizzato, in cui il rapporto di lavoro è regolato dal contratto.

Nel nuovo assetto istituzionale è cambiato anche il giudice delle controversie di lavoro. Nel primo modello il giudice competente a regolare le controversi di lavoro era quello amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, nel secondo modello è, invece, il giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro.

In questo quadro normativo, il legislatore della riforma sembra aver davvero realizzato l'intento di separare la politica dalla gestione amministrativa, anche in materia di pubblico impiego, così come la macro-organizzazione dalla micro-organizzazione amministrativa ma la riforma presenta ancora alcuni punti critici soprattutto con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro della classe dirigenziale.

---

[*] La dr.ssa Matteucci è funzionario del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri.

[1] Si fa riferimento ai decreti legislativi n. 300/99 e n. 303/99 di riforma dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio, nonché alla modifica del titolo V, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001.

[2] Dalla disciplina pre-repubblicana, in cui il rapporto di lavoro era "militarizzato", si è passati alle disposizioni di cui al Testo Unico n. 3 del 1957 e poi alla legge quadro del pubblico impiego n. 93 del 1983 per poi giungere alla prima privatizzazione che si è realizzata solo con il d.lgs. n. 29 del 1993.

A tale proposito si precisa, sin d'ora, che non risultano chiari i confini tra politica ed amministrazione, tra atto di indirizzo da seguire e poteri del dirigente. La direttiva del Ministro, che definisce gli obiettivi e quindi i compiti dei dirigenti, assegnando ad essi le relative risorse, non è sempre chiara e soprattutto non è così dettagliata da definire bene le competenze di ciascuna delle parti in gioco. Ma di questo si parlerà più avanti.

Per adesso si evidenzia che tre sono le tappe principali della riforma di "privatizzazione del pubblico impiego", precedute da una fase antecedente di segno contrario e che il cuore della riforma del pubblico impiego si incentra nella riforma della dirigenza ed in particolare nella disciplina degli incarichi dirigenziali. In questa sede, inoltre, è stata rivolta particolare attenzione alla disciplina della dirigenza dell'Area I, ossia a quella del Comparto Ministeri, presa in considerazione in particolar modo dalla riforma senza dimenticare, tuttavia, che sono otto le Aree di contrattazione della dirigenza e che ciascuna di esse ha una sua disciplina peculiare.

1.2. La disciplina antecedente alla "privatizzazione" del pubblico impiego.

Prima della riforma introdotta dalla decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, il rapporto di lavoro era disciplinato inizialmente dal Testo Unico del 10 gennaio 1957, n. 3 e successivamente dalla legge quadro del 29 marzo 1983, n. 93.[3]

Detto rapporto di lavoro, pur non essendo più militarizzato, come fino alla prima metà del secolo XX, era, comunque, disciplinato in modo rigido e gerarchico: la P.A. era un datore di lavoro speciale, prevaleva l'interesse pubblico rispetto a quello del lavoratore ed il rapporto di lavoro era integralmente regolato da atti amministrativi unilaterali autoritativi.

Successivamente la legge n. 312 del 1990 ha teorizzato il dovere di produttività e ha introdotto le qualifiche funzionali, diversificate per la qualità delle prestazioni ed il grado di responsabilità, precisando, per la prima volta, che le norme in materia di organizzazione del lavoro debbono essere emanate "sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative" sul piano nazionale.

Solo con la legge quadro n. 93 del 1983, tuttavia, è stato affidato alla contrattazione collettiva il trattamento economico ed alcuni aspetti dello stato giuridico del personale ma l'accordo doveva essere formalmente recepito in DPR, ossia in un atto amministrativo unilaterale della P.A.

---

[3] Si cfr. C. Battini e S. Cassese (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997; S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, CEDAM, 2000; F. Carinci, (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, Commentario,* Giuffrè, Milano, 1995; Carinci F., (a cura di*), I contratti collettivi di comparto, Commentario*, Giuffrè, Milano, 1997; Carinci F. e D'Orta C. (a cura di), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali, Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998; Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex Capo II, Titolo II, d. lgs. n. 29 del 1993 (il modello «universale»),* in Arg. dir. lav., 2000, p. 27 ss. (nonché Id., *La privatizzazione delle dirigenza alla prova della Consulta*, ivi, p. 707 ss. e Id., *Sisifo riformatore*, in Lav. publ. amm., 2001, p. 959 ss.); Tosi, *Dirigenze pubbliche e private*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 59 ss. ; F. Carinci e S. Mainardi, *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Giuffré, Milano, 2005; S. Battini, *Il personale*, in A. Sandulli (a cura di), *Diritto amministrativo applicato*, Milano, 2005, M. De Benedetto*, Istituzioni, politica, economia. Otto paesi a confronto*, 2005; C. Colapietro, *La «controriforma» del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2004; G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffré, Milano, 2003; S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in Giorn. dir. amm., 2002, p. 1341 ss.

Con riferimento, in particolare, alla dirigenza pubblica, la riforma avvenuta con il DPR 30 giugno 1972, n. 748, distingueva la dirigenza in tre rami: dirigente, dirigente superiore e dirigente generale.

In questa fase, antecedente alla grande riforma, la giurisdizione era devoluta al giudice amministrativo, dato che le posizioni giuridiche soggettive del lavoratore erano prevalentemente di interesse legittimo.

1.3. La prima "privatizzazione": il d.lgs. 29/93.

Solo con l'avvento del d.lgs. n. 29 del 1993 si è realizzata una prima privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.[4]

Il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è disciplinato dal contratto collettivo che è direttamente applicabile e, quindi, efficace, salvo alcune specifiche materie (sette per la precisione), espressamente riservate alla legge o alla potestà regolamentare. Detta contrattualizzazione del rapporto riguarda anche i dirigenti non generali.

Viene abolita la distinzione tra dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali mentre sussistono solo due fasce dirigenziali: la prima, costituita dai dirigenti non generali - gli ex dirigenti e gli ex dirigenti superiori - e la seconda, costituita dai soli dirigenti generali.

Il giudice competente a disciplinare le controversie di lavoro è quello ordinario atteso che le posizioni giuridiche soggettive del lavoratore sono prevalentemente di diritto soggettivo.

1.4. La seconda "privatizzazione": i decreti legislativi degli anni 1980 e poi il d.lgs. 165/2001.

Le leggi Bassanini[5] hanno determinato una nuova tappa fondamentale della riforma a completamento ed integrazione di quanto previsto dal citato d.lgs. 29/93.

Viene operata una netta distinzione tra fonti normative pubblicistiche e quelle privatistiche in cui le prime disciplinano la "macro-organizzazione", ossia la disciplina dei Ministeri, degli uffici pubblici, delle piante organiche ecc., mentre la seconda "la micro-organizzazione" ed il rapporto di pubblico impiego in tutte le relative materie.

---

[4] Si cfr. F. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato* ex *Capo II, Titolo II, d.lgs. n. 29 del 1993 (il modello «universale»)*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 27 ss. (nonché Id., *La privatizzazione delle dirigenza alla prova della consulta*, *ivi*, p. 707 ss. e Id., *Sisifo riformatore*, in Lav. publ. amm., 2001, p. 959 ss.); Tosi, *Dirigenze pubbliche e private*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 59 ss.; Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Giuffré, Milano, 2001; Aa.Vv., *Forum di LPA: La riforma della dirigenza pubblica: attuazione e problemi applicativi*, nonché Rusciano, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in Lav. pubb. amm., 2001, rispettivamente p. 15 ss. e 499 ss.; Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Giuffré, Milano, 2001; i saggi di Lupo, *L'estensione della contrattualizzazione ai dirigenti generali supera il vaglio della Corte costituzionale*, Panzeri, *Dal regime pubblicistico alla privatizzazione della dirigenza generale*, Valensise, *La dirigenza aministrativa tra fiduciarietà della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in Giur. cost., 2002, p. 83 ss e 92 ss.; V. Talamo, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: scritti e giurisprudenza,* Giornale di diritto amministrativo n. 6 /2003 p. 639-659; V. Talamo, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in GDA, 2002, p. 570 s..

[5] Si tratta della legge 15-3-1997, n. 59 e della c.d. Bassanini *bis*, legge del 15 maggio 1997, n. 127, nonché, successivamente, della legge Bassanini *ter* n. 191 del 1998 e della legge Bassanini *quater* n. 50 del 1998.

La privatizzazione viene estesa anche al rapporto di lavoro dei direttore generali e viene introdotto il ruolo unico.

In questa fase[6] rientra anche l'elaborazione del Testo Unico sul pubblico impiego, c.d. "TUPI", realizzato con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che contiene tutta la disciplina del rapporto di lavoro, in maniera organica e completa, senza, tuttavia, introdurre norme nuove né abrogare quelle precedenti. Si tratta, in sostanza, di un testo unico meramente compilativo e non innovativo.

Detto testo, tuttavia, riporta in dettaglio tutte le norme da ritenersi non più in vigore, dopo la stipula dei secondi contratti collettivi di comparto (quadriennio 1998-2001).

1.5. La c.d. "terza fase della riforma": la legge 145/2002.

La riforma del rapporto di lavoro giunge a compimento solo con la terza fase di modifica ed integrazione del T.U. sopracitato che è avvenuta con la legge n. 145 del 2001.

In questa fase viene eliminato il ruolo unico ed introdotta una nuova disciplina degli incarichi dirigenziali, della responsabilità dirigenziale e dei controlli. Viene, inoltre, istituita la disciplina della vice-dirigenza e modificata la disciplina della mobilità.[7]

Con riferimento alla dirigenza, in particolare, viene previsto il c.d. "*spoil system*" con una modalità di funzionamento da applicarsi "a regime" ed una disciplina di carattere transitorio che trova la sua vigenza solo in sede di prima applicazione.

Sulla base di detta disciplina gli incarichi dei dirigenti di grado più elevato, Capi Dipartimento e Segretari Generali, decadono automaticamente, salvo conferma, decorsi 90 giorni dalla fiducia che le Camere abbiano eventualmente conferito al nuovo Governo.

In sede di prima applicazione decadono anche gli incarichi conferiti ai dirigenti di prima fascia, entro 60 giorni dalla medesima data.

Infine, va evidenziato che la recente modifica apportata dal T.U.,[8] che ha imposto una durata minima agli incarichi dirigenziali di tre anni, è particolarmente significativa, in quanto ribalta la prospettiva ed attenua il rigore iniziale della disciplina dello *spoil system*.

Mentre, infatti, lo *spoil system* di prima applicazione tendeva ad affievolire la responsabilità dei dirigenti che, spesso, non erano[9] messi in condizione di realizzare appieno i risultati della loro gestione amministrativa, a causa dei tempi molto brevi di durata del loro incarico, la nuova

---

[6] Si cfr. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex Capo II, Titolo II, d. lgs. n. 29 del 1993 (il modello «universale»)*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 27 ss. (nonché Id., *La privatizzazione delle dirigenza alla prova della consulta,* ivi, p. 707 ss. e Id., *Sisifo riformatore*, in Lav. publ. amm., 2001, p. 959 ss.); Tosi, *Dirigenze pubbliche e private*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 59 ss.; Panzeri, *Dal regime pubblicistico alla privatizzazione della dirigenza generale*, Valensise, *La dirigenza aministrativa tra fiduciarietà della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in Giur. cost., 2002, p. 83 ss e 92 ss.; TALAMO, *dirigenti di staff*, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni n. 5 /2003 p. 797-821.

[7] Si cfr. il capitolo successivo.

[8] Cfr . l'art. 14-*sexies*, comma 1 del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005. Il DL è stato convertito in legge: cfr. legge 17-8-2005, n. 168.

disposizione permette di dare un maggiore peso alla responsabilità dei dirigenti ed alla correttezza della loro gestione, rendendola maggiormente verificabile con parametri di medio e lungo periodo.

Questa nuova disposizione incide sui rapporti tra politica ed amministrazione in quanto limita le scelte politiche in relazione alla durata degli incarichi dirigenziali, a vantaggio di una maggiore valorizzazione del raggiungimento dei risultati.

1.6. Aspetti salienti della riforma.

La riforma del pubblico impiego, così come strutturata dalle disposizioni anzidette e nelle tre fasi indicate, presenta i seguenti punti salienti.[10]

A) Innanzitutto la riforma determina una netta distinzione tra la macro-organizzazione e la micro-organizzazione dell'apparato amministrativo, la prima disciplinata dalla legge e da atti amministrativi autoritativi e la seconda da atti di gestione privata e dal contratto.

La macro-organizzazione concerne l'istituzione degli uffici, oltre alla determinazione delle linee fondamentali di organizzazione degli stessi. Essa si estrinseca nei poteri del datore di lavoro di individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, oltre che dei modi di conferimento della titolarità degli stessi e nel potere di determinazione delle dotazioni organiche.

Detti poteri vengono esercitati con atti autoritativi unilaterali della P.A. che non vedono il coinvolgimento del lavoratore ma solo eventualmente delle organizzazioni sindacali rappresentative al livello nazionale e firmatarie dei contratti collettivi nelle sole ipotesi in cui detti atti abbiano dei riflessi sulla disciplina del rapporto di lavoro.

La micro-organizzazione concerne, invece, l'attività amministrativa di dettaglio di disciplina degli uffici e del personale.

Essa viene espletata con i poteri del privato datore di lavoro e quindi con atti amministrativi di gestione oppure con accordi bilaterali.

B) Con la riforma del pubblico impiego il rapporto di lavoro è disciplinato, oltre che dal T.U. anzidetto, dal contratto e dal codice civile, in analogia con il lavoro privato.

---

[9] L'art. 63 *bis*, del d.lgs. 165/2001, statuisce altresì che, per le controversie relative al personale in regime di diritto pubblico, derivanti dalle specifiche discipline ordinamentali e retributive, l'intervento in giudizio può essere assicurato attraverso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

[10] F. Carinci, (a cura di*), Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, Commentario*, Giuffrè, Milano, 1995; F. Carinci,., (a cura di), *I contratti collettivi di comparto*, Commentario, Giuffrè, Milano, 1997; F. Carinci,. e D'Orta C. (a cura di), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali, Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998; C. Battini E S. Cassese (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni,* Giuffrè, Milano, 1997; Battini S., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, CEDAM, 2000; Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato* ex *Capo II, Titolo II, d. lgs. n. 29 del 1993 (il modello «universale»)*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 27 ss. (nonché Id*., La privatizzazione delle dirigenza alla prova della Consulta*, ivi, p. 707 ss. e Id., *Sisifo riformatore*, in Lav. publ. amm., 2001, p. 959 ss.).

Va evidenziato, tuttavia, che, anche dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro, sussistono alcuni istituti che restano disciplinati da specifiche norme pubblicistiche, a differenza del lavoro privato. Si tratta, in particolare, delle forme di accesso all'impiego, dei contratti di lavoro flessibili e delle eccedenze di personale. Di essi si precisa quanto segue.

La regola del concorso pubblico per l'accesso all'impiego, prevista dalla Costituzione, non ammette eccezioni se non nei casi previsti espressamente dalla legge. Dette eccezioni riguardano l'assunzione delle qualifiche più basse - per cui l'amministrazione si avvale dell'ufficio di collocamento, con richiesta numerica e non nominativa - e le assunzioni obbligatorie delle c.d. "categorie protette".

Lo svolgimento di mansioni superiori non comporta mai l'assunzione della qualifica superiore ma solo, eventualmente, il diritto alla corresponsione del trattamento economico della qualifica superiore corrispondente con le mansioni effettivamente svolte.

Le mansioni superiori possono essere svolte solo per obiettive esigenze di servizio e nell'ipotesi di vacanza di posto organico oppure nel caso di sostituzione di altro dipendente temporaneamente assente ma con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Le forme contrattuali flessibili sono disciplinate dall'art. 35 del citato d.lgs. 165/2001 che non deroga alla regola dell'accesso al pubblico impiego per concorso pubblico e precisa che il rapporto di lavoro flessibile non può mai trasformarsi in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Si tratta del rapporto di lavoro a tempo determinato, del lavoro part-time, dello job shiring, del telelavoro e del lavoro della somministrazione a tempo determinato, che sono disciplinati in maniera diversa rispetto al lavoro privato, da specifiche norme di carattere pubblicistico, che rendono detti istituti compatibili con i principi fondamentali in materia di pubblico impiego.

Anche le eccedenze di personale sono disciplinate da norme speciali che tutelano il lavoratore dipendente della P.A..

C) E' previsto uno particolare procedimento di contrattazione collettiva, che si svolge, comparto per comparto, tra l'Aran e le organizzazioni sindacali rappresentative al livello nazionale.

La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti non dirigenti è diversa da quella dirigenti, che appartengono a specifiche aree di contrattazione dirigenziali.

La contrattazione di svolge su due livelli: nazionale ed integrativa.

I contratti collettivi possono essere di tre tipi: a) quadro, se riferiti a tutti i comparti ed a tutte le aree; b) nazionali, se relativi ad un singolo comparto o ad una singola area dirigenziale; c) integrativi, se stipulati in sede decentrata, nei limiti delle previsioni del contratto di comparto o di area.

Ai sensi delle disposizioni di cui al c.d. T.U.[11] la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali tra soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. A tale proposito, è previsto che le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi che siano in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. In coerenza con tali disposizioni è prevista una sanzione per cui le eventuali clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.[12]

Il contratto collettivo ha un'efficacia generale ed è pubblicato in G.U..

Il T.U. precisa, altresì, che è possibile proporre il ricorso per Cassazione per violazione o falsa applicazione dei contratti ed accordi collettivi nazionali.[13]

E', inoltre, prevista un'apposita procedura di interpretazione autentica dei contratti collettivi[14] che si attiva qualora, per definire una controversia individuale, sia necessario risolvere, in via pregiudiziale, una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, sottoscritto dall'ARAN. In tal caso il giudice, con ordinanza non impugnabile, fissa una nuova udienza di discussione e dispone la comunicazione dell'ordinanza, del ricorso introduttivo e della memoria difensiva all'ARAN.

L'ARAN convoca le organizzazioni sindacali firmatarie per verificare la possibilità di un accordo sull'interpretazione autentica del contratto o accordo collettivo ovvero sulla modifica della clausola controversia. Se non interviene l'accordo il giudice decide con sentenza sulla sola questione pregiudiziale e detta sentenza è impugnabile con ricorso per cassazione.

La legge finanziaria 2005, infine, introducendo l'art. 63 bis, ha precisato che l'ARAN possa intervenire nelle controversie relative ai rapporti di lavoro e precisamente nei giudizi innanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi.[15]

Infine, è opportuno precisare che il contratto collettivo non può derogare alla legge ma, nelle materie di propria competenza, esso si pone sullo stesso piano delle fonti primarie, al pari della legge ordinaria, costituendo esso stesso uno strumento di delegificazione, la cui fonte di legittimazione è proprio la legge, ossia il d.lgs.165/2001.

---

[11] Cfr. art. 40, comma 3 del d.lgs. 165/2001.

[12] Si cfr. anche l'art. 40 *bis,* comma 3 che prevede che qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni si applica la disposizione che prevede la nullità di diritto delle clausole medesime.

[13] Cfr. l'art. 63, comma 5, del d.lgs. 165/2001.

[14] Cfr. L'art. 64, comma 2 e seg., del d.lgs 165/2001.

[15] L'art. 63 *bis,* del d.lgs. 165/2001, statuisce, altresì, che, per le controversie relative al personale in regime di diritto pubblico, derivanti dalle specifiche discipline ordinamentali e retributive, l'intervento in giudizio può essere assicurato attraverso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

D) Il punto centrale della riforma concerne la nuova disciplina della dirigenza pubblica. In particolare vengono previste nuove forme di responsabilità dirigenziale, nuovi criteri di accesso alla dirigenza, una nuova disciplina dei controlli ma soprattutto nuovi criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Di questa nuova disciplina si tratterà più specificamente nel capitolo successivo.

E) E' opportuno, infine, precisare che alcune categorie di personale, in relazione alla specificità dei compiti svolti, restano fuori dalla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Si tratta del personale appartenente al c.d. "Comparto Sicurezza", composto dalla Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) e dalla Polizia ad ordinamento militare (Forze Armate, Carabinieri e Guardia di Finanza), oltre che del personale appartenente alla carriera prefettizia e diplomatica ed, almeno in via transitoria, di quello docente universitario.[16]

Per detto personale del comparto sicurezza, una "contrattazione" o "concertazione" sussiste ma la relativa "ipotesi di accordo" o "schema di decreto" viene recepita in decreto, ossia in D.P.R..

Diversamente hanno una disciplina assolutamente non contrattualizzata, quindi solo legislativa, i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e gli avvocati dello Stato.

2. La riforma della dirigenza: obiettivi realizzati ed altri aspetti significativi.

2.1. Premessa.

La dirigenza pubblica ha subito una notevole trasformazione negli ultimi anni, a seguito dei recenti interventi legislativi che hanno modificato sostanzialmente l'assetto dei rapporti tra Ministro e dirigenti, improntato tradizionalmente ad un modello gerarchico piramidale,[17] per orientarlo verso un modello orizzontale di divisione dei compiti istituzionali, di separazione tra politica e gestione, di maggiore autonomia, flessibilità e responsabilità della classe dirigenziale.

Il nuovo modello gestionale non è più quello solo ed esclusivamente quello pubblicistico ma si apre a nuovi orizzonti e modelli di managment privato.

Le recenti normative di cui d.lgs. 29/1993 ed i successivi decreti legislativi del 1998, poi confluiti nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ed in ultimo la legge del 15 luglio 2002, n. 145, hanno introdotto un modello di dirigenza pubblica "privatizzata" il cui rapporto di lavoro è

[16] Cfr. l'art. 3, comma 2 del d.lg.165/2001.
[17] Il modello piramidale trova la sua fonte originaria nella legge Cavour del 23-3-1853, n. 1483.

disciplinato principalmente dal contratto collettivo, in armonia con i principi generali di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

L'evoluzione in senso privatistico e manageriale della professionalità dei dirigenti pubblici non attiene, peraltro, alla sola dimensione gestionale economico- amministrativa, concernente cioè l'impiego ottimale, economicamente efficiente e tecnicamente efficace, delle risorse assegnate ma si riferisce ad una pluralità di aspetti. Essa comporta, infatti, il diffuso esercizio di funzioni di coordinamento, integrazione e regolazione del contesto, in uno scenario connotato da un crescente decentramento dei poteri, da una progressiva esternalizzazione di funzioni e da una più intensa cooperazione tra soggetti pubblici diversi.

E' opportuno, inoltre, sottolineare che la recente modifica apportata dal decreto legge, sulla funzionalità dei settori, al T.U.,[18] imponendo una durata minima agli incarichi dirigenziali, di almeno tre anni, non solo incide sui rapporti tra politica ed amministrazione, in quanto limita le scelte politiche in relazione alla durata degli incarichi dirigenziali, a vantaggio di una maggiore autonomia e valorizzazione dell'attività di gestione della classe dirigenziale ma conferisce maggiore valore alla responsabilità dirigenziale, in quanto la rende maggiormente verificabile.

Va evidenziato, tuttavia, che malgrado la riforma della dirigenza pubblica abbia privatizzato il rapporto di lavoro dei dirigenti di prima e seconda fascia ed abbia attribuito ad essi una maggiore autonomia e responsabilità, oltre ad aver loro fornito nuovi modelli gestionali di carattere privatistico, sussiste ancora il rischio che la riforma non sia stata ancora completamente attuata e che la mentalità ed il modo di operare di molti dirigenti "burocrati" non sia ancora completamente cambiati.

2.2. Le fasi di attuazione della riforma della dirigenza e "privatizzazione" del rapporto di lavoro.

La riforma della dirigenza ha attraversato tre fasi principali, che corrispondono alle tre diverse fasi di riforma del pubblico impiego in generale.[19]

Dette fasi hanno portato alla definitiva "privatizzazione" e "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro dei dirigenti generali e non generali, fermo restando che, allo stato attuale, il rapporto è disciplinato sia dal decreto di conferimento dell'incarico, che individua gli obiettivi, la durata e la posizione assunta dal dirigente e sia dal contratto individuale di lavoro, che rinvia alla disciplina del contratto collettivo.

---

[18] Cfr. l'art. 14-*sexies*, comma 1 del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: " *Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005). Il DL è stato convertito in legge: cfr. legge 17-8-2005, n. 168.

[19] Con specifico riferimento al ruolo della dirigenza in occasione della prima e seconda riforma, cfr. D'Orta-Meoli, *La riforma della dirigenza pubblica*, Cedam, Padova, 1994; D'Orta, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in Lav. pubb. amm., 1998, p. 347 ss.; Zoppoli A., *Il contratto di lavoro del dirigente pubblico dopo il d. lgs. n. 80/1998*, ivi, p. 1069 ss.; Rusciano, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità «di risultato» del dirigente pubblico*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1998, p. 387 ss.; Spinelli, *Rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici: profili individuali e collettivi*, in Riv. giur. lav., 1994, I, p. 507 ss.; Santucci-Viscomi (a cura di), *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997.

La prima fase, realizzatasi con il d.lgs. n.29 del 1993, ha segnato la c.d. “prima privatizzazione” del rapporto di lavoro dirigenziale; la seconda, posta in essere con i decreti legislativi degli anni ’80, attuativi delle deleghe previste dalle c.d. “leggi Bassanini”, ha determinato la c.d. “seconda privatizzazione” e la terza fase della riforma è stata attuata dalla legge n. 145 del 2002.

Il grande novità della prima riforma è stata quella di separare la politica dalla gestione amministrativa dei dirigenti, attribuendo all’organo politico la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, con indicazione delle priorità da realizzare, mentre ai dirigenti l’attuazione degli obiettivi e la gestione amministrativa, economica e finanziaria delle diverse attività.

In questa fase della riforma è stato privatizzato il rapporto di lavoro dei soli dirigenti non generali.

Il punto di incontro tra politica ed amministrazione era stato individuato nella direttiva che il Ministro deve emanare ogni anno e che definisce gli obiettivi per la gestione amministrativa, assegnando a ciascun ufficio dirigenziale generale la gestione di una piccola parte del bilancio dello Stato.

All’organo politico, inoltre, veniva assegnato il compito di verificare i risultati della gestione amministrativa.

Con i decreti di modifica della riforma, che hanno segnato al c.d. “seconda privatizzazione” è stata accentuata ancora di più la predetta separazione tra politica e gestione, dato che è stato introdotto il divieto di avocazione, da parte del Ministro, degli atti dirigenziali, in caso di inerzia da parte dei dirigenti competenti, è stato privatizzato i rapporto di lavoro anche dei dirigenti generale ed è stato istituito il ruolo unico dei dirigenti.

Nel ruolo unico sono stati inseriti i dirigenti di prima e di seconda fascia, che hanno entrambi un rapporto di lavoro contrattualizzato.

Con la c.d. “seconda privatizzazione” sono stati disciplinati gli incarichi dirigenziali ed è stato previsto un nuovo regime di responsabilità e di controlli della dirigenza, in conformità alle previsioni di cui al d.lgs. 286 del 1999 su controlli interni.

Con la terza fase della riforma è stato superato il c.d. “ruolo unico”, è stato definita in maniera più precisa la disciplina degli incarichi dirigenziali - separando il decreto di conferimento dell’incarico dal contratto - è stato previsto e disciplinato lo *spoil system* ed è stata istituita la figura della vicedirigenza.

Il rapporto di lavoro è stato, dunque, privatizzato a tutti i livelli e quindi contrattualizzato.

I dirigenti sono stati divisi in più aree di contrattazione, che corrispondono ai diversi comparti di appartenenza. Ad ogni area corrisponde un diverso contratto collettivo nazionale.

Attualmente le aree di contrattazione dirigenziali sono otto.[20]

I contratti collettivi possono essere quadro, nazionali ed integrativi-decentrati, fermo restando che il rapporto di lavoro del singolo dirigente pubblico è disciplinato dal contratto individuale di lavoro che rinvia al contratto collettivo nazionale.

Esaminiamo i principali aspetti ed istituti previsti dalla riforma.

2.3. La creazione del ruolo unico e la sua successiva abolizione.

Dopo soli quattro anni il legislatore[21] ha abolito il ruolo unico, pur conservando le due distinte fasce dirigenziali, prevedendo che ogni amministrazione dello Stato potesse essere dotata di un proprio ruolo dirigenziale.

I dirigenti di seconda fascia accedono alla medesima per concorso pubblico mentre quelli di prima fascia transitano nella stessa solo dopo aver eventualmente ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali per almeno cinque anni, successivamente ridotti a tre anni.

Nella volontà del legislatore della c.d. "seconda privatizzazione" le due fasce corrispondono a diversi livelli di responsabilità e di funzioni a cui corrisponde un diverso trattamento economico. Si tratta, tuttavia, più che di una sopraordinazione tra le persone, in base alla qualifica posseduta, di una "sopraordinazione tra uffici".[22] Il dirigente preposto all'ufficio di grado più elevato è, infatti, sovraordinato a quello preposto ad un ufficio di grado inferiore.

La disposizione legislativa, di cui all'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dalla legge 145 del 2002, ha previsto che gli incarichi di direzione di prima fascia possono essere conferiti ai dirigenti appartenenti alla seconda fascia solo nei limiti del 50% mentre gli incarichi più elevati, corrispondenti al Capo Dipartimento ed al Segretario Generale, che svolgono una funzione di coordinamento di uffici dirigenziali generali, possono essere conferiti solo ai dirigenti di prima fascia.

Con la scomparsa del ruolo unico è venuta meno la possibilità di transitare all'interno dell'unico ruolo, per il passaggio da un amministrazione all'altra nell'ambito della stessa fascia o da una fascia all'altra.

---

[20] Si cfr. il CCNQ del 9-8-2000 di definizione delle aree di contrattazione dirigenziale e recante: "*CCNQ per la modifica del CCNQ del 24 novembre 1998 relativo alla definizione delle aree dirigenziali di contrattazione*", (pubbl. sul sito all'indirizzo: www. Aranagenzia.it.). Si tratta delle seguenti aree di contrattazione: area I - Ministeri e Aziende; area II – Regioni ed Autonomie locali; area III – Sanità dirigenti ammisnitrativi; area IV – Sanità dirigenti medici e veterinari; area V – Scuola; area VI – Agenzie Fiscali ed Enti pubblici non economici; area VII - Ricerca ed Università; area VIII – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una specifica contrattazione, al di fuori delle predette aree, sussiste per il personale degli enti di cui all'art. 70 del g.lgs. 165 del 2001.

[21] L'art. 3, comma 4, della legge n. 145 del 2002 ha modificato l'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001.

[22] Cfr. C. D'Orta, Commentario agli art. 16 e 17, in Corpaci, Rusciano, Zoppoli, L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in Le nuove leggi commentate, 1999, 5.6, 1148.

E' stato, tuttavia, previsto un'altro sistema di mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato per il transito da una fascia all'altra. Si tratta di provvedimenti emessi, su domanda dell'interessato, con decreto del Ministro della Funzione Pubblica, sentite le amministrazioni interessate.

2.4. La responsabilità dirigenziale.

La disciplina della responsabilità dirigenziale è mutata nel corso degli anni. Da una situazione di quasi totale irresponsabilità si è passati ad una disciplina di maggiore rigore e responsabilità.

Attualmente, accanto ad una responsabilità civile, penale, contabile e disciplinare, sussiste una responsabilità connessa al raggiungimento dei risultati e degli obiettivi indicati dall'organo politico. Detta responsabilità scaturisce dalla maggiore autonomia gestionale ed organizzativa, rispetto al passato, conferita ai dirigenti pubblici con la riforma, nell'ottica di separazione tra politica e gestione.

Il d.lgs. n.286 del 1999 sui controlli ha previsto, espressamente, tra le varie forme di controllo interno nella pubblica amministrazione, i controllo sull'attività dei dirigenti.

Secondo una prima disciplina della responsabilità dirigenziale, antecedente alla "terza fase della riforma del pubblico impiego"[23] quattro erano i comportamenti sanzionabili e tre le tipologie di sanzioni.

I comportamenti suscettibili di sanzione erano costituiti da:
- risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione;
- il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- la grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente;
- la ripetuta valutazione negativa dell'attività svolta.

Nelle prime due ipotesi la sanzione inflitta era costituita dalla revoca dell'incarico che comportava la destinazione ad altro incarico uguale o meno prestigioso presso la stessa amministrazione oppure presso un'altra amministrazione.

Nelle seconde due ipotesi, corrispondenti a violazioni più gravi, la sanzione era costituita dall'esclusione da ulteriori incarichi di livello equivalente a quello revocato per un periodo non inferiore a due anni e nei casi di maggiore gravità la sanzione era costituita dal licenziamento.

---

[23] La legge n. 145 del 2002 ha modificato il primo comma dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed ha abrogato il secondo comma del medesimo articolo. L'art. 22 dello stesso decreto legislativo, inoltre, di disciplina del Comitato dei Garanti, è stato parzialmente novellato.

Le tre sanzioni erano, dunque, in gradazione: la revoca, l'esclusione, per due anni, da incarichi di livello corrispondente a quello revocato ed il licenziamento.

Solo nelle ipotesi di gravi la sanzione era subordinata al parere del Comitato dei Garanti, composto da un magistrato della Corte dei Conti, da un dirigente di prima fascia ed altri dirigenti, che avrebbe dovuto garantire la completa autonomia dei dirigenti, nella gestione amministrativa, dalla classe politica in quanto le sanzioni ad essi conferite, nelle ipotesi più gravi di irresponsabilità, dovevano necessariamente essere subordinate al parere espresso, in via preventiva e vincolante, da detto Comitato.

A seguito della "terza fase"[24] della riforma del pubblico impiego, i comportamenti sanzionabili sono stati ridotti da quattro a due e le sanzioni sono sempre tre ma sono, in parte, cambiate.

I comportamenti dirigenziali valutabili, ai fini della responsabilità, sono attualmente il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente mentre le sanzioni applicabili, nelle ipotesi anzidette, sono tre: il mancato rinnovo dell'incarico, nei casi meno gravi, la revoca dello stesso prima della scadenza, collocando il dirigente a disposizione, nelle ipotesi di maggiore rilievo e nei casi ancora più gravi il recesso dal rapporto di lavoro, ossia il licenziamento.

Un ruolo più incisivo e dinamico è stato assunto dal Comitato dei Garanti, dopo la terza fase della riforma, dato che detto organo collegiale è tenuto, oggi, ad esprimere il proprio parere preventivo non solo nei casi più gravi ma in relazione a qualsiasi provvedimento di carattere sanzionatorio emesso in occasione della valutazione della responsabilità dirigenziale.

Sulla disciplina della responsabilità incide in maniera significativa la modifica apportata dalla recente modifica legislativa[25] che, imponendo un termine minimo di tre anni per gli incarichi dirigenziali, assegna una funzione diversa ai profili di verifica e gestione dei risultati. I dirigenti sono chiamati a rispondere con maggiore responsabilità della loro gestione, avendo a disposizione un tempo minimo ragionevole per la realizzazione dei risultati.

2.5. La retribuzione dei dirigenti: stipendio tabellare, di posizione, di risultato ed eventualmente RIA.

La retribuzione dei dirigenti consta di una parte fissa ed una parte variabile commisurata al risultato.

Quattro sono le voci principali: stipendio tabellare, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato ed eventualmente RIA.

---

[24] Cfr. la legge n. 145 del 2002 che ha segnato la terza fase della riforma del p.i., iniziata con il d.lgs. n. 29 del 1993. Detta legge ha modificato il primo comma dell'art. 21 della legge n. 165 del 2001, ha abrogato il secondo comma dello stesso articolo e novellato parzialmente l'art. 22 dedicato al Comitato dei Garanti.

[25] Cfr. l'art. 14, 14-*sexies*. - (Incarichi dirigenziali) del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005.

Detta distinzione di voci rileva sotto il profilo della tipologia di incarico assunto e del raggiungimento dei risultati per cui l'indennità di posizione varia in funzione dell'incarico assunto, se di prima o di seconda fascia, mentre se il dirigente non raggiunge i risultato non avrà attribuita la retribuzione di risultato ma solo quella di posizione.

Il legislatore sancisce i principio dell'omnicomprensività del trattamento economico determinato in sede di contrattazione collettiva per cui lo stipendio, come sopra distribuito, remunera qualsiasi incarico conferito al dirigente. Si tratta sia degli incarichi conferiti "in ragione del loro ufficio", sia di quelli "comunque conferiti" dall'amministrazione di appartenenza e sia di quelli "di designazione" della stessa.[26]

Da detto principio scaturisce il divieto di corrispondere ai dirigenti ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione della carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza, salvo i casi eccezionali previsti dalla legge stessa.

2.6. Il controllo dei dirigenti pubblici.

Il nuovo modello organizzativo della funzione dirigenziale, improntato al conferimento di una maggiore autonomia e responsabilità, rispetto al passato, ha avuto dei riflessi anche sulla disciplina del controllo.

Il d.lgs. n. 268 del 1999 ha previsto specificamente il controllo sui dirigenti come una delle quattro fondamentali forme di controllo interno della PA..

I controlli possono essere interni o esterni. Tra i primi emerge il controllo strategico, di gestione, amministrativo-contabile ed il controllo dei dirigenti. Tra i secondi emerge il controllo della Corte dei Conti preventivo di legittimità sugli atti amministrativi e successivo sull' intera attività amministrativo-contabile della PA..

La disciplina del controllo è strettamente connessa a quella della responsabilità, peraltro trattata nei paragrafi precedenti e a cui si rinvia.

Ciò che va evidenziato è che il controllo viene eseguito dall'organo amministrativo e non da quello politico. Esso viene effettuato dai direttori generali, per i dirigenti di prima fascia, e dai Capi dipartimenti, per i dirigenti di seconda fascia e dal Ministro per i dirigenti di grado più elevato, ossia per i Capi Dipartimenti e per i Segretari Generali.

Allo stato attuale, i soggetti che effettuano il controllo sui dirigenti si avvalgono dei risultati del controllo di gestione, ossia del controllo realizzato dal Servizio di Controllo Interno - SE.CI.N..

---

[26] Cfr. circolare del 1-3-2000 della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione Pubblica.

2.7. I modelli organizzativi del pubblico impiego e della dirigenza.

Nel nuovo quadro istituzionale si passa da un modello gerarchico piramidale, al cui vertice si colloca il Ministro, lo Stato centrale e subordinatamente i dirigenti, i funzionari, gli impiegati e gli operai, in un ottica di soffocante centralismo di origini cavuouriane,[27] ad un modello misto, in parte verticale ed in parte orizzontale, tendenzialmente elastico, impostato sulla divisione dei compiti e delle funzioni nonché sulla separazione tra politica e gestione amministrativa.

Il superamento del modello gerarchico porta, inoltre, a favorire un'organizzazione, oltre che orizzontale, per processi, ossia fondata su procedimenti distinti semplici, autonomi e flessibili.[28]

La conseguenza è che non sono più possibili i ricorsi gerarchici al Ministro contro gli atti emanati dai dirigenti, non sussistendo più un rapporto gerarchico tra di i due soggetti, come nel sistema antecendete alla "privatizzazione", così come non è più possibile l'esercizio di un potere di avocazione del Ministro in relazione agli atti dei dirigenti, in caso di inerzia da parte di questi ultimi.

Un modello organizzativo di carattere gerarchico piramidale resta, tuttavia, all'interno dei rapporti tra Capo Dipartimento e dirigenti, tra dirigenti di prima e di seconda fascia e tra dirigenti e funzionari, impiegati ed operai. Il Capo Dipartimento, infatti, impartisce ordini ai dirigenti di prima fascia ed esercita un potere di controllo sul raggiungimento dei risultati in relazione alla rispettiva gestione amministrativa, oltre al potere di emanare eventualmente sanzioni disciplinari. Lo stesso avviene per i dirigenti di prima fascia nei confronti di quelli di seconda fascia.

I dirigenti di prima e di seconda fascia, nei confronti del restante personale non dirigenziale, hanno un potere di direzione e di controllo, oltre ad un potere disciplinare, fermo restando il principio per cui solo i dirigenti sono responsabili della gestione amministrativa. I dipendenti che non sono dirigenti, infatti, non rispondono direttamente del raggiungimento del risultato.

Per quello che concerne, in particolare, la dirigenza, si passa, inoltre, da un modello unico ministeriale a modelli plurimi caratterizzanti le diverse amministrazioni.

Con l'abrogazione del ruolo unico, infatti, le amministrazioni dei diversi comparti dello Stato hanno ciascuna un loro specifico ruolo ed anche nell'ambito dello stesso comparto possono esservi ruoli diversi per ogni singola amministrazione come avviene, ad esempio, per i singoli ministeri.

---

[27] Cfr. nota 1.

[28] Capisaldi di questo modello per processi sono i suoi presupposti strategici – l'orientamento al cliente, la ricerca di eccellenza, la filosofia del miglioramento continuo, la gestione dell'innovazione e l'investimento sulla qualità delle risorse umane. In un'organizzazione per processi, esse sono realmente le risorse più critiche. Compete loro la soluzione dei problemi, la capacità di lavorare in gruppo, l'efficacia delle relazioni interpersonali e interfunzionali – vitali per questo tipo di struttura – il mantenimento e lo sviluppo del *know – how*.

Nell'ambito del comparto regioni ed autonomie locali è prevista solo una fascia dirigenziale e non due, come nel comparto ministeri ed i Segretari Comunali, che costituiscono la figura amministrativa apicale nell'ambito dell'ente locale, hanno una autonoma disciplina ed uno specifico contratto collettivo ed uno specifico ruolo dirigenziale.[29]

Nel modo di operare, inoltre, il dirigente pubblico è chiamato a seguire modelli di managment privato e non solo ed esclusivamente modelli pubblicistici, utilizzando tutti gli strumenti informatici, digitali ed elettronici che possano essere utili al raggiungimento dei risultati.

2.8. Riflessi economici: l'incidenza del patto di stabilità nella disciplina della dirigenza pubblica: i limiti di spesa pubblica.

Il Patto di stabilità impone seri vincoli di spessa sul bilancio dello Stato che, inevitabilmente, si riflettono sulla spesa relativa alla gestione del personale dipendente dello Stato e, quindi, anche sullo stipendio dei dirigenti pubblici.

Già la privatizzazione del rapporto di lavoro e quindi la contrattualizzazione della disciplina del rapporto di lavoro e del trattamento economico hanno comportato una trattamento economico migliore del dirigente pubblico, rispetto al passato, in un ottica di incentivazione, di valorizzazione del personale e delle relative prestazioni e di produttività dello stesso ma questi miglioramenti retributivi oggi debbono fare i conti, oltre che con il bilancio dello Stato, con i vincoli di spesa posti al livello comunitario.

Un forte aiuto al rispetto dei vincoli posti al patto di stabilità per il 2003 ed il 2004, da parte dello Stato e degli enti locali, è stato offerto dalla gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale dei Comuni e delle Province.[30]

Con riferimento, in particolare, alle spese per il personale del Comparto Regioni ed Enti locali, il rapporto della sezione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione di Province, Comuni e Comunità Montane nel 2003 e nel 2004, ha evidenziato che la gran parte delle amministrazioni decentrate ha raggiunto gli obiettivi posti dal patto di stabilità nei due esercizi considerati, sia sul versante della competenza che su quello della cassa.

A quanto sopra detto va aggiunto che la legge finanziaria del 2004 ha escluso dal patto di stabilità solo l'incremento aggiuntivo del costo dei contratti dello 0,99%, mentre tutto il resto della spesa per il personale era compresa tra quella soggetta al patto di stabilità.

I dati del 2004, calcolati dalla Ragioneria Generale dello Stato,[31] mostrano, in verità, che la spesa per il personale dipendente degli Enti territoriali è molto cresciuta rispetto agli anni passati del 14,2%, per le province e del 12,6% per i comuni. La spesa, nel 2004, sarebbe stata di circa € 2.000 milioni per il personale delle Province e di € 15.000 milioni per quello dei Comuni.

---

[29] Va evidenziato, tuttavia, che i Segretari Comunali di prima nomina non sono dirigenti ma funzionari dell'ex VIII q.f., attualmente area D del comparto Regioni ed Autonomie locali ed hanno uno specifico contratto nell'ambito del relativo comparto.

[30] Cfr. Arturo Bianco, *Negli Enti locali riparte la crescita delle spese sostenute per il personale,* Il sole24 ore del 9 agosto 2005.

[31] Cfr il conto annuale 2004.

Detto incremento sarebbe giustificato dalla maggiore quantità di dipendenti che sarebbero stati trasferiti da altre amministrazioni agli enti territoriali anzidetti in concomitanza alla delega di funzioni amministrative, oltre agli stipendi ed arretrati che detti enti hanno dovuto versare con l'entrata in vigore del nuovo CCNL del 22-1-2004, del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002–2003.

Quanto al personale dirigenziale, l'ultimo contratto CCNL dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali è stato quello del 12-2-2002 - per il biennio economico 2000-2001 (G.U. Serie Generale n. 51 dell'1/3/2002), per cui la spesa non è stata ancora sostenuta dai relativi enti.

Lo stesso dicasi per il personale dirigenziale appartenente al comparto ministeri il cui contratto collettivo economico vigente è ancora quello del biennio 2000-2001,[32] non essendo ancora stato stipulato quello relativo al quadriennio normativo, biennio economico 2002-2003 ed il CCNL biennio economico 2004-2005.

Sulla base di quanto sopra e dai dati riscontrati, pertanto, emerge che la spesa per il personale pubblico ha subito una notevole diminuzione correlata a forti margini di razionalizzazione soprattutto in termini di contenimento dei volumi complessivi e di maggiore connessione con i risultati concreti resi sul piano dei servizi resi.[33]

2.9. Il dato statistico: rilevazione del numero dei dirigenti in rapporto ad altri impiegati.

Dai dati dell'ISTAT, pubblicati sul relativo sito,[34] risulta che la spesa per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni centrali – Ministeri ed Aziende autonome, globalmente sia aumentata rispetto agli anni passati ma, percentualmente, in misura inferiore rispetto all'aumento avutosi negli anni precedenti. Si fa riferimento, in particolare all'aumento avutosi negli anni 2004 e 2005.

---

[32] Cfr. il CCNL del 5 aprile 2001 dei dirigenti del comparto ministeri, relativo al secondo biennio economico 2000 - 2001 del personale del comparto Dirigenza area I. Si cfr., altresì, il CCNL del 5 aprile 2001 relativo al quadriennio normativo 1998 – 2001 ed al primo biennio economico 1998 – 1999 del personale dirigente dell' Area I. Si cfr., infine, anche il CCNL dell' area I del 23 dicembre 2004 integrativo del CCNL dell' area I del 5 aprile 2001 per i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute.

[33] A tale proposito si consideri la riduzione del 5% delle dotazioni organiche previsto dall'art. 93 della legge 30-12-2004, n. 311, recante: "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005*), nel quale è specificato che "Le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono rideterminate, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 1, comma 1, del predetto decreto legislativo e all'articolo 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica. Ai predetti fini le amministrazioni adottano adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici,…", mirate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero di dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto. "... Per le amministrazioni che non provvedono entro il 30 aprile 2005 a dare attuazione agli adempimenti contenuti nel presente comma la dotazione organica è fissata sulla base del personale in servizio, riferito a ciascuna qualifica, alla data del 31 dicembre 2004. In ogni caso alle amministrazioni e agli enti, finché non provvedono alla rideterminazione del proprio organico secondo le predette previsioni, si applica il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al termine del triennio 2005-2007 le amministrazioni di cui al presente comma rideterminano ulteriormente le dotazioni organiche per tener conto degli effetti di riduzione del personale derivanti dalle disposizioni del presente comma e dei commi da 94 a 106…".

[34] Si cfr. la tabella allegata, pubblicata dall'ISTAT nel 2005, in www.istat.it.

La ragione di detta diminuzione o meglio "riduzione di spesa" è da ricollegare sia all'esigenza di attenersi ai limiti di spesa imposti dalle normative comunitarie, ed in particolare al rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità e sia alla circostanza che, già nel 2003, in alcuni comparti, si erano registrati degli aumenti dovuti all'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti nello stesso anno.

Con riferimento, in particolare, al comparto Ministeri, nel 2004 si è registrata proprio una riduzione della spesa nel 2004 rispetto al 2003.

In altri comparti di contrattazione, invece, e precisamente nel Comparto Regioni ed Autonomie locali e nel comparto Sanità, nel 2004 la spesa è aumentata del 3,0% ma ciò è dipeso sia dal passaggio di personale e di funzioni ai relativi enti territoriali e sia dalla sottoscrizione, nel medesimo anno, dei contratti collettivi relativa ai bienni economici che erano rimasti indietro.

Per questo e per gli altri comparti, diversi dal comparto ministeri, c'è stato un leggero aumento di spesa che è risultato significativo soltanto per i dipendenti e dirigenti degli Enti previdenziali in cui si è registrata anche una diminuzione di personale. Complessivamente, tuttavia, la spesa per il personale pubblico dirigenziale e non dirigenziale, non è stata molto elevata e l'aumento non è stato neppure tale da compensare completamente, sempre e per tutti i livelli, comparti o aree, la sopravvenuta inflazione.

Dai dati statistici risulta, inoltre, un altro dato interessante che qui rileva, ossia che nella pubblica amministrazione, negli ultimi anni, in alcuni comparti,[35] non solo è cresciuto il numero dei dirigenti ma la crescita degli stessi è stata maggiore rispetto a quella dei dipendenti non dirigenti.[36]

Questa situazione, a lungo andare, potrebbe determinare che il numero dei dirigenti possa essere sproporzionato rispetto al restante personale da dirigere e che, in alcuni uffici, si possano verificare situazioni in cui vi sarebbero addirittura più dirigenti che dipendenti con qualifica non dirigenziale: questo potrebbe costituire un limite del sistema poiché rischierebbe di "far rovesciare la piramide verso il basso".

Si potrebbe dire, in un certo senso, che se "i soldati" dovessero diventare più dei "generali" e se chi dirige dovesse essere numericamente di più di chi è diretto allora il modello organizzativo ne potrebbe risentire in termini di efficacia, efficienza ed economicità di gestione in quanto i pochi funzionari, impiegati ed operai che opererebbero sotto la direzione di una pluralità di soggetti autorizzati all'uopo, si sentirebbero vessati da più parti ed oberati di lavoro.

---

[35] Si tratta, in particolare del personale dirigenziale appartenente al comparto Regioni ed autonomie locali, al comparto sanità ed alle Camere di commercio. Un inversione di tendenza si registra, invece, nel comparto Ministeri.

[36] Cfr. conto annuale della amministrazioni pubbliche 2003 e 2004.

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde *pro-capite*.
Anni 2001-2004 (in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004
	Amministrazioni centrali			
Redditi da lavoro dipendente	73.490	76.598	82.245	80.708
- Retribuzioni lorde	49.522	51.497	54.871	54.051
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	23.968	25.101	27.374	26.657
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.995,1	2.001,2	2.002,0	1.998,4
Redditi da lavoro *pro-capite* (in euro)	36.835	38.276	41.081	40.386
Retribuzioni lorde *pro-capite* (in euro)	24.822	25.733	27.408	27.047
	Amministrazioni locali			
Redditi da lavoro dipendente	54.636	56.844	58.291	64.118
- Retribuzioni lorde	41.383	43.175	44.316	48.814
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	13.253	13.669	13.975	15.304
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.454,4	1.474,6	1.476,2	1.473,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.566	38.549	39.487	43.511
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.454	29.279	30.020	33.126

	Enti di previdenza			
Redditi da lavoro dipendente	2.958	2.981	3.334	3.422
- Retribuzioni lorde	1.748	1.857	2.046	2.177
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	1.210	1.124	1.288	1.245
Unità di lavoro (migliaia di unità)	56,6	57,0	57,0	56,4
Redditi da lavoro *pro-capite* (in euro)	52.261	52.298	58.491	60.674
Retribuzioni lorde *pro-capite* (in euro)	30.883	32.579	35.895	38.599
	Totale Amministrazioni pubbliche			
Redditi da lavoro dipendente	131.084	136.423	143.870	148.248
- Retribuzioni lorde	92.653	96.529	101.233	105.042
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	38.431	39.894	42.637	43.206
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.506,1	3.532,8	3.535,2	3.528,4
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.387	38.616	40.696	42.016
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.426	27.324	28.636	29.770

Tabella ISTAT 2005 (pubblicata, sulla base dei dati del conto annuale delle pubbliche amministrazioni, sul sito: www.istat.it).

3. Obiettivi realizzati con la riforma: la nuova disciplina degli incarichi dirigenziali e lo *spoil system* all'italiana.

3.1.Tipologia di incarichi.

La disciplina degli incarichi dirigenziali rappresenta il cuore della riforma e, così come modificata nelle diverse fasi della riforma, è caratterizzata da elementi di flessibilità che tengono conto delle attitudini e delle capacità professionali dei singoli dirigenti, valutate in considerazione dei risultati conseguiti e da conseguire.

Ai sensi della vigente normativa, di cui all'art.4, comma 3, del T.U., approvato con d.lgs. 165/2001, gli incarichi dirigenziali possono essere di due diversi tipi, a seconda dei soggetti a cui sono conferiti:
a dirigenti già di ruolo della PA, di prima o di seconda fascia;
a soggetti estranei alla PA, oppure dipendenti della PA ma non appartenenti ai ruoli dirigenziali.

Sotto il profilo oggettivo, connesso alla specificità delle prestazioni, gli incarichi possono essere di tre tipi:
incarichi conferiti "in ragione dell'ufficio", che rientrano nella normale gestione amministrativa e la cui realizzazione influisce sulla valutazione di raggiungimento degli obiettivi;
incarichi "su designazione" dell'amministrazione di servizio, la cui realizzazione potrebbe incidere sulla valutazione di raggiungimento degli obiettivi;
gli incarichi "comunque conferiti" dall'amministrazione di servizio, che non rientrano tra gli obiettivi prefissati nella direttiva, nel decreto di conferimento dell'incarico o nel contratto e che, quindi, non incidono sulla valutazione di raggiungimento degli obiettivi.

Si tratta, in tutti e tre i casi, di incarichi per cui vale il principio dell'omnicomprensività della retribuzione.[37]

3.2. Incarichi ai dirigenti di ruolo nella P.A..

Nella disciplina degli incarichi dirigenziali, così come delineata dalla riforma, in ultimo novellata dalla legge n. 145 del 2002 e dal Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115,[38] assume un ruolo centrale il provvedimento di conferimento dell'incarico, a cui sembrerebbe volersi attribuire

---

[37] Cfr. Cons. Stato, Commissione Speciale per il pubblico impiego, parere 4 maggio 2005, n. 173, per cui la corresponsione di un trattamento economico omnicomprensivo è pienamente coerente con ai principi di trasparenza e correttezza che caratterizzano l'organizzazione dei pubblici uffici. Non ricadono nel principio di omnicomprensività i gettoni di presenza previsti per i componenti di organi collegiali e periferici di enti pubblici.

[38] Cfr. l'art. 14-*sexies*. - (Incarichi dirigenziali) del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005. Il DL è stato convertito in legge: cfr. legge 17-8-2005, n. 168.

espressamente la natura giuridica di atto amministrativo,[39] che assume la forma del decreto o comunque la natura giuridica di atto. Detto atto si affianca al contratto individuale di lavoro che, invece, ha di certo una natura privatistica.

E' opportuno, dunque, distinguere il ruolo del decreto di conferimento dell'incarico da quello del contratto.

Il primo ha la funzione di delineare il contenuto dei compiti affidati al singolo dirigente in relazioni agli obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico mentre il secondo disciplina principalmente il trattamento economico.

Per i dirigenti di seconda fascia l'incarico viene conferito con un atto del direttore generale, mentre per i dirigenti di prima fascia con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri- D.P.C.M., su proposta del Ministro competente, mentre gli incarichi dirigenziali apicali di Segretario Generale e di Capo Dipartimento vengono conferiti con Decreto del Presidente della Repubblica - D.P.R., su proposta del Ministro, previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Per questi ultimi, tuttavia, l'individuazione dell'oggetto e degli obiettivi viene determinata con un separato provvedimento dell'organo politico di vertice interessato, che può essere il Ministro interessato o il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quanto al contingente di incarichi da poter conferire, è opportuno precisare che sussistono dei limiti nell'ambito di ogni amministrazione, atteso che, a seguito dell'abolizione del ruolo unico, ogni P.A. ha un suo ruolo dirigenziale distinto in due fasce.

Con riferimento agli incarichi di prima fascia, essi spettano principalmente ai dirigenti che già sono inseriti nella prima fascia ma possono essere attribuiti anche ai dirigenti di seconda fascia bensì solo nel limite del 50 %. Detti dirigenti dopo tre anni di incarico di prima fascia acquistano il diritto a restare nella suddetta fascia (nella prima versione normativa detto diritto si acquisiva dopo 5 anni).

Sussiste, inoltre, una certa mobilità tra i ruoli dirigenziali delle diverse amministrazioni per cui, su domanda del dirigente interessato e sentite le amministrazioni coinvolte è possibile il trasferimento da un ruolo dirigenziale di una determinata amministrazione a quello di un'altra.

La durata massima degli incarichi è fissata in tre anni, per i dirigenti di prima fascia e di cinque anni per i dirigenti di seconda fascia. La riforma delineata dal decreto legge in ultimo emanato,[40] tuttavia, prevede una durata non inferiore ai tre anni e non superiore ai cinque anni per entrambe le fasce dirigenziali.

---

[39] In tal senso si cfr. la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 31-7-2002. A tale proposito, va evidenziato, tuttavia, che la giurisprudenza più recente, con riferimento ai provvedimenti relativi ai dirigenti di seconda fascia, attribuisce a detto decreto la natura giuridica privatistica di atto di gestione del privato datore di lavoro.

[40] *Cfr.* l'art. 14-*sexies*, comma 1 del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005. Il D.L. è stato convertito in legge: cfr. legge 17-8-2005, n. 168. In particolare l'art. 14-*sexies*, sugli incarichi dirigenziali, prevede che: "1. All'articolo 19, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le parole: «non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni» sono sostituite dalle seguenti: "non può essere inferiore a tre anni né

La *ratio* di detta disposizione è quella di non conferire incarichi che siano inferiori ad una durata minima - di tre anni - che sia ragionevolmente sufficiente al raggiungimento del risultato.

Va, infine, evidenziato, nel quadro generale di disciplina della materia, che ad una parte dei dirigenti di ruolo della P.A. potrebbe non essere affidata la titolarità degli uffici dirigenziali. Ad essi, su richiesta degli organi di vertice dell'amministrazione che ne abbiano interesse, possono essere attribuiti incarichi di consulenza, di studio e ricerca oppure funzioni ispettive.

La disciplina degli incarichi dirigenziali in altri comparti diversi dal comparto Ministeri è ispirata agli stessi principi generali di separazione tra politica e gestione nonché di realizzazione del risultato, in un ottica di maggiore efficacia ed efficienza della P.A, ma assume connotazioni diverse in ragione dei differenti ordinamenti.[41]

3.3. Incarichi a professionalità esterne all'amministrazione: dirigenti a contratto.

Gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a personale estraneo alla PA oppure a personale dipendente della PA ma con funzioni non dirigenziali. Per detti incarichi sussiste il limite del 10%, per i dirigenti di I fascia e dell'8% per i dirigenti di II fascia. Originariamente il limite era inferiore, ossia del 10% e del 5%.

Si tratta di incarichi attribuiti da ciascuna amministrazione, nei limiti della propria dotazione organica, a personale dotato di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbia un'esperienza, di almeno cinque anni, di esercizio delle funzioni dirigenziali o che abbia una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

La grande novità della norma, di cui oggi all'art..19[42] del d.lgs. n.165 del 2001, è stata quella di aver previsto la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali, oltre che a professionalità esterne alla P.A., anche a dipendenti appartenenti ad amministrazioni statali, con particolari

---

eccedere il termine di cinque anni». 2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali resi vacanti prima della scadenza dei contratti dei relativi dirigenti per effetto dell'articolo 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145. 3. All'articolo 19, comma 6, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo le parole: «anche presso amministrazioni statali,» sono inserite le seguenti: «ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi,». 4. All'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, comma 1, terzo periodo, le parole: «cinque anni» sono sostituite dalle seguenti: «tre anni» .. ".

[41] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3717 del 2003. Sebbene la disciplina degli incarichi sia sempre ispirata al principio generale di separazione tra politica e gestione nonché di realizzazione del risultato in un ottica di maggiore efficacia ed efficienza della P.A. le Regioni e le autonomie locali hanno propri ordinamenti che disciplinano la materia. La tesi trova conferma già nell'art. 27 bis del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, nel testo modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 che è successivo alla modificazione dell'ordinamento degli enti locali di cui alla legge n. 127/97. La disposizione prevede che le regioni, nell'esercizio della potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare, adeguano "ai principi di cui all'art. 3 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità". Mentre dunque nell'Amministrazione statale il passaggio delle competenze gestionali in capo ai dirigenti avviene *ope legis,* per le regioni e gli enti locali l'operatività del nuovo riparto di attribuzioni resta subordinata alla emanazione di atti organizzativi e normativi di livello sub primario.

esperienze di lavoro, formative, universitarie oltre che scientifiche ma con qualifica non dirigenziale. Si tratta di dipendenti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è prevista la laurea.

La *ratio* iniziale della norma non era certo quella di attribuire all' amministrazione la possibilità di avvalersi di professionalità interne alla medesima quanto, piuttosto, quella di utilizzare soggetti esperti e specializzati che provenissero da esperienze formative esterne ad essa.

Una delle novità più significative introdotte dalla recente riforma del mese di giugno,[43] è stata quella di aver espressamente previsto la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a dipendenti dello Stato, con qualifica, professionalità ed esperienza anzidetta, che siano dipendenti proprio dalla stessa amministrazione che gli conferisce l'incarico.

3.4. La giurisprudenza sugli incarichi dirigenziali.

In dottrina[44] ed in giurisprudenza,[45] negli ultimi anni, è stato molto animato il dibattito in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Con riferimento, in particolare, agli incarichi conferiti ai privati nel limite dell'8% e del 10% per i dirigenti, rispettivamente, di seconda e di prima fascia, sussistevano, prima della legge di riforma dell'agosto 2005[46], due diversi orientamenti.

Secondo un primo orientamento del Consiglio di Stato[47] gli incarichi dirigenziali anzidetti potevano essere attribuiti solo a soggetti estranei all'amministrazione interessata al conferimento degli stessi e non anche a dipendenti della medesima amministrazione.

Secondo un diverso indirizzo, espresso dalla Corte dei Conti,[48] invece, detti incarichi potevano essere conferiti anche ai dipendenti della stessa amministrazione interessata purché si trattasse di soggetti laureati e con un'esperienza professionale attinente all'oggetto dell'incarico di "elevato livello".

---

[42] Non può non evidenziarsi che vi sono stati tanti problemi applicativi sulla norma per cui, in passato, è intervenuto il Consiglio di Stato con un parere che negava la possibilità di conferire gli incarichi ai dipendenti interni alla P.A. Detto problema oggi è stato superato, dall'art. 14-*sexies* DL 115/2005, per cui possono attribuirsi incarichi anche a dipendenti interni all'amministrazione.

[43] Cfr. Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115. Il DL è stato convertito in legge: cfr. legge 17-8-2005, n. 168.

[44] O. Forlenza, *Almeno tre anni per l'incarico dirigenziale,* Guida al diritto, Il Sole24ore, n. 35 del 10 settembre 2005, 55 e seg.

[45] Cfr. CdS, sez. IV, 11-3-1999 n. 260, pubbl. in La settimana giuridica, 1999, 11, 121; TAR Umbria, 1-4-1998, n. 239, in Riv. TAR, 1998, I, 1969; Tribunale di Cosenza, sez. II Civ., ordinanza 25-2-2002, pubbl. nella rivista giuridica www.giust.it.

[46] Cfr. l'art. 14-sexies, comma 1 del Decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005). Il predetto DL è stato convertito nella legge 17-8-2005, n. 168.

[47] Cfr. parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale del pubblico impiego, del 27-2-2003, n. 514/03.

[48] Cfr. Corte dei Conti, sez. centrale controllo, I e II collegio, 4 dicembre 2003, n. 16.

La recente riforma del DL convertito il legge nell'agosto 2005,[49] risolve il problema nel senso indicato dalla Corte dei Conti per cui gli incarichi possono essere attribuiti anche a personale appartenente alla stessa amministrazione.

Sempre in tema di incarichi dirigenziali, uno dei problemi più dibattuti dalla dottrina è stato quello di stabilire se sussiste o meno un diritto del dirigente al conferimento dell'incarico dirigenziale e quindi un dovere dell'amministrazione ad attribuirglielo oppure se la discrezionalità dell'ammi-nistrazione è molto ampia in tal senso.[50]

Un secondo problema, connesso al primo, è quello di stabilire se sussiste un obbligo di motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale che evidenzi le ragioni della scelta effettuata sia con riferimento al soggetto ritenuto più idoneo alla funzione che in relazione al contenuto dell'incarico stesso.

Una parte della giurisprudenza[51] è orientata a riconoscere alla PA una grande discrezionalità nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali e ciò in quanto la legge non disciplina in maniera puntuale la procedura di selezione per cui sono generici i criteri a cui l'amministrazione deve informare l'esercizio del corrispondente potere. Non sussisterebbe, dunque, un diritto del dirigente al conferimento dell'incarico essendo prevalente l'interesse pubblico alla scelta del soggetto più idoneo alla funzione. Detta giurisprudenza considera sufficiente che la PA motivi l'iter logico seguito nel conferimento dell'incarico, senza che sia necessaria una procedura concorsuale o una valutazione comparativa tra più candidati.

D'altra parte, al dire di detta giurisprudenza, alla luce della vigente normativa, la scelta dell'interesse pubblico perseguito è sottratta al controllo giurisprudenziale che non può sostituirsi alla pubblica amministrazione nella valutazione ed individuazione delle scelte e dei provvedimenti da porre in essere per realizzare detto interesse, affidato esclusivamente alla sua cura, alla luce dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della PA, oltre che dei criteri di riparto delle rispettive sfere di competenza istituzionali.

Diversamente un'altra parte della giurisprudenza,[52] accompagnata da autorevole dottrina,[53] ha limitato notevolmente la discrezionalità della PA nella scelta dei dirigenti imponendo alla stessa il rispetto di rigidi criteri di scelta, di motivazione, di procedimentalizzazione, di preventiva determinazione dei criteri, onde evitare situazioni di abuso.

---

[49] Cfr. legge 17-8-2005, n. 168.
[50] Cfr. Tribunale di Potenza, sez. lavoro, 29-12-1999, che restringe molto la sfera discrezionale della P.A..
[51] Cfr. CdS, sez. IV, 11-3-1999 n. 260, pubbl. in La settimana giuridica, 1999, 11, 121; TAR Umbria, 1-4-1998, n. 239, in Riv. TAR, 1998, I, 1969; Tribunale di Cosenza, sez. II Civ., ordinanza 25-2-2002, pubbl. nella rivista giuridica www.giust.it..
[52] Cfr. TAR Lazio, Latina, 10-5-2000, n. 328, pubbl. in Riv. TAR 2000, I, 2043; Tribunale di Milano 20-12-1999, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2000, 381.
[53] Cfr. G. D'alessio, *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2001*), in Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2001, 1, 55; F. Caringella, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, 2002, 172- 175; L. Oliveri, *Il sistema degli incarichi dirigenziali e delle revoche alla luce delle interpretazioni del giudice del lavoro*, in www.giust.it).

D'altra parte la prassi amministrativa ha dimostrato che si sono verificate numerosissime situazioni in cui, alla luce della presunta e agognata discrezionalità amministrativa e dei principi generali di rotazione di incarichi dirigenziali, molti dirigenti hanno assistito ad un vero e proprio svuotamento delle loro funzione e si sono visti attribuire incarichi di gran lunga inferiori ai precedenti con "sostanziale degradamento del ruolo".[54] Dette situazione, in talune ipotesi, hanno realizzato fattispecie di "*mobbing*", di emarginazione di umiliazione e di isolamento di alte professionalità che avevano solo la colpa di essere stati alti dirigenti con i governi precedenti o di essersi accattivati le antipatie di taluno dei politici di turno. Si tratta di valutazioni che nulla hanno a che vedere con i principi generali di efficacia, efficienza ed economicità e di buon andamento ed imparzialità della P.A. vigenti in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Il regime degli incarichi dirigenziali è stato sottoposto più volte al vaglio della Corte Costituzionale,[55] con riferimento alla disciplina prevista dall'art. 3, comma 7 della legge 145 del 2001 sullo "*spoil system*".

3.5. La disciplina dello *spoil system.*

Una delle grandi novità della riforma della dirigenza è costituita dallo "*spoil system*".

Esso consiste, secondo quando precisato dalla normativa vigente,[56] in un modello di decadenza automatica dei dirigenti di grado più elevato dai relativi incarichi apicali al subentro del nuovo Governo. Secondo detto sistema tutti gli incarichi di Capo Dipartimento, Segretario Generale o di grado e livello equivalente cessano automaticamente decorsi 90 giorni dal voto di fiducia delle Camere al nuovo Governo in carica.

La *ratio* della disposizione è da rinvenire nella stretta connessione di tali funzioni con gli indirizzi politico-amministrativi espressi dai vertici della struttura statale che si pongono come organi di raccordo tra politica e gestione.

In sede di prima applicazione lo *spoil system* è stato applicato a tutti i dirigenti generali[57] e non solo a quelli con incarichi apicali e questo ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionali che sono ancora pendenti davanti alla Corte Costituzionale,[58] senza dimenticare, tuttavia, che in passato altre questioni di legittimità costituzionale sulla disciplina della dirigenza pubblica sono stati risolte dalla Corte in favore della disciplina legislativa e quindi, si potrebbe dire, nel senso della legittimità dello *spoil system.*[59]

---

[54] Cfr. L. Oliveri, *Il sistema degli incarichi dirigenziali e delle revoche alla luce delle interpretazioni del giudice del lavoro*, in www.giust.it).
[55] Cfr. Tribunale di Roma, sez. IV lavoro, ordinanza 11 maggio 2004. Il Tribunale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.
[56] Cfr. l'art. 19, comma 9 del d.lgs. 165 del 2001.
[57] La legge 145 del 2002, all'art. 3, comma 7, ha previsto una disciplina transitoria per cui tutti gli incarichi dirigenziali generali, concernenti le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché tutti gli incarichi di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato, cessano automaticamente dal sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Durante questo periodo, di circa due mesi, i dirigenti interessati possono esercitare esclusivamente attività di ordinaria amministrazione.
[58] Cfr. Tribunale di Roma, sez. IV lavoro, ordinanza 11 maggio 2004. Il Tribunale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.
[59] Si cfr. Coste Cost. n. 313 del 1996; Corte Cost. n. 11/2002.

Il giudice *a quo*,[60] ha rimesso in discussione il modello realizzato dalla riforma di nomina e revoca dei dirigenti e quindi la sua compatibilità con la Costituzione.

Ciò che viene messo in disamina, in via più generale, è il modello di relazione tra politica ed amministrazione.

L'intento è quello di ottenere dalla Corte, attesa la carenza normativa, la definizione dei principi fondamentali che ispirano le forze politiche in Italia e che, in maniera specifica, sorreggono e guidano il rapporto tra organi di Governo e alta burocrazia.[61] Il problema è sempre quello di ottenere la definizione precisa dei confini tra i due diversi soggetti istituzionali.

Il sistema previsto dallo "*spoil system*" pone in luce le contraddizioni del sistema.

Da una parte, infatti, il sistema costituzionale attribuisce un valore essenziale e determinante ai principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza, per cui statuisce che gli impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione e che la regola dell'accesso all'impiego pubblico sia quella del concorso pubblico ma dall'altra parte le recenti riforme normative sembrano essere di segno opposto e sembrano privilegiare altri criteri di accesso e parametri di valutazione.

Lo *spoil system* privilegia logiche di gradimento politico non legate alla meritocrazia ma a criteri di nomina fiduciaria, di temporaneità e di precarietà degli incarichi che, svuotando in parte di contenuto l'autonomia dirigenziale, tendono a svilire il significato dei principi richiamati.

Va evidenziato, tuttavia, che la disciplina precedente alla legge 145 del 2002 prevedeva un sistema in cui lo *spoil system* non fosse automatico. Entro 90 giorni dal voto di fiducia delle Camere al nuovo Governo era possibile confermare, modificare o revocare gli incarichi dirigenziali che altrimenti si intendevano automaticamente confermati nella loro naturale scadenza per cui la dottrina parlava di "decadenza semi-automatica".[62] Detto sistema, inoltre, non riguardava tutta la dirigenza dello Stato ma solo quella della Presidenza del Consiglio.[63]

Il nuovo sistema previsto dalla legge del 2002, invece, segna proprio una "rottura rispetto alle tradizionali e forti garanzie di stabilità, tipiche … del nostro pubblico impiego".[64]

Un ulteriore novità del legislatore del 2002, in materia di incarichi, coerente con il nuovo quadro normativo disegnato, è quella relativa alle società controllate o partecipate dallo Stato, Agenzie ed Enti pubblici, per cui le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei Consigli di amministrazione di dette amministrazioni conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura,

---

[60] Cfr. Tribunale di Roma, sez. IV lavoro, ordinanza 11 maggio 2004.
[61] Cfr. in tal senso V. Milani, *Il regime degli incarichi dirigenziali al vaglio della Corte Costituzionale,* in Giornale di diritto amministrativo n. 4/2005, 391 e seg.
[62] Cfr. C. D'Orta, *La riforma*…, cit. 22
[63] Cfr. l'art. 9 del d.lgs. n. 303 del 1999 l'art. 18 della legge n. 400 del 1988.
[64] Cfr. C. D'Orta, *La riforma*…, cit. 22.

possono essere confermate, rinnovate, modificate o revocate entro sei mesi dal voto di fiducia al Governo. La carica ottenuta a fine legislatura diviene, pertanto, "precaria" perché non più soggetta alla durata prescritta dalla legge[65] ma il modello resta quello di un meccanismo semi-automatico e non automatico come per l'alta dirigenza dello Stato.

Va, infine, evidenziato, che in sede di disciplina transitoria un meccanismo di decadenza semi-automatica era stato era stato previsto anche per gli incarichi dirigenziali non generali, ossia per gli incarichi di seconda fascia per cui, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, detti incarichi potevano essere confermati, revocati o modificati, secondo un criterio di rotazione degli stessi. Decorso tale termine senza che nessun provvedimento in tal senso sia stato adottato, gli incarichi si intendono confermati.

4. Altri obiettivi realizzati con la riforma della dirigenza.

4.1. Separazione tra politica e gestione.

Uno degli obiettivi principali della riforma del pubblico impiego è stato quello di separare la politica dall'amministrazione ossia l'attività di indirizzo politico dalla gestione amministrativa realizzata dai dirigenti.

Due sono gli strumenti principali che collegano la prima alla seconda. Si tratta, in primo luogo, della direttiva emanata dal Ministro, che individua gli obiettivi che i dirigenti sono tenuti a perseguire assegnando loro un *budget* di spesa. Di essa il legislatore sottolinea il carattere necessariamente generale.

Il secondo strumento è la scelta, di carattere fiduciario, della nomina e revoca dei dirigenti di più alto livello. Si tratta di una valutazione che esprime un giudizio sullo svolgimento dell'attività svolta dai dirigenti, nel suo complesso e di un controllo sulla nuova tipologia di funzioni affidata agli stessi. I politici, con questa scelta, debbono individuare il soggetto più adatto a cui attribuire l'esercizio del potere discrezionale per il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico.

Il sistema precedente alla riforma realizzava un controllo sui singoli atti dirigenziali, attesa la superiorità gerarchica dei politici sui dirigenti. Il nuovo modello organizzativo prevede, invece, un controllo sull'intera gestione, sui risultati raggiunti della stessa e non sui singoli atti.

Nel nuovo quadro istituzionale, dunque, assumono un ruolo centrale i sistemi di valutazione dei risultati collegati alla gestione, costituendo essi stessi il principale punto di raccordo tra la sfera politica e quella burocratica.

---

[65] In tal senso cfr. S. Cassese, *Il Centro destra rischia l'errore del Centro sinistra*, in Il Sole 24 ore, 21 settembre 2001.

4.2. Maggiore flessibilità e mobilità pubblico-privato e dimensione internazionale.

Uno degli obiettivi realizzati con la riforma del pubblico impiego è stato quello di ridefinire la disciplina della mobilità del personale allo scopo di eliminare quelle situazioni di cattiva distribuzione dello stesso, nelle diverse amministrazioni, che hanno determinato inefficienze e disfunzioni a causa di esuberi di personale in alcuni settori amministrativi e carenze dello stesso in altri.

Numerosi sono stati gli interventi normativi in tal senso: dalla legge quadro del 1983 al d.lgs. 80 del 1998, che ha modificato ed integrato il d.lgs. 29 del 1993, ed in ultimo la legge 488 del 1999.

Le modifiche apportate dalla predetta normativa hanno determinato una mobilità individuale volontaria tra amministrazioni dello stesso comparto o di diversi comparti ed una mobilità collettiva, concordata con le organizzazioni sindacali, da attivare solo in caso di eccedenza di personale.

La grande novità in materia di mobilità di personale, tuttavia, è quella che ha determinato la possibilità di uno scambio di esperienze tra amministrazioni pubbliche e private che, in un ottica di privatizzazione del rapporto di lavoro, è stata considerata la giusta strada verso la realizzazione dell'obiettivo principale volto alla realizzazione dell'efficacia, efficienza ed economicità nella gestione amministrativa.

La legge n. 154 del 2002, all'art. 7 ha introdotto una nuova disposizione al testo unico n. 165 del 2001 - precisamente l'art. 23 bis - che prevede proprio nuove "disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato".

La *ratio* della nuova disposizione sembra essere proprio quella di favorire l'inserimento, nelle pubbliche amministrazioni, di quei meccanismi privatistici di gestione delle risorse umane e finanziarie che consentono un miglioramento nella qualità dei servizi erogati dalla PA ai cittadini.[66]

Lo scambio di esperienze di lavoro, tra pubblico e privato, contribuisce alla crescita professionale di tutto il personale pubblico ed in particolare della dirigenza, creando una nuova cultura manageriale volta a parametrarsi ed a misurarsi con tecniche e strumenti di origine e prassi privatistica.

In deroga a quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato,[67] i dirigenti delle pubbliche amministrazioni possono, a domanda, essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale. Detti dirigenti sono collocati a domanda in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di eventuali incarichi salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza.

---

[66] M. Rogari, *Il dirigente pubblico in aspettativa potrà fare un esperienza nel lavoro privato,* in Il sole24ore del 30 ottobre 2000.
[67] Cfr, l'art. 70 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa non può, tuttavia, superare i cinque anni. Sono previste, inoltre, delle limitazioni a tale esercizio di funzioni.[68]

4.3. Nuova disciplina dell'accesso e valorizzazione della formazione dirigenziale.

La riforma ha previsto nuovi criteri di accesso alla qualifica dirigenziale allo scopo di migliorare la qualità della classe dirigenziale stessa, di valorizzarne la professionalità, di accrescerne la cultura e l'esperienza e quindi, di conseguenza di rendere più efficiente, efficace ed orientata a criteri di buon andamento la pubblica amministrazione.

Nella ricerca dei migliori criteri di disciplina dell'accesso alla carriera in questione, la scelta del legislatore è stata quella di privilegiare i criteri di selezione basati sul concorso ad esami o corso-concorso, piuttosto che quelli afferenti all' anzianità di servizio.

Il legislatore, inoltre, ha voluto ampliare la sfera di conoscenze e competenze da prediligere nel funzionario dirigenziale non limitandosi più ai tradizionali campi del sapere giuridico amministrativo ma valorizzando le conoscenze in materie economico-finanziarie, aziendalistiche, di scienza dell'amministrazione e di tecnica di gestione delle risorse umane.

La riforma ha attraversato diverse fasi.

In sede di prima stesura[69] erano previste due modalità di reclutamento:
a) un corso - concorso per esami presso la Scuola Superiore della PA., a cui potevano accedere i laureati, anche non dipendenti della P.A., di età non superiore a 35 anni o 45 se dipendenti della PA;
b) un concorso per soli esami, per le professionalità tecniche, bandito dalle singole amministrazioni al quale potevano essere ammessi i dipendenti di ruolo laureati della PA, appartenenti alla ex carriera direttiva ed in servizio effettivo nella rispettiva qualifica da oltre 5 anni.

In via residuale e solo in sede di prima applicazione del d.lgs. 29 del 1993 sussisteva il concorso interno, per soli titoli di servizio integrato da un colloquio, per l'attribuzione del 50% dei posti dirigenziali messi a bando.

---

[68] Nella predetta disposizione di cui al citato art. 23 *bis* è previsto che l'aspettativa per lo svolgimento di attività o incarichi presso soggetti privati o pubblici da parte del personale non può comunque essere disposta se: *a*) il personale, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere l'attività. Ove l'attività che si intende svolgere sia presso una impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile; *b*) il personale intende svolgere attività in organismi e imprese private che, per la loro natura o la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.
[69] Cfr. quanto previsto dal d.lgs. n. 29 del 1993.

Questo sistema di reclutamento è stato modificato dapprima dal d.lgs. n. 387 del 1998 e successivamente dall'art. 3, comma 5 della legge n. 145 del 2002.

Il citato decreto n. 387 del 1998 prevedeva che alla dirigenza delle amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici non economici si accedesse solo ed esclusivamente tramite concorso per esami e non più tramite il corso-concorso presso la SSPA.

Detto decreto, inoltre, superava definitivamente il sistema del concorso interno per soli titoli di servizio e colloquio.

La legge n. 145 del 2002, invece, ha stabilito che l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché negli enti pubblici non economici, possa avvenire in duplice modo: o attraverso il corso-concorso bandito dalla S.S.P.A.[70] oppure attraverso il concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni interessate.[71]

Con regolamento del Governo,[72] emanato su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corso-concorso, la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono definite le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30 per cento, al corso-concorso.[73]

Oltre ad aver previsto nuovi criteri di accesso la riforma ha valorizzato l'importanza della formazione dei dirigenti.

---

[70] In questa prima ipotesi, afferente il corso-concorso bandito dalla SSPA, selettivo e di formazione, possono essere ammessi i soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresì, dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate per i dipendenti pubblici, secondo modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali dipendenti devono essere muniti del diploma di laurea e avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.

[71] In questa ipotesi possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165 del 2001, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea..

[72] Detto regolamento deve essere emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

[73] Detto regolamento definisce, altresì, la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami, i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici, le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva ed, infine, l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso.

La formazione dei manager pubblici, si è resa indispensabile a seguito del processo di riforma della pubblica amministrazione. Essa costituisce il necessario presupposto di una trasformazione effettiva dell'azione dello Stato in direzione del miglioramento delle sue prestazioni e delle sue relazioni con il cittadino.

D'altra parte la pubblica amministrazione è stata interessata nell'ultimo decennio da un complesso processo di riforma che l'ha orientata verso nuovi modelli funzionali e organizzativi e da una conseguente, radicale trasformazione delle logiche e delle procedure che ne regolano l'azione.

Dal cambiamento in corso risultano modificati tanto i rapporti tra le diverse articolazioni dell'organismo statale, in attuazione del federalismo e del rafforzamento del sistema delle autonomie, quanto le funzioni e l'organizzazione interna dei singoli enti, ridisegnate in funzione delle nuove esigenze di trasparenza e semplificazione dei procedimenti, di miglioramento dei risultati e della qualità del servizio.

In questo quadro istituzionale emerge la necessità di una vasta opera di adeguamento e riqualificazione della cultura professionale dei titolari di pubblici uffici, chiamati a svolgere il proprio ruolo nel nuovo contesto caratterizzato da una maggiore autonomia, discrezionalità e piena responsabilità dei risultati da conseguire.

5. Aspetti critici della riforma della dirigenza: obiettivi non realizzati.

5.1. La difficoltà di separare sempre la politica dalla gestione: la permanenza di un rapporto gerarchico tra dirigente e ministro e riluttanza della classe politica a ritirarsi da buona parte della gestione amministrativa.

Anche se non sussiste più un potere di avocazione del Ministro su gli atti dei dirigenti, dovendo il primo attivare, eventualmente, il procedimento di nomina di un commissario ad acta, ed anche se il ricorso in via gerarchica sugli atti dei dirigenti non possono più essere effettuati davanti al Ministro, permane, tuttavia, per certi aspetti, un rapporto gerarchico tra dirigenti e Ministro ma soprattutto una certa riluttanza della classe politica a ritirarsi da buona parte della gestione amministrativa.

Il problema di fondo che resta non risolto, malgrado la portata innovativa sia dei d.lgs. degli anni '80 che della legge 145/2002, è che ancora oggi non sono chiari i confini tra politica e gestione amministrativa.

Il dirigente pubblico, per poter svolgere in piena autonomia la gestione amministrativa, dovrebbe essere ben a conoscenza dei propri limiti e delle proprie potenzialità.

L'unico strumento di determinazione di detti confini è la direttiva del Ministro che determina gli obiettivi da realizzare, assegnandogli delle risorse, ma si tratta di un mezzo insufficiente all'uopo.

Un altro limite della riforma che non garantisce appieno la separazione sperata è la disciplina degli incarichi in cui la scelta dell'alta dirigenza, in relazione agli incarichi, è effettuata dall'organo politico.

Sebbene lo strumento utilizzato sia di carattere amministrativo e privatistico, trattandosi di un decreto di conferimento d'incarico a cui viene associato un contratto, la scelta dell'alta dirigenza, che, a sua volta sceglie i dirigenti di grado meno elevato, viene effettuata su designazione del Ministro e quindi dall' organo politico.

Non va poi sottaciuto che la disciplina della durata degli incarichi dirigenziali, che è tutta orientata alla valorizzazione del raggiungimento degli obiettivi politici, in un ottica di separazione di compiti tra politica ed amministrazione, è stata molto ridimensionata con gli ultimi interventi normativi,[74] proprio a causa dell'ingerenza della classe politica nella gestione amministrativa.

Aver ridotto da cinque a tre anni la durata minima degli incarichi, per l'inserimento definitivo nella prima fascia dirigenziale del relativo ruolo, ha inficiato il significato della flessibilità degli incarichi stessi, a danno dell'efficienza e della valorizzazione del risultato, dato che tutti coloro che hanno avuto anche un solo incarico vengono inseriti a vita nella prima fascia.

D'altra parte la prassi amministrativa andava già in questa direzione. Gli incarichi di prima fascia, realizzatisi negli ultimi anni, avevano sempre la durata di tre anni, anche se questo è stato solo un dato di fatto dato che la norma antecedente alle disposizioni di cui al citato decreto legge, non indicava la durata minima degli incarichi, ma solo quella massima, per cui potenzialmente gli stessi avrebbero potuto essere stati conferiti per una durata inferiore ai tre anni.

La stessa disciplina dello *spoil system* se da un lato garantisce l'elasticità del sistema e la realizzazione degli obiettivi politici, dall'altra parte vincola in maniera forte il dirigente alle scelte politiche di chi governa limitandone in maniera rilevante la discrezionalità nella gestione amministrativa.

Si cfr., altresì, quanto già indicato a proposito dello *spoil system*.

5.2. Il rischio di creare una sproporzione del numero dei dirigenti in relazione agli impiegati da dirigere.

La riforma del pubblico impiego ed in particolare la nuova disciplina in materia di mobilità e flessibilità del personale dirigenziale, ha favorito una migliore distribuzione del personale nell'ambito delle diverse amministrazioni pubbliche ed anche nell'ambito della stessa amministrazione.

---

[74] Cfr. l'art 14 *sexies*, comma 4, del decreto legge del 30 giugno 2005, n. 115, recante: "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 1 luglio 2005). Il predetto DL è stato convertito nella legge 17-8-2005, n. 168.

Resta, tuttavia, da risolvere il problema connesso alle funzioni ed attribuzioni nonché al rispetto delle proporzioni tra personale dirigenziale e quello operativo.

Negli ultimi anni si è verificato il fenomeno per cui il numero dei dirigenti, in alcuni comparti di contrattazione,[75] è cresciuto e detto aumento è stato superiore rispetto al crescere dei dipendenti non dirigenti. Questa situazione potrebbe comportare, nel lungo periodo, dei problemi di carattere organizzativo e gestionale.

Innanzitutto perché il numero dei dirigenti potrebbe risultare sproporzionato a quello dei dipendenti da dirigente ma soprattutto perché, qualora si dovesse giungere alla assurda situazione in cui i dirigenti dovessero diventare più dei dipendenti da dirigere, la "macchina" amministrativa non sarebbe più in grado di funzionare: se il numero dei "soldati" fosse maggiore di quello dei "generali" ossia se i dirigenti fossero di più dei dipendenti a cui dare direttive di organizzazione e di gestione amministrativa il ruolo del dirigente sarebbe svilito.

Il rischio, nella prassi quotidiana amministrativa, in alcune amministrazioni sussiste ed è notevole, soprattutto perché, nel lungo termine, potrebbe costituire una delle principali cause delle inefficienze che potrebbe comportare notevoli ritardi nella predisposizione delle pratiche e nell'emanazione degli atti finali del procedimento amministrativo.

Il problema *de quo*, tuttavia, almeno in parte, potrebbe essere eliminato, oltre che aumentando il numero dei lavoratori non dirigenziali o diminuendo quello afferente al personale dirigenziale, anche attraverso la realizzazione di un buon coordinamento tra i vari livelli di direzione ed amministrazione. I dirigenti di prima fascia dovrebbero essere in numero inferiore a quelli di seconda fascia, attesa la sopraordinazione degli uffici dei primi rispetto ai secondi. E', inoltre, necessario, che il numero dei dipendenti non dirigenziali sia superiore a quello dirigenziale, per non inficiare le funzioni dei dirigenti medesimi che, altrimenti, finirebbero per svolgere soltanto mansioni esecutive, come, purtroppo, avviene, talvolta, nella prassi amministrativa, a causa della carenza di personale con mansioni meramente esecutive.

Resta, infine, da risolvere il delicato problema concernente la definizione dei confini tra i diversi livelli gestionali e tra la dirigenza e gli organi politici.

5.3. Il rischio di duplicazioni di funzioni e di appesantimento dell'attività amministrativa con la creazione della vicedirigenza, delle posizioni organizzative e dei settori.

Il numero sproporzionato di dirigenti, in relazione all'effettivo fabbisogno, oltre che in proporzione al numero dei dipendenti di qualifiche non dirigenziali, ha determinato spesso, nella prassi applicativa, il verificarsi di duplicazioni di funzioni che hanno appesantito fortemente il sistema a danno dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione.

---

[75] Si tratta, in particolare del comparto Sanità e Regioni ed Autonomie Locali. Una diminuzione, invece, si è registrata nel comparto Ministeri in cui i dirigenti di prima e seconda fascia nel 2001 erano 5.000 mentre nel 2004 erano 3.924 (secondo quanto risulta dai dati del RUD del Dipartimento della Funzione Pubblica al 14-5-2004).

Questo problema è connesso a quello già enunciato nel paragrafo precedente.

I nuovi istituti previsti dalla riforma di cui alla legge 145 del 2002 e dai contratti collettivi, quali la vicedirigenza, le posizioni organizzative e la creazione dei c.d. settori, se da una parte costituiscono una nuova forma di snellimento e di semplificazione amministrativa, dal punto di vista della quantità e qualità delle pratiche da attribuire al funzionario titolare della relativa funzione nonché della particolare e nuova autonomia di gestione amministrativa attribuita allo stesso, costituiscono, sotto un altro punto di vista, un nuovo pericolo di duplicazioni di funzioni e di appesantimento dell'attività amministrativa qualora queste nuove figure istituzionali non siano ben disciplinate e ben coordinate con gli altri livelli di direzione ed organizzazione amministrativa.

E' necessario che siano ben definiti i confini tra l'attività del dirigente e quella del vice-dirigente, tra attività di chi è titolare della posizione organizzativa e quella del dirigente responsabile dell'attività di tutto l'Ufficio o del solo Servizio interno all'Ufficio.

La riforma necessita di taluni piccoli "ritocchi" che solo l'esperienza pratica ed una buona conoscenza teorica degli istituti giuridici connessi alle problematiche già emerse o di prossima realizzazione potranno aiutare a risolvere.

5.4. Difficoltà di recepire moduli gestionali di carattere privatistico.

Malgrado la riforma della dirigenza pubblica, privatizzando il rapporto di lavoro dei dirigenti di prima e seconda fascia ed attribuendo ad essi maggiore autonomia e responsabilità, abbia notevolmente attenuato la difficoltà, sussistente già prima della riforma, di recepire moduli gestionali di carattere privatistico, sussiste ancora il rischio che la mentalità di molti dirigenti "burocrati" non sia cambiata.

Il continuo procedere sulla base dei "precedenti" nella predisposizione dei più diversi atti amministrativi, l'abitudine a procedere secondo certi procedimenti e metodi, nonché, in ultimo, la sempre troppo presente e pressante gerarchia istituzionale tra i diversi livelli dirigenziali nonché tra questi e i funzionari, impiegati ed altre qualifiche più basse, costituiscono ancora dei forti limiti all'effettivo recepimento di modelli gestionali di carattere privatistico.

Malgrado la nuova disciplina della responsabilità dirigenziale, il controllo sui dirigenti resta ancora più formale che sostanziale. Molte amministrazioni non hanno ancora previsto strutture adeguate ad effettuare il controllo sui dirigenti oppure si sono avvalse della sola struttura del SE.C.IN. ossia del servizio di controllo interno il cui controllo è finalizzato a risultati in gran parte diversi da quelli a cui dovrebbe essere rivolto il controllo dei dirigenti.

Questa situazione di fatto ha determinato il sussistere o comunque il protrarsi di situazioni di irresponsabilità e di parziale "immunità" dirigenziale, oltre che per le predette ragioni, anche in considerazione della oggettiva difficoltà di individuare un preciso dirigente responsabile del procedimento in strutture in cui le competenze sono ancora molto frammentate e polverizzate tra i vari titolari degli uffici.

Infine non può non essere evidenziata l'ancora presente garanzia della stabilità e sicurezza dell'impiego - se non dell'incarico che, invece, è a tempo determinato e non necessariamente rinnovato - che, in taluni casi ha continuato a favorire il sussistere di una mentalità dominata dalla logica del formale adempimento, del disimpegno e del disinteresse nei confronti dei risultati gestionali da dover raggiungere in conformità degli obiettivi politici.

5.5. Considerazioni finali.

Sulla base di quanto sopra espresso, si può affermare, in sintesi, che la riforma della dirigenza pubblica in parte sia stata attuata ed in parte sia ancora in corso di attuazione.

Con riferimento al primo aspetto si può ritenere che la riforma sia stata attuata relativamente ai seguenti profili:
1) è stata separata la politica dalla gestione:
- non sussiste più un potere di avocazione del Ministro con riferimento agli atti dei dirigenti e non è possibile effettuare un ricorsi gerarchico al Ministro per gli atti emessi dai dirigenti dello stesso Ministero;
- la gestione è solo dei dirigenti mentre agli organi politici è demandata la sola funzione di indirizzo e controllo;
- la disciplina degli incarichi e delle responsabilità riflette, in parte, la separazione tra politica e gestione, attribuendo la gestione ai soli dirigenti.
2) è stata realizzata la privatizzazione del rapporto di lavoro:
- è stato privatizzato il rapporto di tutti i dipendenti: dirigenti e non dirigenti (compresi i dirigenti generali);
- il dirigente si muove con logiche privatistiche ed emana atti di gestione del privato datore di lavoro. E' stato considerato atto di gestione privata anche l'incarico al dirigente di seconda fascia da parte del dirigente di prima fascia;
- il giudice è quello ordinario ed, inoltre, è possibile ricorrere all'arbitrato unico per la tutela dei diritti.
3) sono stati ridotti i costi e quindi realizzate minori spese:
- è stata ridotta la spesa pubblica relativa ai contratti collettivi di lavoro del personale pubblico;
- le maggiori spese nel comparto Regioni sono giustificate dal decentramento delle funzioni e quindi da conseguente trasferimento del personale nel relativo comparto e dal rinnovo dei CCNL del comparto Regioni ed Autonomie Locali.

Cosa, invece, non è stato ancora realizzato è, in sintesi, quanto segue:

1) la separazione tra politica e gestione non è stata ancora pienamente e completamente realizzata. Questi sono i principali problemi:
a) non sono chiari i confini tra dirigenti e politici, non è chiara la direttiva e soprattutto non è esaustiva;
b) la nomina dell'alta dirigenza è politica (sia dei Capi Dipartimento che dei Dirigenti di I fascia: su designazione del Ministro con DPR e con DPCM);

c) spesso i dirigenti mancano di vera autonomia e questo ha determinato la cd. "precarizzazione della dirigenza";[76]
d) la disciplina degli incarichi è spesso causa della paura di mancato rinnovo da parte dei dirigenti che, quindi, più che perseguire l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione sono interessati alla carriera;
e) nella prassi, spesso gli incarichi non sono stati rinnovati per motivi politici e non per mancato raggiungimento dei risultati. Si sono verificate situazione di vero e proprio *mobbing*;
f) va evidenziato, inoltre, che spesso manca una struttura che effettui il controllo della dirigenza oppure il controllo viene effettuato dagli stessi soggetti che espletano il controllo di gestione, invece non dovrebbe essere così. Il controllo della dirigenza può solo avvalersi dei risultati del controllo di gestione ma non essere effettuato dagli stessi soggetti;
g) le sanzioni sono diminuite: solo tre (mancato rinnovo, revoca e recesso), a differenza della precedente disciplina, ed è sempre necessario il parere del Comitato dei Garanti, prima di applicare la sanzione e non solo nei casi più gravi;

2) la privatizzazione non è completa:
a) è stato privatizzato il rapporto di tutti i dipendenti non dirigenti e dirigenti, compresi i dirigenti generali (I fascia, con il d.lgs. 80/98) ma le logiche non sono ancora quelle privatistiche: poca autonomia, pochi mezzi a disposizione, molto formalismo, mentalità ancora legate alla logica del precedente e procedure molto rigide e pesanti.

3) procedure complesse e pesanti:
a) i procedimenti amministrativi sono molto complessi e pesanti e questo rallenta la gestione amministrativa;
b) anche le procedure di nomina della dirigenza nonché quelle afferenti il controllo della stessa sono spesso molto macchinose e costose.

Le soluzioni che potrebbero proporsi ai predetti problemi sono le seguenti.

La soluzione al rischio di "precarizzazione della dirigenza"[77] potrebbe essere quella di bandire un concorso per l'assegnazione di incarichi, così gli stessi sarebbero affidati ai più meritevoli ed adatti in base al *curriculum vitae*.

Un'altra soluzione al predetto rischio potrebbe essere quella di creare un "accordo *bipartisan*" di riforma della dirigenza, coerente con un sistema elettorale maggioritario e bipolare che eviti il rischio di "soggezione implicita" della dirigenza dalla classe politica.

---

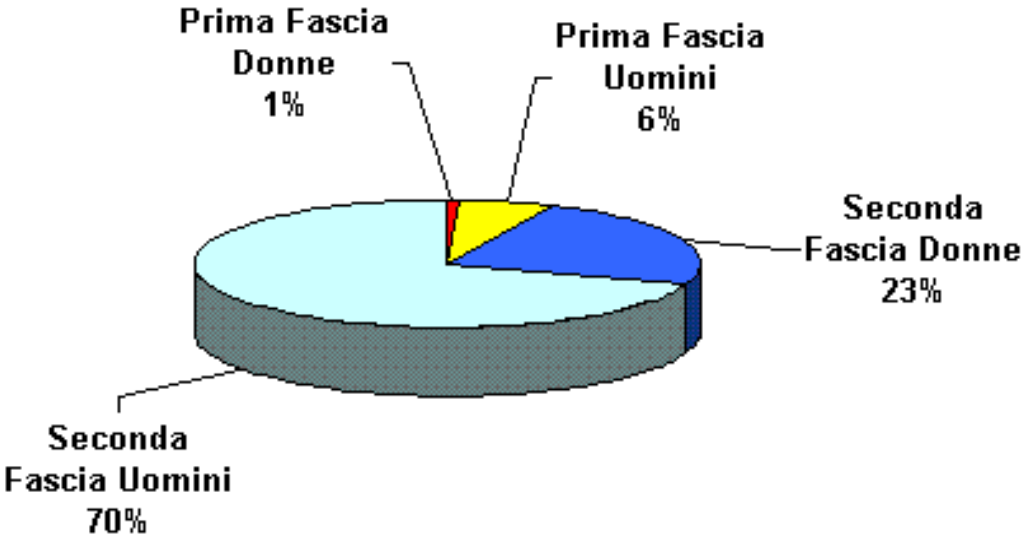
[76] cfr. intervento del prof. S. Cassese, in G. Savini, *Resoconto convegno dell'11 maggio 2005, La dirigenza di vertice tra politica ed amministrazione, in Amministrazione in cammino, sito, 2005.*
[77] cfr.. G. Savini, Resoconto del convegno dell'11 maggio 2005, *La dirigenza di vertice tra politica ed amministrazione,* intervento del prof. Cassese, in *Amministrazione in cammino, sito, 2005.*

TABELLA 1

Utilizzando i dati essenziali dei dirigenti iscritti al RUD, è stato possibile elaborare la seguente tabella.

Dirigenti iscritti al RUD al 30/06/2001

	I Fascia	II Fascia	TOTALE
Donne	44	1.167	1.211
Uomini	303	3.487	3.790
TOTALE	347	4.654	5.001



Dai dati del RUD alla data del 14 maggio 2004, in cui sono stati consegnati alle singole amministrazioni i dirigenti, si è registrata una diminuzione del numero dei dirigenti pubblici: 3.924 circa (Ministeri, Monopoli di Stato, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato, Consiglio di Stato), (cfr. DPR n. 108/2004).

Il dato globale è stato, invece, diverso. A fronte di una diminuzione del numero dei dirigenti in alcuni comparti di contrattazione, tra cui il comparto Ministeri, in altri comparti, tra cui il comparto Regioni ed Autonomie locali nonché nella Sanità si è registrato un aumentato del dato in esame. Alla diminuzione di personale non dirigente non è corrisposta una adeguata e proporzionale diminuzione di personale dirigenziale.

TABELLA 2

Dati dei dipendenti del pubblico impiego
(triennio 2001-2003)

(fonte: Conto annuale delle pubbliche amministrazioni relativo all'anno 2003)

	Totale dipendenti	Totale Dirigenti	Stato	Non Stato
2003	3.350.692	174.980	20.823	154.157
2002	3.381.198	176.765	21.330	155.435
2001	3.382.040	174.273	21.726	152.547

Nel personale Dirigente non sono compresi: i Magistrati, i Professori e Ricercatori universitari, i Ricercatori ed i Tecnologi degli Enti di Ricerca.

I dirigenti rappresentano il 5% dei dirigenti del totale dei dipendenti.

BIBLIOGRAFIA.

Con specifico riferimento al ruolo della dirigenza in occasione della prima e seconda riforma v. D'Orta-Meoli, *La riforma della dirigenza pubblica*, Cedam, Padova, 1994; Spinelli, *Rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici: profili individuali e collettivi*, in Riv. giur. lav., 1994, I, p. 507 ss.; Santucci-Viscomi (a cura di), *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997; D'Orta, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in Lav. pubb. amm., 1998, p. 347 ss.; Zoppoli A., *Il contratto di lavoro del dirigente pubblico dopo il d. lgs. n. 80/1998*, ivi, p. 1069 ss.; Rusciano, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità «di risultato» del dirigente pubblico*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1998, p. 387 ss.; Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Cadam, Padova, 2000; Zoppoli A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Ed. Sc. It., Napoli, 2000, p. 215 ss.; Ravera, *La riforma della dirigenza pubblica*, in Mass. giur. lav., 2000, p. 1158 ss.; Calà, *La valutazione dei risultati del personale con incarico dirigenziale nella pubbliche amministrazioni*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 335 ss.; Tullini, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 591 ss.; Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex Capo II, Titolo II, d. lgs. n. 29 del 1993 (il modello «universale»)*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 27 ss. (nonché Id., *La privatizzazione delle dirigenza alla prova della consulta*, ivi, p. 707 ss. e Id., *Sisifo riformatore,* in Lav. publ. amm., 2001, p. 959 ss.); Tosi, *Dirigenze pubbliche e private*, in Arg. dir. lav., 2000, p. 59 ss.; Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Giuffré, Milano, 2001; Aa.Vv., Forum di LPA: *La riforma della dirigenza pubblica: attuazione e problemi applicativi*, nonché Rusciano, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in Lav. pubb. amm., 2001, rispettivamente p. 15 ss. e 499 ss.; Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Giuffré, Milano, 2001; i saggi di Lupo, *L'estensione della contrattualizzazione ai dirigenti generali supera il vaglio della Corte costituzionale*, Panzeri, *Dal regime pubblicistico alla privatizzazione della dirigenza generale*, Valensise, *La dirigenza aministrativa tra fiduciarietà della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in Giur. cost., 2002, p. 83 ss e 92 ss.

Per ulteriori analisi sulla dirigenza sviluppate dopo la riforma introdotta con la L. n. 145 del 2002, si cfr. F. Carinci, *La nuova disciplina della dirigenza pubblica e il rinnovo del CCNL dell'area dirigenziale delle autonomie*, in AranNewsletter, 2002, n. 6, inserto (atti del convegno Aran, Roma, 26 settembre 2002), p. VII, V. Talamo, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: scritti e giurisprudenza,* Giornale di diritto amministrativo n. 6 /2003 p. 639-659; V. Talamo, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in GDA, 2002, p. 570 s., e G. D'auria, *La «privatizzazione» della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in FI, 2002, I, cc. 2965 ss., e qui c. 2982; Tullini, *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, in Arg. dir. lav., 2003, p. 491 ss.; Colapietro, *La «controriforma» del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica (L. 15 luglio 2002, n. 145),* in Le nuove leggi civ., 2002, p. 639 ss.; D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, e Ales, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale,* nonché i contributi di vari autori su *Dirigenza statale e dirigenza nella pubblica amministrazione*, in Lav. pubbl. amm., 2002, rispettivamente p. 213 ss., 449 ss. e p. 837 ss.; Zilio Grandi, *Il trattamento economico dei dirigenti pubblici tra legge, contrattazione e giurisprudenza*, in Lav. dir., 2002, p. 553 ss.; i saggi di Lambertucci, *Brevi note sull'emersione della categoria dei quadri nella pubblica amministrazione: l'istituzione dell'area della vicedirigenza*, e Blasco, *Spoil system: lo stato della giurisprudenza*, in Lav. pubb. amm., 2003, rispettivamente p. 33 ss. e p. 1111 ss., nonché i contributi di Corpaci, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, e di Cassese, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza,* nonché ulteriori

interventi di vari autori sul tema, tutti ivi, p. 217 ss.; Mormile, *Dirigenza pubblica e privata: la qualificazione giuridica del rapporto*, in Dir. merc. lav., 2003, I, p. 291 ss.; Mezzacapo, *L'alta dirigenza statale tra politica e amministrazione*, in Arg. dir. lav., 2003, p. 709 ss.; Nicosia, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in Giornale dir. lav. rel. ind., 2003, p. 53 ss.; Occhipinti, *Il dirigente pubblico. I nuovi criteri di nomina*, in Riv. crit. dir. lav., 2003, p. 17 ss.; La Macchia, *Dirigenza pubblica e tecniche di investitura fiduciaria*, in Riv. giur. lav., 2003, I, p. 727 ss.; Scalia, *La nuova cultura delle dirigenze pubbliche, per un loro diverso ruolo nel contesto della Pubblica Amministrazione*, in Funzione Pubblica, n. 1.2003, p. 297 ss.; Spinelli, *Il dirigente pubblico quale datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: poteri e responsabilità*, in Ris. Um., 2004, n. 2, p. 68 ss.; Alvaro, *Problemi vecchi e nuovi, risolti e irrisolti dalla legge n. 145/2002*, in Dir. lav., 2003, I, p. 243 ss.; Golisano, *La vicedirigenza nell'impiego pubblico,* in Riv. giur. lav., 2004, I, p. 277 ss.; Zoppoli A. (a cura di), *La dirigenza pubblica rivisitata. Politiche regole modelli*, Jovene, Napoli, 2004; Carinci-Mainardi, *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, F. Carinci e S. Mainardi, *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Giuffré, Milano, 2005; S. Battini, *Il personale*, in A. Sandulli (a cura di), *Diritto amministrativo applicato*, Milano, 2005, M. De Benedetto, *Istituzioni, politica, economia. Otto paesi a confronto*, 2005; C. Colapietro, *La «controriforma» del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica,* Giappichelli, Torino, 2004; G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffré, Milano, 2003; S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in Giorn. dir. amm., 2002, p. 1341 ss.

torna al sommario

RUBRICHE

CIRCOLARI E DIRETTIVE

Roma, 25 gennaio 2006 — Autorizzazione alle assunzioni di personale a tempo indeterminato per le amministrazioni dello stato, enti pubblici non economici, agenzie ed enti di ricerca – Anno 2006.

Roma, 1 febbraio 2006. — Criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali.

torna al sommario

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

e

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato
Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico

Lettera circolare

Prot. DFP/3533/06/1.2.3.4

Roma, 25 gennaio 2006

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Segretario generale
A tutti i Ministeri – Gabinetto - Direzione generale affari generali e personale
Al Consiglio di Stato - Ufficio del Segretario generale
Alla Corte dei conti - Ufficio del Segretario generale
All' Avvocatura generale dello Stato - Ufficio del Segretario generale
Alle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (per il tramite dei Ministeri interessati)
Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - Ufficio del Segretario generale
Agli Enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001
Agli Enti pubblici non economici (per il tramite dei Ministeri vigilanti)
Agli Enti di ricerca (per il tramite dei Ministeri vigilanti)
Alle Agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999 (per il tramite dei Ministeri interessati)

e, p.c.

Alla Presidenza della Repubblica - Segretariato generale
All' Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)
Loro sedi

Oggetto: autorizzazione alle assunzioni di personale a tempo indeterminato per le amministrazioni dello stato, enti pubblici non economici, agenzie ed enti di ricerca – Anno 2006.

Premessa.

La legge 23 dicembre 2005 n. 266 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) conferma sostanzialmente, in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato per le Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici non economici, Agenzie ed enti di ricerca, anche per l'anno 2006, la disciplina prevista dall'art. 1, commi 95, 96 e 97, della legge n. 311/2004, così come richiamata dalla circolare di questo Dipartimento e del Ministero dell'economia e delle finanze n. 177-15 dell'11 aprile 2005.

La citata legge finanziaria 2005, nel disporre per gli anni 2005, 2006 e 2007 il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, ha previsto la possibilità di deroghe a valere su un apposito fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze. Per quanto riguarda le assunzioni relative all'anno 2006 l'importo di tale fondo è pari a 40 milioni di euro per lo stesso anno e a 120 milioni di euro a regime.

Giova rammentare che, a norma dell'art. 12 del D.L. 10 gennaio 2006, n. 4, le assunzioni autorizzate per l'anno 2005 con D.P.R. 6 settembre 2005 possono essere effettuate entro il 30 aprile 2006.

Le autorizzazioni ad assumere vengono concesse secondo le modalità di cui all'articolo 39, comma 3 *ter*, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni.

Al riguardo occorre precisare che sono soggette a tali autorizzazioni anche le progressioni verticali che comportano passaggio tra le aree in quanto il Consiglio di Stato (adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego del 9 novembre 2005) ha equiparato tali fattispecie alle nuove assunzioni, sottoponendole pertanto alla disciplina prevista dall'art. 1, commi 95, 96 e 97, della legge n. 311/2004.

Appare comunque utile fornire ulteriori indicazioni, rispetto a quelle già individuate nella predetta circolare anche alla luce di quanto previsto dalle nuove disposizioni della legge finanziaria per il 2006, dall'art. 11-quaterdecies, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, dall'art. 1 del decreto-legge n. 272 del 30 dicembre 2005 e dal decreto legge n. 4 del 10 gennaio 2006 recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione".

Innovazioni introdotte dalla legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006).

Una delle innovazioni introdotte dalla legge n. 266/2005 riguarda la disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 246, che prevede, per l'anno 2006, a valere sul fondo di cui all'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, l'assunzione di 2.500 unità di personale da impiegare direttamente in compiti di ordine e sicurezza pubblica, di cui 1.500 unità destinate alla Polizia di Stato. Alla ripartizione di tali unità si provvede mediante Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, di concerto con i Ministri della funzione pubblica e dell'economia e delle finanze, ai sensi del citato comma 96, ultimo periodo.

Al riguardo, il decreto- legge 30 dicembre 2005, n. 272, nell'ambito del predetto contingente ha autorizzato l'assunzione, a decorrere dal 1° gennaio 2006, fino a 1.115 agenti ausiliari della Polizia di Stato. Tali assunzioni sono effettuate in deroga a quanto previsto dall'art.1, comma 95, della legge n. 311/2004, entro il limite di spesa di 34.676.500 euro a decorrere dall'anno 2006. Si precisa che l'onere posto a carico del fondo è di 14.676.500 euro per l'anno 2006 e di 34.676.500 euro a decorrere dall'anno 2007.

La stessa legge finanziaria 2006 prevede, altresì, l'inserimento tra le categorie considerate prioritarie, ai sensi del comma 97 dell'art. 1, della citata legge n. 311/2004, del personale della polizia penitenziaria.

Ulteriori priorità concernenti l'assunzione di personale per l'anno 2006, riguardano la trasformazione dei contratti di formazione e lavoro già prorogati presso l'INPDAP, l'INPS e l'INAIL in contratti a tempo indeterminato, da destinare agli uffici con maggiori carenze di organico, nonché l'assunzione di dirigenti e funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, vincitori del corso concorso pubblico unitario bandito e curato dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

E' altresì prevista una ulteriore deroga, ai sensi del citato art. 11-*quaterdecies*, comma 7, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, a favore dell'ente parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise al fine di consentire la stabilizzazione del personale a tempo determinato operante presso l'Ente da effettuare nei limiti di una spesa pari ad euro 2.500.000 a decorrere dall'anno 2006, da far valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 96, della legge n. 311/2004.

Procedura per l'autorizzazione all'assunzione di personale nelle amministrazioni pubbliche in deroga al blocco nell'anno 2006.

Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, che intendano avviare, per il corrente anno, assunzioni a tempo indeterminato di unità di personale, in deroga al blocco delle assunzioni previsto dalla normativa vigente in materia, sono tenute, ai fini della relativa autorizzazione, ad inoltrare apposita richiesta utilizzando l'allegato modello.

In detto modello, per singola posizione economica, dovranno essere espressamente indicate:
- le unità richieste, specificando se a tempo pieno o part-time;
- il numero dei posti disponibili in organico per ciascuna posizione, che tenga conto della rideterminazione delle dotazioni organiche, operata ai sensi dell'articolo 1, comma 93, della L. n. 311/2004;
- la retribuzione complessiva annua lorda da riconoscere al personale richiesto;
- la provenienza del personale di cui si richiede l'assunzione (N.B.: nel caso di personale già dipendente della stessa amministrazione o ente, e quindi anche a seguito superamento delle progressioni verticali ovvero dei concorsi interni, specificare la qualifica di provenienza e la retribuzione complessiva annua già percepita; qualora per una stessa qualifica si verificassero più casistiche, occorrerà utilizzare più righe nella tabella);
- la data di approvazione della graduatoria di merito relativa al concorso interessato dalla richiesta, specificando se si tratta di vincitori o di idonei.

Le richieste di autorizzazione dovranno essere corredate anche di :
- dotazioni organiche vigenti, come rideterminate ai sensi del comma 93, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004;
- relazione concernente l'esistenza di effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio, che rendano non più rinviabili le assunzioni programmate, nonché il tipo di priorità, tra quelle elencate nell'articolo 1, comma 97, della legge n. 311 del 2004 e nell'art. 1, comma 257, della legge n. 266/2005 per le quali si chiede - l'autorizzazione ad assumere in deroga al blocco delle assunzioni;
- scheda attestante l'effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, contenente il numero delle unità di personale acquisite e le amministrazioni di provenienza con particolare riferimento al personale optante dall'Agenzia del Demanio e comunque proveniente da processi di privatizzazione di pubbliche amministrazioni;
- relazione tecnico-finanziaria concernente i programmi di attuazione delle assunzioni richieste ed i costi complessivi per l'anno 2006 e quelli a regime.

Conclusioni.

Tenuto conto della limitata disponibilità finanziaria del fondo, nonché delle situazioni prioritarie indicate dalla legge per talune amministrazioni o categorie di personale, si invitano le amministrazioni in indirizzo a circoscrivere le eventuali richieste di deroga a casi eccezionali ed urgenti. Si fa presente, infine, che le assunzioni che saranno autorizzate nell'anno 2006 dovranno essere effettuate nel corso del medesimo anno.

Ciò posto, si raccomanda alle amministrazioni che intendano formulare tali richieste, di valutare attentamente le proprie esigenze organizzative e funzionali in quanto modifiche ai contingenti autorizzati potranno essere considerate solo in casi eccezionali ed in presenza di determinati presupposti obiettivi sopravvenuti (come ad esempio, la riorganizzazione di uffici, l'attribuzione di nuovi compiti, l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi o regolamentari che incidano sulla struttura dell'amministrazione).

Si precisa, inoltre, che nel solo caso di richieste di assunzione di personale già dipendente della stessa amministrazione o ente il relativo onere verrà valutato in termine di differenziale di costo tra le qualifiche di provenienza e di destinazione.

In considerazione della prossima scadenza della legislatura e della necessaria approvazione in Consiglio dei Ministri del provvedimento, le richieste di autorizzazione dovranno, infine, essere trasmesse entro e non oltre il 10 febbraio 2006 contestualmente alla:

Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento della funzione pubblica
- U.P.P.A.
- Servizio per la programmazione delle assunzioni e reclutamento
Corso Vittorio Emanuele II, n. 116
00186 Roma

e al:

Ministero dell'economia e delle finanze,
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – I.G.O.P.
- Ufficio II,
Via XX Settembre, n. 97
00187 Roma..

Il modello concernente le richieste di autorizzazione allegato alla presente lettera, che è possibile reperire sul sito internet del Dipartimento della funzione pubblica: www.funzionepubblica.it, dovrà essere, altresì, inviato ai seguenti numeri di fax 06/68997346 (Dipartimento della funzione pubblica) – fax 06/47616984 (Ministero dell'economia e delle finanze) nonché ai seguenti indirizzi di posta elettronica:
reclutamento.uppa@funzionepubblica.it
drgs.igop.ufficio2@tesoro.it

Le richieste di assunzione saranno sottoposte, ai sensi dell'articolo 39, comma 3 *ter* della legge n. 449 del 1997, all'esame del Consiglio dei ministri, ai fini dell'adozione della delibera autorizzatoria, previa istruttoria da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica
Il direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Francesco Verbaro

Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato
L'ispettore generale capo dell'Ispettorato per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico

Giuseppe Lucibello

Torna all'indice

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

DFP/4612/06/1.2.4

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale
- Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato
- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell’interno
- Ministero della giustizia
- Ministero della difesa
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero per le attività produttive
- Ministero delle comunicazioni
- Ministero per le politiche agricole e forestali
- Ministero per le politiche agricole e forestali - Ispettorato centrale repressione frodi
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della salute
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero per i beni e le attività culturali

Oggetto: criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali.

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale dirigente dell'Area 1, del 5 aprile 2001 all'articolo 13, comma 7, così come l'Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale dirigente dell'Area 1 del 10 gennaio 2006, all'articolo 20, comma 8, prevedono che i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali adottati dalle amministrazioni, siano oggetto di informazione preventiva, come definita all'articolo 6 sia del primo che del secondo accordo sopra menzionati.

Nell'ambito delle attività di coordinamento e di verifica, affidate a questo Dipartimento dal d.lgs. 303/99 e dal D.P.C.M. 23 luglio 2002, lo scrivente ritiene necessario acquisire tutte le informazioni in merito.

Si invitano, pertanto, le amministrazioni in indirizzo a far pervenire, con la massima urgenza, anticipando a mezzo telefax al n. 0668997280, le informazioni e l'eventuale documentazione relativa ai criteri generali adottati.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 1 febbraio 2006.

Torna all'indice

NORMATIVA

Legge 16 gennaio 2006, n. 18 — Riordino del Consiglio universitario nazionale.

Testo del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 coordinato con la legge di conversione 9 marzo 2006, n. 80. — Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione.

torna al sommario

Legge 16 gennaio 2006, n. 18
(G.U. n. 21 del 26 gennaio 2006)

Riordino del Consiglio universitario nazionale.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

promulga la seguente legge:

Art. 1.
(Composizione)

1. Il Consiglio universitario nazionale (CUN) è organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario ed è composto da:
a) professori e ricercatori eletti in rappresentanza di aree di settori scientifico-disciplinari determinate, in numero non superiore a quattordici, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Per ciascuna area sono eletti un professore ordinario, un professore associato e un ricercatore;
b) otto studenti di differenti facoltà eletti dal Consiglio nazionale degli studenti universitari fra i componenti del medesimo;
c) tre membri eletti in rappresentanza del personale tecnico e amministrativo delle università;
d) tre membri designati, tra i suoi componenti, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI);
e) un membro designato, tra i propri componenti, dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di facoltà;
f) un membro designato, tra i propri componenti, dal Convegno permanente dei dirigenti amministrativi delle università.
2. La mancata elezione o designazione di uno o più membri appartenenti alle categorie di cui al comma 1, lettere b), c), d), e) e f), non comporta l'invalidità della costituzione dell'organo.
3. Il presidente del CUN è eletto nell'ambito dello stesso Consiglio fra i professori ordinari di cui al comma 1, lettera a). Il presidente nomina, fra i componenti, un vice presidente con funzioni vicarie in caso di impedimento o assenza dello stesso presidente o su sua delega.
4. Alle sedute del CUN possono partecipare, senza diritto di voto, i presidenti, o loro delegati, del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CONVSU), del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM). Il presidente del CUN, o un suo delegato, può partecipare, senza diritto di voto, alle adunanze dei predetti organi.
5. Il CUN disciplina con norme interne le modalità del proprio funzionamento. Fino all'adozione di tali nuove disposizioni continua ad applicarsi la disciplina vigente.

6. I componenti del CUN sono nominati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e, salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 4, durano in carica quattro anni. I componenti elettivi, di cui al comma 1, lettere a), b) e c), non sono eleggibili consecutivamente per più di due volte.
7. I componenti del CUN che nel corso del mandato perdono o modificano lo status di appartenenza alla fascia o categoria od organismo rappresentato decadono immediatamente e sono sostituiti entro due mesi, con le stesse procedure, per il residuo periodo del mandato originario. Non si verifica la decadenza nel caso in cui la perdita o la modifica dello status intervenga nell'ultimo anno del mandato.
8. I componenti del CUN con la qualifica di professore e di ricercatore non possono far parte delle commissioni giudicatrici che intervengono nelle procedure preordinate al reclutamento dei professori ordinari e associati e dei ricercatori nel periodo in cui ricoprono la carica.
9. Ai fini delle elezioni per la costituzione ed il rinnovo del CUN, l'elettorato attivo e passivo è attribuito, separatamente, agli appartenenti alle corrispondenti aree, fasce e categorie di cui al comma 1, lettere a) e c), nel rispetto delle incompatibilità previste dalla normativa vigente.
10. Le elezioni delle componenti di cui al comma 1, lettere a) e c), sono indette con ordinanza del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca almeno quattro mesi prima della scadenza di ciascun mandato e si svolgono secondo modalità definite con l'ordinanza medesima. Per l'elezione dei rappresentanti dei professori e dei ricercatori e del personale tecnico e amministrativo, si può utilizzare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica una procedura telematica validata, sentiti il CUN e la CRUI, che assicuri contemporaneamente l'accertamento dell'identità dei votanti, della preferenza espressa e della segretezza del voto.

Art. 2.
(Competenze)

1. Il CUN formula pareri e proposte al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, relativamente alle seguenti materie:
a) obiettivi della programmazione universitaria;
b) criteri per la utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università;
c) criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127;
d) regolamenti didattici di ateneo;
e) settori scientifico-disciplinari;
f) decreti ministeriali di cui all'articolo 17, comma 96, della citata legge n. 127 del 1997;
g) ogni altra materia che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ritenga di sottoporre al parere del CUN.
2. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca richiede il parere del CUN sulla individuazione degli obiettivi della programmazione universitaria di cui al comma 1, lettera a), dopo l'acquisizione dei previsti pareri di altri organi.
3. Il termine per l'espressione del parere sui regolamenti didattici di ateneo delle università e delle università telematiche che richiedono l'accreditamento dei corsi a distanza è di quarantacinque giorni e decorre dalla data di comunicazione degli altri pareri obbligatori previsti dal procedimento.
4. Il CUN esprime il parere di legittimità sugli atti delle commissioni nelle procedure preordinate al reclutamento dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, nonchè alla loro conferma in ruolo. Il parere è reso entro novanta giorni dalla richiesta. Una volta espresso il parere o,

comunque, decorso il termine di cui al secondo periodo, l'università approva o non approva gli atti, motivando l'eventuale difformità dal parere stesso.
5. In relazione a questioni di particolare complessità o rilevanza il CUN, al fine di formulare i pareri e le proposte di sua competenza, previa approvazione di apposita delibera, può acquisire il parere dell'Accademia nazionale dei Lincei, del Consiglio nazionale delle ricerche o di istituzioni culturali e scientifiche di riconosciuta competenza a livello nazionale e internazionale.
6. Restano ferme le competenze attribuite al CUN da specifiche norme.

Art. 3.
(Collegio di disciplina)

1. Il CUN elegge, al suo interno, un collegio di disciplina, di seguito denominato «collegio», con il compito di svolgere i procedimenti disciplinari a carico dei professori e dei ricercatori universitari. Il collegio è composto da cinque consiglieri del CUN quali membri effettivi e da altrettanti supplenti. I cinque membri effettivi, così come i cinque membri supplenti, sono così ripartiti: tre professori ordinari, un professore associato e un ricercatore. Ai fini della elezione del collegio, l'elettorato passivo è attribuito ai componenti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), mentre l'elettorato attivo è attribuito a tutti i componenti del Consiglio. Il presidente del CUN fa parte di diritto del collegio come membro effettivo. Il collegio è presieduto dal presidente del CUN o, in caso di assenza o impedimento, da un suo delegato scelto fra i professori ordinari componenti del collegio. Il collegio delibera con la maggioranza dei voti dei componenti. In caso di parità di voti prevale il voto del presidente.
2. Il procedimento disciplinare si svolge nel rispetto del principio del contraddittorio. Le funzioni di relatore sono assolte dal rettore dell'università interessata o da un suo delegato. L'azione disciplinare innanzi al collegio spetta al rettore competente, al termine di un'istruttoria locale per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura, tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, entro trenta giorni dalla notizia di tali fatti, senza pregiudizio per il ricorso ad altre sedi di giudizio civile e penale. La sanzione è inflitta dal rettore, su conforme parere del collegio, entro trenta giorni dalla ricezione del parere.
3. Il procedimento disciplinare si estingue ove non intervenga la pronuncia del collegio entro centottanta giorni dalla data di ricezione degli atti trasmessi dal rettore. Il termine è sospeso fino alla ricostituzione dell'organo disciplinare, nel caso in cui siano in corso operazioni di rinnovo del CUN che impediscano il regolare funzionamento di quest'ultimo; il termine è altresì sospeso, per non più di due volte e per un periodo non superiore ai sessanta giorni relativamente a ciascuna sospensione, ove il collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o elementi per motivi istruttori. Il rettore è tenuto a dare esecuzione alle richieste istruttorie.
4. Il rettore competente sospende cautelarmente dall'ufficio e dallo stipendio la persona sottoposta a procedimento disciplinare, anche su richiesta del collegio, in qualunque momento del procedimento, in relazione alla gravità dei fatti contestati e alla verosimiglianza della contestazione.
5. Il procedimento disciplinare avanti al collegio è disciplinato dalla normativa vigente.

Art. 4.
(Norme transitorie e finali)

1. Le elezioni per il rinnovo del CUN sono indette entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base delle aree di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a).
2. Al fine di assicurare la continuità dell'attività del CUN, in sede di prima applicazione della presente legge, i rappresentanti di metà delle aree di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), determinate per sorteggio prima dell'elezione, restano in carica per sei anni in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 6. Qualora il numero delle aree di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), sia dispari, il numero dei rappresentanti che restano in carica per sei anni ai sensi del presente comma è arrotondato all'unità superiore.
3. Alle spese di funzionamento del CUN si fa fronte con gli ordinari stanziamenti a legislazione vigente.
4. Il CUN in carica alla data del 30 aprile 2005 continua a svolgere le sue funzioni fino all'insediamento del nuovo Consiglio riordinato secondo le disposizioni della presente legge.

Art. 5.
(Abrogazioni. Modifica all'articolo 89 del testo unico di cui al
regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592)

1. Sono abrogati i commi da 102 a 107 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e il comma 9 dell'articolo 10 della legge 19 novembre 1990, n. 341.
2. Nell'articolo 89, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, le parole: «o direttore d'Istituto, preside di Facoltà o Scuola» sono sostituite dalle seguenti: «o direttore di Istituzione universitaria».

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 16 gennaio 2006.

CIAMPI
Berlusconi, Presidente del Consiglio deim Ministri;
Moratti, ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.
Visto, il Guardasigilli: Castelli.

Torna all'indice

Testo del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4
(G.U. n. 8 dell'11 gennaio 2006),

coordinato con la

legge di conversione 9 marzo 2006, n. 80
(G.U. n. 59 dell'11 marzo 2006),

recante:

«Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione».*

Art. 1.
Strumenti di semplificazione e qualità nonché di monitoraggio e valutazione della regolazione.

1. L'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, anche ai sensi della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono attribuite ad un Comitato interministeriale di indirizzo, di seguito denominato: «Comitato», presieduto dai Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per la funzione pubblica da lui delegato. I componenti del Comitato sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Funzione pubblica. Possono essere invitati a partecipare a riunioni del Comitato, secondo l'oggetto della discussione, altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria. ((Dall'istituzione e dal funzionamento del Comitato non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.))
2. Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere.
3. Il Comitato verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi. Inoltre il Comitato:
a) svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione;
b)-e) (soppresse).
4.-5. (soppressi).

* Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono riportate tra i segni ((...)).

6. Il Comitato si avvale del supporto tecnico fornito dalla Commissione di cui all'articolo 3, comma ((6-*duodecies*)), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, denominata: «Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione».
7.-12. (soppressi).

Art. 2.
(Soppresso).

Art. 3.
(Soppresso).

Art. 3-*bis*.
Modifica dell'articolo 1, comma 137, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

((1. All'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il comma 137 è sostituito dal seguente: «137. A decorrere dal 1° gennaio 2006, le imposte o addizionali risultanti dalla dichiarazione dei redditi non sono dovute o, se il saldo è negativo, non sono rimborsabili se i relativi importi, con riferimento alla singola imposta o addizionale, non superano il limite di dodici euro. La disposizione si applica anche alle dichiarazioni presentate con il modello `730'. Ai soggetti che prestano assistenza fiscale o al sostituto d'imposta non è dovuto alcun compenso a carico del bilancio dello Stato per le dichiarazioni modello '730' dei contribuenti per i quali si rende applicabile una delle condizioni di esonero di cui all'articolo 1, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, salvo che dalla dichiarazione emerga un importo, dovuto o rimborsabile, superiore a dodici euro per ciascuna imposta o addizionale. L'articolo 2 della legge 18 aprile 1986, n. 121, è abrogato».
2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2006. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.))

Art. 4.
Monitoraggio sui contratti a tempo determinato e la somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni.

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, dopo il comma 4, è inserito il seguente:
«4-*bis*. L'avvio delle procedure concorsuali mediante l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, di cui al comma 4 si applica anche alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, e tiene conto degli aspetti finanziari, nonchè dei criteri previsti dall'articolo 36.».
2. All'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:
«1-*bis*. Le amministrazioni possono attivare i contratti di cui al comma 1 solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi. ((1-*bis*. 1. Le disposizioni di cui al comma 1-*bis* costituiscono norme di principio per l'utilizzo delle forme contrattuali flessibili negli enti locali.))
1-*ter*. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.».

Art. 5.
Proroga dei contratti a tempo determinato della Croce rossa italiana.

1. Al fine di assicurare l'espletamento delle funzioni istituzionali, possono essere prorogati per l'intero anno 2006, a tutti gli effetti di legge, i contratti a tempo determinato stipulati dalla Croce rossa italiana. Alla copertura del relativo onere si provvede con le ordinarie dotazioni finanziarie della Croce rossa italiana, ((e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.)) Alla compensazione degli effetti finanziari che ne derivano sui saldi di finanza pubblica, relativi all'indebitamento e al fabbisogno, si fa fronte mediante riduzione di 8 milioni di euro dell'importo complessivo fissato dall'articolo 1, comma 33, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Art. 5-*bis*.
Contratti a tempo determinato stipulati dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

((1. Al fine di assicurare l'espletamento delle funzioni istituzionali, possono essere prorogati per l'intero anno 2006, a tutti gli effetti di legge, i contratti a tempo determinato stipulati dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Alla copertura del relativo onere si provvede con le ordinarie dotazioni finanziarie della medesima Agenzia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.))

Art. 6.
Semplificazione degli adempimenti amministrativi per le persone con disabilità.

1. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, adottano disposizioni dirette a semplificare e unificare le procedure di accertamento sanitario di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, per l'invalidità civile, la cecità, la sordità, nonchè quelle per l'accertamento dell'*handicap* e dell'*handicap* grave di cui agli articoli 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, effettuate dalle apposite Commissioni in sede, forma e data unificata per tutti gli ambiti nei quali è previsto un accertamento legale.
2. Al comma 3 dell'articolo 399 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, dopo le parole: «non si applica al personale di cui all'articolo 21 della legge 5 febbraio 1992, n. 104» sono aggiunte le seguenti: «e al personale di cui all'articolo 33, comma 5, della medesima legge.».
3. Il comma 2 dell'articolo 1997 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è sostituito dal seguente:
«2. I soggetti portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenti, ((inclusi i soggetti affetti da sindrome da talidomide,)) che abbiano dato luogo al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento o di comunicazione sono esonerati da ogni visita medica finalizzata all'accertamento della permanenza della minorazione civile o dell'*handicap*. Con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il ministro della Salute, sono individuate, senza ulteriori oneri per lo Stato, le patologie e le menomazioni rispetto alle quali sono esclusi gli accertamenti di controllo e di revisione ed è indicata la documentazione sanitaria, da richiedere agli interessati o alle commissioni mediche delle aziende sanitarie locali qualora non acquisita agli atti, idonea a comprovare la minorazione.». ((3-*bis*. L'accertamento dell'invalidità civile ovvero del-l'*handicap*, riguardante soggetti con patologie oncologiche, è effettuato dalle commissioni mediche di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, ovvero all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, entro quindici giorni dalla domanda dell'interessato. Gli esiti dell'accertamento hanno efficacia immediata per il godimento dei benefici da essi derivanti, fatta salva la facoltà della commissione medica periferica di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 ottobre 1990, n. 295, di sospenderne gli effetti fino all'esito di ulteriori accertamenti.))

Art. 7.
Monitoraggio della attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68.

1. Al fine di verificare la corretta ed uniforme applicazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, le amministrazioni pubbliche, chiamate a dare attuazione alle disposizioni in materia di collocamento obbligatorio, sono tenute a comunicare semestralmente e comunque entro il 31 dicembre di ogni anno alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco del personale disabile collocato nel proprio organico e le assunzioni relative effettuate nell'anno e previste nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni.

Art. 8.
(Soppresso).

Art. 9.
Agevolazione della mobilità volontaria.

1. Per agevolare l'attuazione del previo esperimento delle procedure di mobilità e la razionale distribuzione dei dipendenti tra le pubbliche amministrazioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica può istituire, ((senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato,)) una banca dati informatica, ad adesione volontaria, finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità.

Art. 10.
(Soppresso).

Art. 11.
Modifica all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

1. Al comma 1 dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il primo periodo, ((sono inseriti i seguenti)) «Nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale. Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale.».

Art. 12.
Proroga delle assunzioni autorizzate.

1. Le assunzioni autorizzate per l'anno 2005 con decreto del Presidente della Repubblica in data 6 settembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 22 settembre 2005, possono essere effettuate entro il 30 aprile 2006. Le assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, relative all'anno 2005, possono essere effettuate secondo le modalità ed i criteri individuati nei decreti ivi previsti.

Art. 13.
(Soppresso).

Art. 14.
(Soppresso).

Art. 15.
(Soppresso).

Art. 16.
(Soppresso).

Art. 17.
Strumenti informativi per la sicurezza dei trasporti.

1. Ferme restando le competenze, anche in ordine al coordinamento tecnico-operativo, della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, nonché del Ministero dell'interno, ((può essere istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato,)) un sistema di controllo e monitoraggio delle informazioni inerenti alla sicurezza e alla regolarità della circolazione stradale e dello svolgimento dei servizi di trasporto, da realizzarsi mediante il continuo interscambio di dati grazie alla connessione stabile, in via telematica, dei centri di controllo, delle sale operative e delle strutture apposite esistenti presso le pubbliche amministrazioni, gli enti ed i soggetti operatori, pubblici e privati, comunque preposti ai settori della circolazione stradale e del trasporto dei passeggeri e delle merci, ferme

restando le funzioni di coordinamento in materia di informazione stradale svolte dal Centro di coordinamento informazioni sulla sicurezza stradale (CCISS)
2. Con decreto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministro per l'Innovazione e le tecnologie, sono adottate direttive per l'organizzazione del sistema di cui al comma 1 e per l'attuazione degli strumenti di connessione.

Art. 18.
Gestione dei diritti da parte di Cinecittà Holding S.p.a..

1. Cinecittà Holding S.p.a., istituita ai sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 1993, n. 202, gestisce, per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, i diritti di utilizzazione e di sfruttamento dei film finanziati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, nonché dei film già finanziati ai sensi dell'articolo 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, e successive modificazioni, ((e ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 14 gennaio 1994, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 1994, n. 153.)) Il negativo e le copie delle opere filmiche di cui al presente comma, già depositate presso la Fondazione centro sperimentale di cinematografia, ovvero presso laboratori di sviluppo e stampa per conto della medesima, permangono presso la Fondazione stessa, che le utilizza nell'ambito dei propri programmi di diffusione culturale.
2. Lo sfruttamento dei diritti di cui al comma 1 è oggetto di apposita convenzione stipulata tra il Ministero per i beni e le attività cultuali - Direzione generale per il cinema e Cinecittà Holding S.p.a., sentita la Consulta territoriale per le attività cinematografiche di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni.
3. I proventi derivanti dallo sfruttamento dei diritti di cui al comma 1 sono versati al Fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, per le finalità di cui al comma 3, lettera a), del medesimo articolo. ((4. Dalle disposizioni del presente articolo,)) ed in particolare dalla convenzione di cui al comma 2, ((non devono derivare nuovi o maggiori oneri)) per la finanza pubblica.

Art. 19.
(Soppresso).

Art. 20.
(Soppresso).

Art. 21.
(Soppresso).

Art. 22.
(Soppresso).

Art. 23.
(Soppresso).

Art. 24.
(Soppresso).

Art. 25.
(Soppresso).

Art. 26.
(Soppresso).

Art. 27.
Comitato atlantico italiano.

1. Al fine di assicurare la funzionalità del Comitato atlantico italiano, incluso nella Tabella degli enti a carattere internazionalistico di cui alla legge 28 dicembre 1982, n. 948, e successive modifiche ed integrazioni, è assegnato un contributo straordinario a favore dello stesso di 200.000 euro annui per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008. Al relativo onere di provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.
2. Il ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 28.
Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori-ISFOL.

1. Per il finanziamento delle attività istituzionali dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2006. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
2. Il ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 29.
Consigli di amministrazione delle fondazioni lirico-sinfoniche.

1. All'articolo 12 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) (soppressa);
b) al comma 2 è aggiunto, infine, il seguente periodo: «Per le fondazioni il cui consiglio di amministrazione è composto da nove membri, lo statuto deve prevedere che all'autorità di Governo in materia di spettacolo siano attribuiti almeno due rappresentanti.».

Art. 30.
Adeguamento della componente aereonavale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera.

1. Al fine di rafforzare le capacità di pattugliamento e sorveglianza marittima del Corpo delle Capitanerie di porto - guardia costiera, tramite l'adeguamento della propria componente aeronavale, è autorizzato un contributo annuale di 4 milioni di euro per quindici anni a decorrere dall'anno 2006. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166, come rifinanziata dall'articolo 4, comma 176, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.

Art. 31.
Sistema di trasporto ad impianti fissi.

1. Le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto maturati alla data del 31 dicembre 2000, previste dall'articolo 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si intendono definite nei termini delle istruttorie effettuate congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005.

Art. 32.
(Soppresso).

Art. 33.
(Soppresso).

Art. 34.
(Soppresso).

Art. 34-*bis*.
Modifica all'articolo 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito,
con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

((1. All'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Al fine di garantire il coordinamento e la sinergia delle funzioni della società con quelle dell'ente, le rispettive cariche di vertice possono coincidere.».))

Art. 34-*ter*.
Utilizzazione di somme.

((1. Le somme iscritte, rispettivamente, nel fondo da ripartire per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, ai sensi dell'articolo 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e nel fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, di pertinenza del centro di responsabilità «Ragioneria generale dello Stato» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, relative all'unità previsionale di base 4.2.3.28 «Fondo per l'innovazione tecnologica», non utilizzate al termine dell'esercizio stesso, sono conservate nel conto dei residui per essere utilizzate nell'esercizio successivo.))

Art. 34-*quater*.
Tutela del risparmio.

((1. Le disposizioni di cui agli articoli 8, comma 2, 11, comma 2, lettere b) e c), e comma 3, limitatamente, in quest'ultimo caso, ai prodotti assicurativi, e 25, comma 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, si applicano a decorrere dal 17 maggio 2006 ovvero, ove previste, dall'emanazione delle relative disposizioni di attuazione da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP).
2. All'articolo 42 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«5-*bis*. Le disposizioni regolamentari e quelle di carattere generale di attuazione della presente legge sono adottate dalla CONSOB entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».))

Art. 34-*quinquies*.
Disposizioni di semplificazione in materia edilizia.

((1. Per attuare la semplificazione dei procedimenti amministrativi catastali ed edilizi, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità tecniche e operative per l'istituzione di un modello unico digitale per l'edilizia da introdurre gradualmente per la presentazione in via telematica ai comuni di denunce di inizio attività, di domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia. Il suddetto modello unico comprende anche le informazioni necessarie per le dichiarazioni di variazione catastale e di nuova costruzione da redigere in conformità a quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, che pervengano all'Agenzia del territorio ai fini delle attività di censimento catastale. In via transitoria, fino a quando non sarà operativo il modello unico per l'edilizia, l'Agenzia del territorio invia ai comuni per via telematica le dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione presentate a far data dal 1° gennaio 2006 e i comuni verificano la coerenza delle caratteristiche

dichiarate dell'unità immobiliare rispetto alle informazioni disponibili, sulla base degli atti in loro possesso. Eventuali incoerenze riscontrate dai comuni sono segnalate all'Agenzia del territorio che provvede agli adempimenti di competenza. Con decreto del direttore dell'Agenzia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono regolamentate le procedure attuative e sono stabiliti tipologia e termini per la trasmissione telematica dei dati ai comuni e per la segnalazione delle incongruenze all'Agenzia del territorio, nonché le relative modalità di interscambio.
2. Al fine della razionalizzazione dei procedimenti di presentazione delle domande di nuova costruzione o di mutazione nello stato dei beni:
a) al primo comma dell'articolo 28 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, le parole: «il 31 gennaio dell'anno successivo a quello» sono sostituite dalle seguenti: «trenta giorni dal momento»;
b) e dichiarazioni relative alle mutazioni nello stato dei beni delle unità immobiliari già censite, di cui all'articolo 17, primo comma, lettera b), del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, devono essere presentate agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio entro trenta giorni dal momento in cui esse si sono verificate.))

Art. 34-*sexies*.
Sgravi contributivi per le imprese di cabotaggio marittimo.

((1. Per la salvaguardia dei livelli occupazionali e della competitività delle navi italiane, i benefici di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, per il biennio 2006-2007 sono estesi nel limite del 50 per cento alle imprese armatoriali per le navi di cui all'articolo 21, comma 10, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007. Con decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare d'intesa con il ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le disposizioni attuative del presente articolo al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al presente comma.
2. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 28 dicembre 1999, n. 522.))

Art. 34-*septies*.
Disposizioni concernenti le autorità portuali.

((1. Alle autorità portuali, istituite ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, non si applicano per gli anni 2006 e 2007 le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 57, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nei limiti di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2006 e 2007.
2. Con decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare d'intesa con il ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le disposizioni attuative del presente articolo al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al comma 1.

3. All'onere derivante dal comma 1, determinato in 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.))

Art. 34-*octies*.
Rifinanziamento della legge 16 marzo 2001, n. 88.

((1. Per la prosecuzione degli interventi in materia di investimenti navali, di cui all'articolo 3 della legge 16 marzo 2001, n. 88, approvati dalla Commissione europea con decisione SG (2001)D/285716 del 1° febbraio 2001, da realizzare sulla base dell'avanzamento dei lavori raggiunto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è autorizzata per ciascuno degli anni 2006 e 2007 la spesa di 19 milioni di euro e la spesa di 10 milioni di euro per 5 anni a decorrere dall'anno 2008.
2. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a 19 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007 e a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, si fa fronte mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5 della legge 31 luglio 1997, n. 261.
3. Il ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.))

Torna all'indice

GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale				
		Sentenza	n.	465/05
		“	"	22/06
		“	"	30/06
Corte suprema di cassazione				
	Sezioni unite civili	Sentenza	n.	1207/06
	“	“	"	1378/06
Consiglio di Stato				
	Adunanza plenaria	Sentenza	n.	2/06
	Sezione consultiva per gli atti normativi	Parere	n.	3586/05
	“	“	"	50/06
	Sezione III	“	n.	681/05
	Sezione V	Sentenza	n.	35/06
	“	“	"	127/06
	“	“	"	365/06
Corte dei conti				
	Sezione giurisdizionale Abruzzo	Sentenza	n.	820/05
	Sezione giurisdizionale Umbria	“	"	447/05
TAR				
	Campania (NA - sez. II)	Sentenza	n.	764/06
	Sicilia (CT - sez. I)	“	"	14/06

torna al sommario

CORTE COSTITUZIONALE

Presidente: Annibale MARINI;
giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI.

Sentenza 28 dicembre 2005 n. 465
(Inquadramento automatico nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 16 luglio 2004, depositato in cancelleria il 22 luglio 2004 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;
udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;
uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato in data 16 luglio 2004, depositato il successivo 22 luglio ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi dell'anno 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (*Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale*).
Le disposizioni impugnate prevedono che il personale dipendente dalla Regione, inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41 (*Ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di sviluppo nelle Marche*), anche se in quiescenza, purché avente determinati requisiti, possa avvalersi, a domanda, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 (*Disposizioni sull'ordinamento dei livelli funzionali e sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali*) – norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera l) della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (*Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione*) – con l'effetto di essere inquadrato automaticamente «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento».

L'originario inquadramento del personale destinatario delle disposizioni censurate è avvenuto ai sensi del citato art. 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche n. 41 del 1979, per il quale «il personale proveniente dalla associazione interregionale organismi cooperativi e dall'associazione provinciale allevatori in servizio presso l'ente da almeno tre anni, per un numero massimo di 6 unità può chiedere, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, di essere inquadrato nel ruolo unico dei dipendenti regionali. L'inquadramento è effettuato previa valutazione dei titoli e il superamento di un esame colloquio su materie previste da apposita deliberazione della giunta regionale, contenente anche le modalità e le condizioni di svolgimento dei concorsi».
Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte che, «per il conferimento di qualifiche superiori nel pubblico impiego, ritengono necessario, salva specifica motivata ragione di deroga, nella specie non sussistente, l'espletamento di un pubblico concorso, aperto anche a soggetti esterni all'amministrazione».
In particolare la difesa erariale richiama le sentenze n. 1 del 1999, n. 194 e n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003, nelle quali si è affermato che «il pubblico concorso in quanto metodo che offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci è un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizioni dei soggetti legittimati a parteciparvi».
Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta poi, sotto diverso profilo, la incostituzionalità delle disposizioni impugnate, sostenendo l'irragionevolezza delle stesse (art. 3, primo comma, della Costituzione) in quanto, attraverso un uso abnorme della efficacia retroattiva di una norma abrogata, esse mettono in discussione un procedimento di inquadramento oramai del tutto esaurito, senza che sia possibile cogliere alcun motivato fondamento per la particolare scelta del legislatore regionale.
Il ricorrente chiede, pertanto, la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Marche chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.
In primo luogo la resistente ricorda di avere competenza legislativa esclusiva sulla materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali.
In secondo luogo la Regione richiama le sentenze n. 1 del 1999, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003 di questa Corte, rilevando come essa riconosca la derogabilità della regola del pubblico concorso nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.
Nel caso di specie, secondo la resistente, le disposizioni impugnate, di natura transitoria, si giustificherebbero in base a esigenze specifiche ed eccezionali legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali. Si intenderebbe, in particolare, stabilizzare determinate e specifiche esperienze professionali già acquisite all'interno della struttura regionale e reclutate, a suo tempo, a seguito di esame colloquio su materie previste da apposita deliberazione della giunta.
La resistente sottolinea, infine, come il passaggio alle fasce superiori non sia automatico (l'articolo 4, comma 2, prevede infatti che i dipendenti inquadrati «possono usufruire dei benefici ...»), ma presupponga una verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'attribuzione della qualifica superiore (come richiesto dalla sentenza n. 320 del 1997 di questa Corte, che si richiama ad una «valutazione congrua e razionale dell'attività pregressa del dipendente, diretta ad accertare che egli sia in possesso dei requisiti necessari»).

3. In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Marche ha depositato una memoria nella quale sviluppa ulteriori argomentazioni a sostegno della prospettata infondatezza della questione.

3.1. La resistente richiama anzitutto le sentenze n. 190 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004 e n. 373 del 2002 di questa Corte.

La Regione sostiene, in particolare, che la sentenza n. 190 del 2005 lascerebbe presumere che il criterio della valorizzazione delle specifiche professionalità acquisite nell'amministrazione sarebbe valida ragione giustificatrice della deroga al principio sancito dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione qualora il personale, proveniente da strutture pubbliche, sia stato a suo tempo reclutato tramite pubblico concorso. Circostanza che ricorrerebbe, nel caso di specie, riferendosi la norma a personale di un ente pubblico (Ente di sviluppo nelle Marche) transitato nei ruoli dell'amministrazione regionale previa valutazione dei titoli e il superamento di un esame colloquio (articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche n. 41 del 1979).

La resistente rileva, inoltre, che la deroga al principio del pubblico concorso sarebbe stata ammessa da questa Corte anche per il passaggio all'inquadramento superiore «essendo rimessa al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta dei sistemi e delle procedure di progressione in carriera dei pubblici dipendenti» (sentenza n. 373 del 2002).

3.2. Nel ribadire la propria competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici, la Regione Marche mette infine in evidenza come esuli dal giudizio di costituzionalità la valutazione dell'*iter* logico e fattuale della normativa impugnata consistendo questo in un apprezzamento esterno delle scelte legislative, che riguarda la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata (cfr. sentenza n. 446 del 1994).

La resistente insiste, altresì, sul fatto che la progressione in carriera dei dipendenti cui si riferiscono le norme impugnate avverrebbe previa verifica del possesso dei requisiti richiesti per la attribuzione della qualifica superiore, in coerenza con quanto affermato dalla sentenza n. 159 del 2005 di questa Corte e, pertanto, in conformità al principio di buon andamento dei pubblici uffici «che può tollerare o, addirittura, esigere eccezioni al concorso».

Considerato in diritto

1 Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (*Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale*).

1.1. Nel ricorso si rileva che le norme impugnate prevedono che il personale dipendente dalla Regione inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41 (*Ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di sviluppo nelle Marche*), anche se in quiescenza, purché avente determinati requisiti, possa avvalersi, a domanda, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 (*Disposizioni sull'ordinamento dei livelli funzionali e sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali*) – norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera l), della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20, in

sede di riordino normativo in materia di organizzazione e di personale della Regione – con l'effetto di essere inquadrato automaticamente «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento».

1.2. Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte che, per il conferimento di qualifiche superiori nel pubblico impiego, ritiene necessario, salva specifica motivata ragione di deroga, nella specie non sussistente, l'espletamento di un pubblico concorso, aperto anche a soggetti esterni all'amministrazione. Il medesimo ricorrente afferma poi che le norme in questione contrasterebbero con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, perché esse, attraverso un uso abnorme dell'efficacia retroattiva di una norma abrogata, metterebbero in discussione un procedimento del tutto esaurito, senza che sia possibile cogliere un motivato fondamento per questa particolare scelta del legislatore regionale.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. Le norme impugnate, riferite ad una bene individuata categoria di dipendenti regionali, estendono espressamente agli stessi i benefici già previsti dall'abrogato art. 86 della legge n. 47 del 1980 e, pertanto, l'inquadramento nel livello immediatamente superiore a quello spettante, con decorrenza dal 1° ottobre 1978.

Il richiamato art. 86 subordinava, peraltro, tale passaggio di livello al superamento di un concorso speciale, per soli titoli, cui era "consentito" l'accesso a varie categorie di dipendenti in presenza di determinati requisiti.

L'impugnato art. 4, commi 2 e 3, della legge n. 10 del 2004 della Regione Marche prevede, di contro, che tale passaggio «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento» avvenga automaticamente, a richiesta degli aventi diritto tenuti unicamente a presentare domanda nel termine di decadenza di giorni trenta.

In questo senso le norme impugnate, piuttosto che riproporre l'originaria previsione di un concorso speciale per soli interni, realizzano un reinquadramento *ope legis* di una ristrettissima categoria di dipendenti.

2.2. Tale disciplina, che determina in pratica un automatico e generalizzato scivolamento di soggetti precisamente individuati verso la qualifica superiore, è in evidente contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (cfr. sentenza n. 159 del 2005). Né, d'altro canto, sussistono quelle peculiari situazioni che giustificano la deroga al principio stesso.

3. Le argomentazioni sviluppate al riguardo dalla resistente Regione Marche, tese a dimostrare la non manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, sono, peraltro, infondate.

3.1. Va anzitutto escluso che si tratti di norme transitorie, come invece sostiene la difesa regionale, facendo leva anche sulla rubrica dell'articolo impugnato.

Premesso che tale eventuale natura delle norme impugnate sarebbe irrilevante ai fini che qui interessano, deve comunque osservarsi che l'oggetto delle disposizioni non è una regolamentazione transitoria di rapporti bensì una disciplina definitiva di situazioni puntuali.

3.2. Va parimenti escluso che le norme censurate possano giustificarsi in base a «esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali». A parte il fatto che le norme impugnate si rinvengono in un intervento legislativo che non ha ad oggetto una riorganizzazione del servizio (la quale potrebbe giustificare l'utilizzazione di pregresse esperienze professionali),

basta rilevare che esse si riferiscono anche a personale in quiescenza, in relazione al quale non è evidentemente invocabile alcuna eccezionale esigenza di riorganizzazione, ovvero a personale già in servizio e, come tale, legato da stabile rapporto di dipendenza con l'Amministrazione regionale. Né, del resto, l'originaria selezione concorsuale può valere di per sé a legittimare una progressione *ope legis* di ristrette ed individuate categorie di dipendenti.

3.3. Neppure ha fondamento la tesi della Regione resistente, secondo la quale le norme impugnate, nel prevedere che i dipendenti interessati «possono usufruire» dei benefici in questione, escluderebbero un effetto automatico di avanzamento, subordinerebbero la progressione ad una previa verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'attribuzione della qualifica superiore e sarebbero, in tal senso, conformi al principio del pubblico concorso.

Questa interpretazione delle norme è insostenibile a fronte del chiaro disposto normativo, che prevede l'inquadramento nel livello superiore quale conseguenza automatica della domanda degli aventi diritto (e non dei vincitori di concorso) e che estende a questi i benefici dell'art. 86 della legge n. 47 del 1980 della Regione Marche (ma non la procedura di attribuzione degli stessi).

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 *(Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2005.

Torna all'indice

CORTE COSTITUZIONALE

Presidente: Franco BILE;
giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO.

Sentenza 27 gennaio 2006 n. 22
(Previsione di strutture amministrative di assistenza per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro)

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 (*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25 ottobre 2004, depositato in cancelleria il 2 novembre 2004 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2005 il giudice relatore Francesco Amirante;
uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e l), e terzo comma, nonché all'art. 118, primo comma, della Costituzione, la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26, (*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*).
Osserva il ricorrente che gli artt. 1 e 3 della legge impugnata utilizzano ripetutamente l'espressione «fenomeni afferenti lo stress psico-sociale ed il *mobbing* nei luoghi di lavoro» o espressioni similari, senza però darne una definizione, ed in tal modo pongono norme «in bianco», che rimettono cioè ad organi amministrativi il compito ed il potere di integrare il disposto legislativo, sostituendosi al legislatore statale, riconosciuto competente in materia dalla sentenza n. 359 del 2003 di questa Corte.

Inoltre, gli artt. 2, 3, 4, e 5 della legge in esame, nel prevedere strutture amministrative (centro di riferimento regionale, centri di ascolto localizzati, organismo regionale tecnico-consultivo) e relative funzioni, operano la scelta unilaterale di attribuire preminenza agli apparati sanitari piuttosto che a quelli cui è affidata la tutela e sicurezza del lavoro od a quelli competenti per le attività produttive.
L'art. 3, comma 3, e l'art. 4, comma 3, della legge in esame consentono poi ai predetti centri di riferimento e di ascolto di «assumere» personale precario di non specificata qualificazione, con il solo limite della «dotazione finanziaria assegnata».
Infine, la legge in esame non individua né l'ambito dell'«intervento della Regione Abruzzo», né la tipologia dei «luoghi di lavoro», rendendo in tal modo possibili ingerenze (non soltanto della Regione ma anche di organizzazioni datoriali private o sindacali) nei rapporti di lavoro pubblico statale, con invasione della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.
Nel complesso la legge, oltre a disattendere il citato insegnamento di questa Corte, omette di considerare la pluralità degli interessi generali e la necessità di trovare un equilibrio tra essi, crea uno strumento pervasivo e di non garantita neutralità per «interventi» nei rapporti contrattuali di lavoro e nelle attività imprenditoriali e delle pubbliche amministrazioni, ed inoltre introduce una disciplina «territorialmente differenziata» in assenza di principi fondamentali unificanti.
La legge censurata sarebbe perciò lesiva anche dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.
Il denunciato contrasto con la riserva allo Stato della produzione legislativa in materia di ordinamento civile si realizza attraverso un'incidenza sui rapporti civilistici interpersonali del tutto imprevedibile, in assenza di una definizione delle tipologie dei «fenomeni» considerati; «fenomeni» che, in pratica, inevitabilmente si tramutano in fattispecie di illecito contrattuale.
La legge, infine, viola l'art. 117, terzo comma, Cost. (tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro), non essendo ricollegata a «principi fondamentali» posti dal Parlamento nazionale, al quale è riservato il compito di definire il *mobbing* e lo stress psico-sociale, di reperire un appropriato equilibrio tra i molteplici interessi compresenti, ed anche di disegnare il quadro degli strumenti organizzatori e delle relative funzioni.

2.- Nell'imminenza dell'udienza il ricorrente ha depositato una memoria in cui osserva che, sulla base della citata sentenza n. 359 del 2003, è possibile ascrivere all'ambito dell'ordinamento civile quanto attiene alla disciplina dei rapporti di lavoro ed alla salvaguardia della dignità e dei diritti fondamentali del lavoratore, mentre ciò che riguarda i riflessi degli atti vessatori sulla salute fisica e psichica della persona riguarderebbe la tutela della salute e la tutela e sicurezza del lavoro. La legge impugnata ha prodotto inoltre norme organizzatorie che prevedono sportelli i quali si aggiungono ai comitati paritetici previsti dalla contrattazione collettiva, senza farsi carico dell'eventuale duplicazione di procedure e dei possibili contrasti.
Si ribadisce, infine, che la mancata definizione del *mobbing* da parte della legge impugnata non vale ad escluderne l'illegittimità.

3.- Per la Regione Abruzzo è stato depositato un atto di costituzione a margine del quale è conferita procura relativa ad un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso altra legge della stessa Regione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, nonché all'art. 118, primo comma, della Costituzione, la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 (*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*), perché lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
Il ricorrente sostiene, altresì, che la legge impugnata attiene anche alla tutela della salute ed alla tutela e sicurezza del lavoro, materie entrambe di competenza legislativa concorrente, irragionevolmente privilegiando le strutture sanitarie e non limitandosi a dettare la disciplina di dettaglio, pur in assenza di una legislazione statale specifica sul fenomeno del *mobbing*.
A conforto delle proprie tesi il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 359 del 2003, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16 (*Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro*).

2.- In via preliminare si rileva l'ammissibilità del ricorso, ancorché esso concerna un'intera legge, in quanto l'omogeneità di questa riguardo all'oggetto non genera incertezze sul contenuto delle censure e quindi sui limiti e le ragioni dello scrutinio di costituzionalità (v. sentenza n. 359 del 2003 e sentenze ivi citate sul punto).

3.- Va invece dichiarata inammissibile – ai sensi degli artt. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 23, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, per la quale è stato depositato un atto privo della procura *ad litem*: la stessa risulta infatti conferita in relazione ad un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge 5 agosto 2004, n. 22 recante «*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica*» della medesima Regione.

4.- Nel merito il ricorso non è fondato.
Il richiamo alla sentenza n. 359 del 2003 non giova al ricorrente, per la sostanziale diversità di contenuti tra la legge della Regione Lazio n. 16 del 2002, dichiarata costituzionalmente illegittima, e la legge della Regione Abruzzo, oggetto del presente scrutinio.
Con la sentenza citata questa Corte rilevò in primo luogo che il fenomeno del *mobbing*, emerso nella vita sociale e unitariamente considerato nell'ambito delle scienze sociali, era ancora privo di una specifica disciplina legislativa statale, ma era venuto in evidenza in controversie decidendo le quali i giudici comuni lo avevano ricondotto, per alcuni suoi aspetti, sotto le previsioni dell'art. 2087 cod.civ. In tale decisione la Corte affermò inoltre che la normativa in materia di *mobbing* può avere una pluralità di oggetti. Essa può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno nonché il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito.

La Corte osservò quindi che, avuto riguardo alla condotta degli agenti – di coloro cioè che pongono in essere gli atti e comportamenti vessatori nei confronti del lavoratore, nei quali si concretizza il fenomeno del *mobbing* – la relativa disciplina rientra essenzialmente nell'ordinamento civile. Allo Stato spetta, pertanto, la competenza a dettare la definizione del *mobbing* ove e quando lo ritenga opportuno.
In riferimento alle conseguenze prodotte dagli atti e comportamenti vessatori, la Corte diede atto che nella giurisprudenza erano emersi i profili attinenti alla salute del lavoratore che assumeva di esserne stato destinatario e alla qualificazione degli atti da lui compiuti, ricollegabili a detti comportamenti e riconducibili sotto le previsioni dell'art. 2087 cod. civ.; profili in relazione ai quali la disciplina del *mobbing* era riconducibile alla tutela della salute e alla tutela e sicurezza del lavoro o ancora all'ordinamento civile.
Alla stregua di siffatte premesse la Corte valutò la legge della Regione Lazio allora impugnata e ne ritenne l'illegittimità costituzionale precipuamente perché essa era tutta imperniata su un'autonoma definizione di *mobbing* e su una esemplificazione dei comportamenti in cui il fenomeno poteva concretizzarsi, elementi questi che non le spettava di formulare con riguardo ai parametri evocati e che non erano in armonia con atti comunitari.
Ulteriori ragioni di illegittimità furono rinvenute nella disciplina di aspetti del fenomeno attinenti ai rapporti intersoggettivi tra lavoratore e datore e a comportamenti di questo integranti inadempimento degli obblighi inerenti al rapporto di lavoro.
La Corte rilevò anche che la legge regionale, nel disciplinare profili del fenomeno *mobbing* rientranti nella tutela della salute, non si era limitata alla formulazione di disposizioni di dettaglio, ma aveva anche stabilito principi fondamentali.

5.- La legge della Regione Abruzzo oggetto del presente scrutinio non contiene alcuno degli elementi che condussero la Corte, sulla base dei principi sopra ricordati, a dichiarare l'illegittimità della legge n. 16 del 2002 della Regione Lazio.
In primo luogo, la legge dà per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti *mobbing* e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni.
Di ciò si duole il ricorrente, assumendo trattarsi di norme in bianco il cui riempimento viene rimandato a successivi atti anche di natura amministrativa.
In realtà la legge, rinunciando a formulare una propria definizione del *mobbing*, si riferisce a quegli elementi, come si è visto, già desumibili non da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta, normative che i giudici comuni hanno avuto presenti nelle controversie il cui oggetto era costituito dal *mobbing* in uno o più dei suoi molteplici aspetti.
Se poi l'inesistenza di una definizione di questo dovesse condurre la Regione Abruzzo all'emanazione di atti amministrativi esulanti dalle proprie competenze o comunque contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento conosce gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.
La principale censura mossa alla legge non coglie, quindi, nel segno.
Neppure fondate sono le censure concernenti le disposizioni della legge impugnata le quali prevedono l'istituzione di un centro di riferimento regionale presso l'ASL di Pescara e di centri di ascolto presso tutte le ASL della Regione e contengono l'indicazione dei compiti di questi (artt. 2, 3 e 4 della legge).
Le doglianze del ricorrente si sostanziano nell'aver la legge privilegiato le strutture sanitarie rispetto agli organi preposti alla tutela e sicurezza del lavoro.

Ora, anche a voler trascurare ogni rilievo sulla genericità delle censure, a dimostrarne l'infondatezza si osserva che i compiti affidati a tali centri attengono principalmente al rilevamento e alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, vale a dire ad uno degli oggetti possibili della normativa in tema di *mobbing*, come enucleati nella citata sentenza n. 359 del 2003. In coerenza all'espletamento di siffatti compiti, ai suindicati centri è destinato in larga prevalenza personale del comparto sanitario.
Al riguardo il ricorrente si duole della mancata specificazione del livello di qualificazione posseduto da detto personale e dell'eventuale carattere precario del relativo rapporto. Tali censure, oltre a risultare scarsamente comprensibili alla luce dei parametri evocati, non sono fondate: la possibilità di avvalersi, oltre che di dipendenti delle ASL, anche di lavoratori con contratti di collaborazione o in regime di convenzione, è coerente con i compiti previsti sia per il centro di riferimento regionale (art. 3, ultimo comma) sia per i centri di ascolto localizzati (art. 4, ultimo comma), mentre il loro impiego fa capo ai rispettivi poteri di organizzazione.
Non è superfluo inoltre rilevare che la legge istituisce anche un organismo regionale tecnico consultivo presso l'Assessorato del lavoro del quale fanno parte – oltre a rappresentanti dei sindacati, dei lavoratori, dei datori di lavoro ed al responsabile del centro di riferimento e ad un dirigente della direzione sanità – anche dirigenti di altre direzioni, il Presidente della commissione pari opportunità ed un consigliere di parità (art. 5 della legge).
Nessuna irragionevolezza si riscontra pertanto nelle indicate disposizioni, né alcuna invasione nella organizzazione dell'amministrazione statale o di enti pubblici nazionali.
Si osserva, infine, come non assuma alcun rilievo il rischio - paventato dal ricorrente - dell'eventuale duplicazione di procedure che la legge regionale introdurrebbe rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva. Come avverte lo stesso ricorrente, le previsioni della fonte pattizia attengono ai rapporti *inter partes* e disciplinano ambiti di esclusiva competenza contrattuale.
In conclusione può dirsi che la legge impugnata non ha oltrepassato i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse «possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze» (v. sentenza n. 359 del 2003).

P.Q.M.

la Corte costituzionale:
- dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 (*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, ed all'art. 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.
Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2006.

Torna all'indice

CORTE COSTITUZIONALE

Presidente: Annibale MARINI;
giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO.

Sentenza 1 febbraio 2006 n. 30
(Previsione di organismi amministrativi regionali di cui fanno parte funzionari dello Stato)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2005 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2006 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;
uditi l'avv. dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 14 febbraio 2005 e depositato il 22 febbraio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.
Il ricorrente osserva che la norma censurata, nel prevedere la istituzione della Consulta regionale della immigrazione, quale strumento di partecipazione, stabilisce che tra i componenti di tale organismo vi siano anche un rappresentante dell'INPS designato dalla sede regionale (lettera g), nonché un rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale (lettera j). Le disposizioni in questione risulterebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto «le funzioni e i compiti spettanti agli organi e rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali possono essere determinati solo con legge dello Stato». Le previsioni impugnate, invece, attribuiscono nuovi compiti all'INPS ed alle Prefetture, attraverso la partecipazione di un loro rappresentante all'organismo regionale istituito con la legge innanzi citata: donde, la relativa incostituzionalità.

2. - Si è costituita le Regione Abruzzo depositando memoria, con la quale ha chiesto dichiararsi la manifesta infondatezza del ricorso. La Regione − pur essendo consapevole dei *dicta* enunciati da questa Corte nella sentenza n. 134 del 2004 − ritiene la normativa impugnata immune dalle censure prospettate, non soltanto in quanto la partecipazione dei rappresentanti dell'INPS e delle Prefetture alla Consulta dell'immigrazione non è obbligatoria; ma anche in quanto la eventuale mancata designazione degli stessi, da parte degli organi competenti, è improduttiva di effetti, giacché la Consulta può operare anche in tale ultima eventualità. La preventiva e non obbligatoria richiesta di partecipazione sarebbe, pertanto, un atto di leale collaborazione, non diversamente da quanto prevedeva altra risalente disposizione regionale che istituiva un comitato di valutazione al quale partecipava il dirigente dell'UTE locale.
Inoltre – soggiunge la Regione – la assenza di qualsiasi carattere di cogenza, per gli uffici statali, sarebbe dimostrata anche dal fatto che non sono previsti eventuali delegati. La situazione, dunque, sarebbe diversa da quella posta a base della declaratoria di incostituzionalità pronunciata con la richiamata sentenza n. 134 del 2004; non senza sottolineare – conclude la Regione – la circostanza che la legge impugnata interviene su materia di sicura spettanza regionale, mentre le attribuzioni della Consulta regionale si limitano ad una funzione meramente consultiva, di per sé insuscettibile di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».

3. – In prossimità della udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, peraltro fuori termine, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha ad oggetto due specifiche disposizioni dettate dall'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, recante "*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*". L'art. 20 di tale legge − le cui finalità, di carattere eminentemente sociale, sono delineate nell'art. 1 − prevede la istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale, denominato Consulta regionale dell'immigrazione, al quale è demandato il compito di esprimere pareri e formulare proposte in ordine alle specifiche tematiche indicate nell'art. 22 della medesima legge.
Le doglianze del ricorrente si concentrano sulla composizione di tale organo, giacché le disposizioni censurate prevedono che della Consulta facciano anche parte, rispettivamente, «n. 1 rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale» (lettera g), nonché «n. 1 rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale» (lettera j). Trattandosi, quindi, nel primo caso, del rappresentante di un ente pubblico nazionale designato dai responsabili della relativa articolazione territoriale; e, nel secondo caso, del rappresentante di un organismo facente parte della amministrazione dello Stato, ne deriverebbe – a detta del ricorrente – la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, il quale riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di dettare norme in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

2. – La questione è fondata.
La normativa regionale impugnata dal Governo, infatti, nel prevedere − fra i componenti dell'organismo regionale di cui si è detto − i rappresentanti di un ente pubblico nazionale e di una articolazione della pubblica amministrazione, automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche: quelle, appunto, relative all'espletamento delle funzioni connesse alla attività in concreto devoluta all'organo collegiale, in seno al quale gli stessi sono chiamati ad operare. Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compromissione del parametro invocato, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia.
D'altra parte, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente − in forma autoritativa ed unilaterale − l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere in senso contrario – come mostra di ritenere la Regione resistente – la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti in quanto, da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione; mentre, dall'altro lato, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».
Come è agevole osservare, il primo rilievo si limita ad evocare un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio. Il secondo rilievo è del tutto inconferente, perché la funzione consultiva (ma, in realtà, anche propositiva: v. art. 22, comma 2), che il suddetto organismo regionale è chiamato a svolgere, comporta pur sempre, per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l'esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto, da ente diverso da quello di appartenenza.
E' ben vero − come sottolinea la Regione nella propria memoria − che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come – proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche che il fenomeno della immigrazione è indubbiamente in grado di suscitare – è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma, proprio alla stregua delle indicazioni contenute nella sentenza n. 134 del 2004, che la stessa Regione richiama, tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono» come nella specie «essere disciplinate unilateralmene e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».
Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

Depositata in Cancelleria l'1 febbraio 2006.

Torna all'indice

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Presidente: CARBONE;
relatore: VITRONE.

Sentenza 23 gennaio 2006 n. 1207
(Risarcimento dei danni e derivanti da lesione di interessi legittimi)

Rss. c. Comune di Spezzano nella Sila.

Premesso in fatto

- che con decisione del 16 febbraio 2000 il Consiglio di Stato confermava la pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria che aveva annullato la deliberazione della Giunta del Comune di Spezzano nella n. 1005 del 1998 avente a oggetto l'espropriazione, tra altri, di un fabbricato appartenente a Lg.Rss., sito in Piazza Quattro Fontane, destinato alla demolizione per la realizzazione del progetto di arredo urbano della frazione di Camigliatello;
- che con ricorso notificato il 29 gennaio 2003 Lg.Rss., conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria il Comune di Spezzano nella Sila per sentirlo condannare al risarcimento dei danni per la demolizione del fabbricato in misura di € 452.355,00;
- che il ricorrente ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione sostenendo che nella specie la controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario;

considerato in diritto

- che il giudice amministrativo, tanto nell'esercizio della giurisdizione generale di legittimità quanto nell'esercizio della giurisdizione esclusiva, conosce di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 35 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80;
- che la giurisdizione esclusiva in materia di edilizia ed urbanistica di cui all'art. 34 del predetto d.lgs. n. 80 del 1998 va interpretata - all'esito degli interventi della Corte costituzionale - non già come istituzione di una nuova figura di giurisdizione esclusiva e piena con riferimento

all’intero ambito delle controversie relative ad atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche, bensì come mera estensione dell’ambito della giurisdizione già spettante alle controversie aventi a oggetto i diritti patrimoniali consequenziali, con l’attribuzione al privato di un ulteriore strumento di tutela nei suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione (sent. n. 281 del 2004);
- che nelle materie suddette la giurisdizione amministrativa si configura come giurisdizione sugli atti e sui provvedimenti, restando esclusa dal suo ambito la cognizione sui meri comportamenti della Pubblica Amministrazione (sent. n. 204 del 2004);
- che la connessione legale tra tutela subordinata all’iniziativa del ricorrente il quale resta libero di esercitare in un unico contesto entrambe le azioni passando attraverso il giudizio di ottemperanza per ottenere il risarcimento del danno, ovvero di riservarsi l’esercizio separato dell’azione risarcitoria dopo aver ottenuto l’annullamento dell’atto o del provvedimento illegittimo, proponendo la sua domanda al giudice ordinario, cui compete in via generale la cognizione sulle posizioni di diritto soggettivo;
- che pertanto, salva restando l’attribuzione al giudice ordinario della cognizione incidentale sull’atto amministrativo e del potere di disapplicazione dell’atto illegittimo nei casi in cui esso venga in rilievo non già come causa della lesione del diritto soggettivo dedotto in giudizio, ma solo come mero antecedente sicché la questione della sua legittimità venga a prospettarsi come pregiudiziale in senso tecnico (Cass. 22 febbraio 2002, n. 2588; SS.UU. 10 settembre 2004, n. 18263), resta esclusa dalla giurisdizione l’azione risarcitoria avente a oggetto il pregiudizio derivante da un atto amministrativo definitivo per difetto di tempestiva impugnazione, essendogli precluso il sindacato in via principale sull’atto o sul provvedimento amministrativo;
- che, conseguentemente, qualora non venga in contestazione il legittimo esercizio dell’attività amministrativa - come avviene nel caso in cui l’atto amministrativo sia stato annullato o revocato dall’Amministrazione nell’esercizio del suo potere di autotutela, ovvero sia stato rimosso a seguito di pronuncia definitiva del giudice amministrativo, ovvero ancora abbia esaurito i suoi effetti per il decorso del termine di efficacia ad esso assegnato dalla legge - l’azione risarcitoria rientra nella giurisdizione generale del giudice ordinario, non operando nella specie la connessione legale fra tutela demolitoria e tutela risarcitoria;
- che, facendo applicazione di tali principi alla fattispecie in esame dev’essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario;
- che la natura delle questioni sottoposte all’esame della Corte costituisce giusta causa di compensazione delle spese giudiziali;

tutto ciò considerato,

P.Q.M.

La Corte, decidendo a sezioni unite, dichiara la giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria e dispone la compensazione totale delle spese giudiziali.
Così deciso in Roma, il 24 novembre 2005.
Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2006.

Torna all'indice

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Presidente CARBONE;
relatore: VARRONE.

Sentenza 25 gennaio 2006 n. 1378
(Responsabilità amministrativa e amministratori e funzionari comunali)

Rutelli ed altri c. Procura generale della Corte dei conti - P.M. Iannelli (conforme).

Svolgimento del processo

Il Pg presso la Corte dei conti promuoveva giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del Sindaco di Roma, degli assessori *pro tempore* e di funzionari comunali – che avevano espresso i parerei di regolarità tecnico-amministrativa e legittimità dei provvedimenti adottati – perché fosse accertata la responsabilità dei medesimi per aver contribuito a conferire e rinnovare incarichi a personale esterno all'Amministrazione, chiamato a far parte dei cosiddetti uffici di *staff* del Sindaco, della Giunta e dei singoli assessori, con la conseguente condanna al risarcimento dei danni.

La sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, con sentenza 1545/00, condannava i convenuti al pagamento di somme diverse, per l'ammontare complessivo di lire 2.238.664.265, accogliendo in pieno le richieste del Pr.

Proponevano gravame Piero Sandulli, Pietro Barrera, Renzo Lusetti, Giovanni Borgna, Francesco Rutelli, Esterino Montino, Sandro del Fattore, Claudio Minelli, Francesco Carducci Artenisio, Vincenzio Gagliani Caputo, Loredana De Petris, Fiorella Farinelli, Amedeso Piva, Domenico Cecchini, Stefania Biolchi, Linda Lanzillotta, Walter Tocci ed Alberto Fenu e la seconda sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti, con sentenza 136/02, rigettava gli appelli del Barrera, del Gagliani Caputo, della Farinelli e del Fenu ed in parziale accoglimento degli altri, ribadiva la sussistenza della responsabilità ma modificava l'entità degli addebiti patrimoniali, condannando gli appellanti a pagare al Comune di Roma le seguenti somme, rivalutate alla data del 25 settembre 2000, con gli interessi legali fino al soddisfo: Piero Sandulli: lire 69.014.876, pari ad euro 35.643,00; Renzo Lusetti: lire 36.321,012, pari ad euro 18.758,00; Giovanni Borgna: lire 41.500.000, pari ad euro 21.432,00; Francesco Rutelli: lire 47.200.000, pari ad euro 24.376,00; Esterino Montino: lire 30.086.579, pari ad euro 15.538,00; Sandro del Fattore: lire 6.400.000, pari ad euro 3.305,00; Claudio Minelli: lire 81.900.000, pari ad euro 42.297,00; Francesco Carducci Artenisio: lire 17.527.952, pari ad euro

9.052,00; Loredana De Petris: lire 28.131.000, pari ad euro 14.528,00; Amedeso Piva; lire 46.424.276, pari ad euro 23.976,00; Domenico Cecchini: lire 60.036.752, pari ad euro 31.006,00; Stefania Biolchi: lire 6.400.000, pari ad euro 3.305,00; Linda Lanzillotta: lire 55.844.400, pari ad euro 28.841,00; Walter Tocci: lire 94.159.776, pari ad euro 48.629,00.

La Corte ravvisava profili evidenti di colpa grave nelle deliberazioni con le quali la Giunta del Comune di Roma, provvedendo alla copertura degli uffici di *staff* istituiti dal regolamento consiliare degli uffici e dei servizi a supporto delle funzioni di vertice politico e amministrativo e nell'ambito dei poteri attribuiti dall'articolo 51, comma 7 legge 142/90, come modificato dall'articolo 6, comma 8 legge 127/97 e dichiarato d'applicazione retroattiva dall'articolo 2comma 2*bis* Dl 8/1999 convertito in legge 75/1999, aveva nominato esperti estranei all'ente locale, nella circostanza discostandosi dai criteri di eccezionalità, temporaneità e specificità espressamente previsti dalle richiamate norme regolamentari e cagionando, in tal modo, l'ingiusto danno corrispondente ai compensi erogati agli esperti in questione, parzialmente compensato con i vantaggi realizzati dall'ente per effetto dell'attività degli esperti stessi.

Per quanto più specificamente interessa in questa sede la stessa Corte rilevava che l'appellante Sandulli aveva eccepito il difetto di giurisdizione del giudice contabile, in quanto questo
a) per stabilire la responsabilità degli amministratori, deve necessariamente, in via pregiudiziale, valutare la legittimità dei provvedimenti di conferimento degli incarichi, e quindi conoscere della discrezionalità delle scelte, riservata alla conoscenza del giudice amministrativo;
b) per accertare il danno, deve effettuare un controllo sull'efficienza dell'azione amministrativa, che non può inerire al giudizio di responsabilità contabile.

Al riguardo, chiarita la diversità fra la giurisdizione amministrativa, che s'inserisce nella dialettica autorità-libertà e tende a mantenere o rimuovere l'atto amministrativo, e quella contabile, che attiene al rapporto fra l'amministrazione e il suo funzionario e tende a risarcire l'eventuale danno accertato dal comportamento di questo ultimo, così motivava: «Il Collegio osserva che l'eccezione formulata dall'appellante nel suo duplice aspetto, se fosse fondata, condurrebbe sempre all'impossibilità dell'esercizio della giurisdizione del giudice contabile, il quale certamente, per formulare il proprio giudizio, non può non delibare sulla antigiuridicità del comportamento dell'amministratore o del funzionario, che può comportare anche una valutazione di illegittimità di atti amministrativi, e non può non dare una propria valutazione del risultato di quel comportamento, dovendo anzi tenere conto, nella globalità del suo giudizio, dei vantaggi da esso derivati.

Nel concreto esercizio della giurisdizione, il giudice contabile deve certamente evitare di entrare nel merito delle scelte discrezionali; però, questa è questione attinente al merito del giudizio, che può costituire capo d'impugnazione in quanto l'appellante lamenti il cattivo uso del potere giurisdizionale da parte del giudice di primo grado, ma non formare oggetto di eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione, che, in quanto tale, va respinta».

Hanno proposto ricorso, per cassazione, in via principale, Rutelli, Brogna, Lusetti, Montino, Piva, Sandulli, Del Fattore, De Petris, Carudcci, Barrerei e Gagliani Caputo; hanno aderito, proponendo a loro volta ricorso incidentale, il Cecchini e la Farinelli, con distinti controricorsi; hanno

ricorso in via autonoma (ma anche il loro ricorso ha natura incidentale *ratione temporis*) la Lanzillotta ed il Tocci, con motivi in larga misura analoghi. A tutti i ricorsi ha resistito il Pg della Corte dei conti con controricorso.

L'udienza di discussione, già fissata per il 9 giugno 2005, è stata differita alla data odierna per il decesso dell'avvocato Nicola Carnevale, unico difensore e domiciliatario del Cecchini e della Farinelli.

I ricorrenti principali hanno depositato ampie note di udienza.

Motivi della decisione

Vanno preliminarmente riuniti i ricorsi, proposti avverso la stessa sentenza, ai sensi dell'articolo 335 Cpc.

Conviene prendere le mosse dal ricorso principale che si affida a quattro pluriarticolati motivi, e precisamente:
con il primo motivo viene denunciata la violazione dell'articolo 1 legge 20/1994 come mod. dal Dl 543/96 conv. in legge 639/96 nella parte in cui impedisce il sindacato delle scelte discrezionali operate dall'amministrazione.

La scelta da parte di Sindaco ed Assessori di collaboratori di fiducia ha per forza di cose carattere discrezionale. I parametri dì giudizio elaborati dal giudice contabile nel tentativo di dare consistenza oggettiva ai giudizi negativi formulati nei riguardi dei singoli incarichi hanno fallito in pieno, come è dimostrato, sia dal fatto che su di un numero nemmeno trascurabile di casi le sentenze di primo e secondo grado sono giunte a formulare giudizi contrastanti; sia dalle numerose contraddizioni riscontrabili anche all'interno della sentenza di appello.

Con il secondo motivo sì denuncia la violazione delle norme generali che delimitano, ripartendola, la giurisdizione del giudice contabile del giudice amministrativo.

Erroneamente l'origine prima dell'illecito è stata ravvisata nella delibera Gg 1/94, laddove a carico di quest'ultima sarebbe stato imputabile, al più, un vizio di incompetenza relativa sindacabile dal giudice amministrativo, ma insufficiente a dar corpo, da solo, ad una ipotesi di responsabilità amministrativa.

Con il terzo motivo si deduce che i vizi sopra denunciati trovano conferma nell'articolo 2, comma 2bis, legge 75/1999.

L'esatto valore di tale norma, infatti, consiste nel riconoscimento della utilità della costituzione di uffici di supporto di sindaci ed assessori con personale esterno scelto con criteri fiduciari, sicché la sua effettiva portata è stata quella di legittimare a posteriori gli uffici costituiti medio tempo e con autonoma, discrezionale decisione dell'Amministrazione, quali che fossero le modalità di costituzione utilizzate.

Con il quarto motivo si lamenta, infine, la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, nella convinzione che il vizio sia denunciabile quale motivo attinente alla giurisdizione a seguito della costituzionalizzazione dei principi sul "giusto processo" quali risultanti dalla nuova formulazione dell'articolo 111 della Costituzione.

Rappresentano, quanto meno, evidente violazione del principio del contraddittorio *ex* articolo 111 cit., comma 2, avere, senza previa, valida contestazione in primo luogo, posto a fondamento del carattere antigiuridico attribuito al comportamento dei prevenuti la mancanza del regolamento consiliare previsto dalla legge 127/97, laddove la sentenza di primo grado, non appellata in parte qua, aveva ritenuto la costituzione dei contestati uffici di *staff* censurabile perché in contrasto con l'ordinamento legislativo; e, secondariamente, posto la delibera Gc 1/94 è al centro della contestazione, quale componente primaria dell'illecito imputato, malgrado la delibera stessa fosse stata ritenuta priva di contenuti illeciti con un capo della sentenza di primo grado passato in giudicato in mancanza di impugnativa.

I quattro motivi, che per ragioni evidenti di consequenzialità logico-giuridica vanno esaminati congiuntamente, non sono fondati.

Al riguardo, giova premettere che il sindacato giurisdizionale sulle pronunce della Corte dei conti è ammesso per verificare che il giudice contabile non abbia emanato un provvedimento non riconducibile a quelli che, in astratto, ha il potere di emanare ovvero non abbia travalicato i limiti della c.d. "riserva di amministrazione". Per non travalicare tali limiti, una volta accertata la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, la Corte dei conti non può estendere il suo sindacato all'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa, la quale rientra nell'ambito di quelle scelte discrezionali di cui la legge stabilisce l'insindacabilità, mentre può dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti nell'ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini.

Nella specie, il giudice contabile non ha ecceduto - contrariamente a quel che sostengono i ricorrenti - dal suo potere giurisdizionale in quanto si è limitato a valutare se i mezzi, liberamente scelti dal sindaco e dagli assessori, fossero adeguati oppure esorbitanti ed estranei al fine pubblico da perseguire, quest'ultimo identificabile nel potere-dovere di conferire incarichi o consulenze nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge (ed anche da disposizioni regolamentari interne del Comune) e tenendo conto delle risorse di personale comunque a disposizione, nel senso che si sarebbe potuto ricorrere alla collaborazione di estranei all'amministrazione solo nel caso di inadeguatezza del personale in servizio.

Questo precisato, va rilevato che il limite della "riserva di amministrazione" non è stato violato per il fatto che il Procuratore regionale abbia selezionato in via istruttoria gli addebiti da azionare nel giudizio di responsabilità. Come giustamente viene osservato nel controricorso, la determinazione all'esercizio dell'azione di responsabilità e l'istruttoria non costituiscono esplicazione di funzione giudiziale, e quindi non sono sindacabili in questa sede sotto il profilo della "giurisdizione".

I ricorrenti sostengono che, poiché la legge 20/1994 impone di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione in relazione al comportamento degli amministratori o dipendenti pubblici soggetti al giudizio (di responsabilità, la Corte dei conti, avendo tenuto conto di tali vantaggi solo per ridurre la risarcibilità del danno erariale, ha errato perché ha violato il limite esterno delle sue attribuzioni. In realtà, la censura investe potestà decisionali "interne" all'esercizio della giurisdizione, in quanto si riferisce al tema dell'esistenza in concreto del danno.

Neppure attiene alla giurisdizione la censura secondo cui la sentenza impugnata fa discendere l'affermazione della responsabilità da una mera illegittimità formale della delibera Og 1/1994.

Infatti, la questione della "illegittimità" di tale delibera è stata esaminata dal giudice contabile nell'ambito dell'accertamento valutativo sull' antigiuridicità dei comportamenti degli amministratori, e in tale ambito non è certo inibito a detto giudice una valutazione della illegittimità di provvedimenti amministrativi. Quello che gli è inibito - ma nella specie non è attuale - è un sindacato diretto sulla legittimità di atti e provvedimenti amministrativi.

Non attiene poi alla giurisdizione la censura secondo cui la legge 75/1999 avrebbe apposto un limite esterno per "sanare"situazioni pregresse.

Tale censura attiene, invero, al tema dell'antigiuridicità dei comportamenti.

In ogni caso va rilevato che la successione delle leggi dal 1993 al 1999 non ha modificato la regolamentazione giuridica contenuta nella legge 142/90, consentendo la costituzione di uffici di supporto alla funzione di indirizzo e controllo in base al criterio dell'*intuitu personae* o della "fiducia politica individuale", del tutto diversi da quelli originari, o sanando e rendendo leciti comportamenti tenuti in passato da amministratori, in contrasto con i criteri di cui alla normativa del 1990.

Non attiene infine alla giurisdizione la violazione del principio del giusto processo (articolo 111 Costituzione), per non esservi stata corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Secondo i ricorrenti, essendo stato individuato il fulcro della responsabilità amministrativa nella disciplina quadro adottata dalla Giunta con la delibera del 1994, è stato mutato il fatto contestato dal conferimento degli incarichi all'aver previsto la possibilità del conferimento dei medesimi.

Avendo in tal modo il giudice contabile ecceduto dalle regole poste dalla legge a garanzia della giustizia del processo, che gli è affidato, si sarebbe verificato eccesso di potere giurisdizionale, sindacabile in questa sede.

Ma i ricorrenti non denunciano in realtà un vizio attinente ai limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, bensì piuttosto violazione della legge processuale attinente alle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale del giudice contabile.

Resta da aggiungere che, anche dopo l'inserimento della garanzia del giusto processo nell'articolo 111 Costituzione, il sindacato di questa Corte sulle decisioni del giudice contabile continua ad essere circoscritto al controllo dell'eventuale violazione dei limiti esterni della giurisdizione di tale giudice e non si estende alle modalità del suo esercizio.

In virtù delle considerazioni esposte il ricorso principale va quindi rigettato.

Uguale conclusione riguarda anche i ricorsi incidentali n. 8142 ed 8144/03 in quanto meramente adesivi a quello principale.

Parimenti infondato è anche il ricorso 7250/03 proposto in via autonoma dalla Lanzillotta e dal Tocci ma da qualificare come incidentale essendo successivo al ricorso n. 4768/03 avverso la stessa sentenza.

Al riguardo, valgono le stesse considerazioni fatte a proposito del ricorso principale di Rutelli ed altri, con riguardo alle censure di analogo tenore.

Bisogna peraltro aggiungere che costituiscono violazioni di legge attinenti alle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale del giudice contabile e non vizi attinenti ai limiti esterni della giurisdizione di quel giudice:
a) aver esso mutato la *causa petendi* (non più violazione di legge, ma violazione del regolamento comunale);
b) aver violato l'articolo 102 Cpc per mancata rilevazione di litisconsorzio necessario;
c) non aver effettuato alcun accertamento probatorio in ordine allo svolgimento degli incarichi, con particolare riferimento ai vantaggi conseguiti;
d) aver omesso di accertare l'elemento psicologico della responsabilità.

Infine, con riguardo alla denunciata incostituzionalità di numerose specifiche norme del processo contabile (articoli dal 44 al 55 del Tu delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, emanato con Rd 1214/34, e degli articoli 14 e 15 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, emanato con Rd 1038/33, per contrasto con la nuova formulazione dell'articolo 111 della Costituzione) è sufficiente rilevare che la questione doveva eventualmente essere sollevata (non nel presente giudizio di legittimità ma) nel processo davanti al giudice contabile.

Anche il ricorso 6826/03 va, pertanto, rigettato.

Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, stante il carattere di parte meramente formale del Pg della Corte dei conti.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi e li rigetta, dichiarando la giurisdizione della Corte dei conti; nulla per le spese.
Così deciso alla c.c. del sentenza 15 dicembre 2005.
Depositata in data 25 gennaio 2006.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Adunanza plenaria

Sentenza 9 febbraio 2006 n. 2
(Giurisdizione del G.A. e risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi)

Presidente: Alberto de Roberto;
presidenti di sezione: Mario Egidio Schinaia, Paolo Salvatore, Raffaele Iannotta, Riccardo Virgilio;
consiglieri: Sabino Luce, Pier Giorgio Trovato, Costantino Salvatore, Filippo Patroni Griffi, Corrado Allegretta, Luigi Maruotti, Carmine Volpe, Chiarenza Millemaggi Cogliani, Pier Luigi Lodi;
consigliere relatore estensore: Giuseppe Farina.

XXX ed altro (avv. Mirone) c. Comune di Bronte (avv. Burtone) - Annulla TAR Sicilia - Catania, sez. I, 9 marzo 2004, n. 511; la questione era stata rimessa dal C.G.A., sezione giurisdizionale, con ordinanza 18 febbraio 2005, n. 83.

FATTO

1. Con sentenza n. 736 del 27 dicembre 1991, il T.A.R. di Catania ha pronunciato l'annullamento:
1.1. della deliberazione, n. 888 del 9 dicembre 1983, della Giunta municipale di Bronte, di approvazione del progetto per la costruzione di una scuola in un'area prevista da un piano per l'edilizia economica e popolare;
1.2. della deliberazione consiliare n. 10 del 3 maggio 1984 di riapprovazione del p.e.e.p., già annullato con precedente sentenza dal T.A.R. del 15 marzo 1984, n. 144;
1.3. della deliberazione consiliare n. 162 del 25 agosto 1987, di riapprovazione del progetto della scuola; e, infine,
1.4. per illegittimità derivata, dall'ordinanza sindacale n. 39 del 2 aprile 1990, per l'occupazione temporanea e d'urgenza del terreno dalla società ora appellante, insieme a "tutti gli atti della relativa procedura". L'occupazione era stata eseguita il 26 giugno 1990.

2. Con decisione n. 200 del 21 giugno 1996, il Consiglio di Giustizia A.R.S. ha respinto l'appello del Comune, confermando gli annullamenti.

3. La società proprietaria della parte di fondo occupata, e sulla quale, nel frattempo, è stato costruito l'edificio scolastico, ha proposto ricorso, dinanzi al T.A.R. di Catania, depositato il 31 maggio 2000, per la condanna del Comune al risarcimento dei danni, derivanti dalla perdita della disponibilità di mq. 1510, su un'area più vasta (mq. 6078), ed insieme dalle conseguenze negative prodottesi per le attività industriali - produzione di manufatti di cemento e lavorazione del legno - condotte su quel fondo e che erano state pregiudicate.

4. Il T.A.R. adito ha, dapprima, in via istruttoria, disposto consulenza tecnica, per la precisa definizione dei danni lamentati.
Con la sentenza ora appellata ha, poi, respinto il ricorso dell'impresa. Ha accolto l'eccezione del Comune di maturata prescrizione del diritto risarcitorio, con l'affermazione che il termine quinquennale era decorso dal giorno in cui il diritto stesso poteva farsi valere, individuato nella data di pubblicazione - 27.12.91 - dalla sentenza di primo grado di annullamento dei provvedimenti ablatori (sub 1), perché decisione esecutiva e non sospesa in appello.

5. Contro questa sentenza la società ha proposto tempestivo appello. Ha sostenuto:
5.1. che non era maturata la prescrizione alla data della proposizione del ricorso per il risarcimento - maggio 2000 - rispetto alla data di pubblicazione della sentenza d'appello - giugno 1996;
5.2. che il risarcimento spetta ed in misura maggiore di quella indicata nella consulenza tecnica disposta dal primo giudice.

DIRITTO

1. L'ordinanza pronunziata dal CGARS, per rimettere l'affare all'esame dell'Adunanza plenaria, propone la verifica della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su una domanda di risarcimento dei danni dopo l'annullamento di provvedimenti amministrativi, che li hanno causati. Espone in sintesi:
1.1. che è controversia introdotta esclusivamente su una domanda risarcitoria, che assume a presupposto l'illegittima occupazione di una porzione del fondo dell'appellante. L'illegittimità è coperta da giudicato;
1.2. che la questione della giurisdizione va esaminata alla luce delle note decisioni della Corte costituzionale n. 204 e n. 281 del 2004. E che essa va riguardata sotto i due profili che seguono:
1.2.1. Il primo è quello dell'azione risarcitoria che ha per presupposto una decisione del giudice amministrativo passata in giudicato:
a) secondo la C. cost. 204/2004, la giurisdizione in tema di risarcimento costituisce uno strumento di tutela ulteriore del cittadino nei confronti dell'amministrazione, mediante concentrazione della cognizione delle questioni;
b) se però l'accento è posto sullo stretto legame esistente fra l'effetto conformativo o demolitorio della pronunzia giurisdizionale ed i suoi riflessi sul piano patrimoniale, l'esigenza di concentrazione viene meno, allorché l'illegittimità sia stata riconosciuta con decisione passata in giudicato. In questo caso non v'è possibilità di rivalutazione del presupposto da parte di qualsiasi altro giudice;
c) per altro verso, nell'azione risarcitoria vengono in rilievo anche altri elementi, quali la colpa, il nesso causale, il danno, sicché il giudizio potrebbe egualmente concentrarsi dinanzi al giudice che ha riconosciuto l'illegittimità dell'azione amministrativa;

d) se, poi, il risarcimento può disporsi anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, la possibile imposizione di un "*facere*" all'amministrazione si può attuare, in non poche evenienze, attraverso il giudizio di ottemperanza;
e) la cognizione di domande risarcitorie autonome, da parte del giudice amministrativo, sembra porsi in armonia con le precedenti decisioni dell'Adunanza plenaria n. 4/2003 e n. 10/2004.
1.2.2. Il secondo profilo della questione di giurisdizione è quello riguardante l'azione risarcitoria in fattispecie - come quella in esame - di irreversibile trasformazione del fondo, come conseguenza di una occupazione dichiarata illegittima. Si pone il problema se sussista la giurisdizione amministrativa in alcune controversie risarcitorie, riconducibili al concetto di occupazione "usurpativa", se collegate con richieste di annullamento di atti posti in essere dall'amministrazione.

2. Gli elementi, sui quali si innesta la controversia in esame, sono:
2.1. l'annullamento di provvedimenti autoritativi della P.A.
2.2. gli effetti pregiudizievoli che i provvedimenti annullati hanno prodotto, in capo all'impresa incisa, sin dall'inizio della loro esecuzione (26 maggio 1990 - data dell'eseguita occupazione d'urgenza).
È palese che il Comune resistente ha emanato provvedimenti che si configurano come esercizio di attività discrezionali - quali l'approvazione di un progetto di opera pubblica, l'approvazione di un piano per l'edilizia economica e popolare, con i noti effetti dichiarativi di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere previste (art. 9 l. 18 aprile 1962, n. 167) e quale è l'adozione del provvedimento di occupazione d'urgenza.
È anche da porre in rilievo che i danni, dei quali si chiede il ristoro, non sono soltanto quelli consistenti nella perdita della porzione di fondo di mq. 1510, per avvenuta costruzione dell'edificio pubblico, ma anche quelli, in tempo anteriore prodotti, riguardanti l'attività dell'impresa, condotta sull'intero fondo di oltre 6.000 mq., e concernenti: a) il valore dell'azienda; b) la spesa per spostare, in parte o no, l'impianto produttivo; c) la spesa di adattamento dell'area comunale, concessa in via precaria alla società, di mq. 1524, contro i 1510 occupati d'autorità; d) il fermo degli investimenti progettati; e) gli ulteriori oneri per l'eventuale restituzione al Comune dell'area consegnata in via precaria (le domande sono poste col ricorso introduttivo).
Si tratta di conseguenze patrimoniali negative per l'impresa, sorte immediatamente per effetto dello spossessamento, ben prima perciò, in ordine di tempo, ed indipendentemente dall'effetto ulteriore dell'intervenuto compimento dell'opera, e senza richiesta (non importa se "*ex lege*" o per scelta del creditore) della restituzione del bene.

3. Sia con riguardo all'un tipo di danni, sia con riguardo all'altro, si può affermare che è stato correttamente adito il giudice amministrativo, perché fornito di giurisdizione.
3.1. Il sindacato sulla legittimità di provvedimenti autoritativi, quali sono quelli sopra indicati, appartiene alla giurisdizione amministrativa e sono state messe in discussione, col ricorso ora in esame, questioni risarcitorie ed altre questioni patrimoniali consequenziali alla illegittimità di atti già riconosciuta.
L'art. 34, comma 1, del d. lgs 31 marzo 1998, n. 80 - quale va letto a seguito della pronunzia di parziale incostituzionalità (C. cost. 28 luglio 2004, n. 281) - ha esteso la cognizione del giudice amministrativo alle controversie, in materia di urbanistica ed edilizia, che hanno per oggetto diritti patrimoniali consequenziali alle pronunzie di illegittimità, ivi comprese quelle di risarcimento dei danni. La domanda in esame è stata

proposta sotto il vigore della disposizione menzionata, prima della sua sostituzione stabilita con l'art. 7 della l. 21 luglio 2000, n. 205. Ma anche questa norma tiene ferma l'estensione della giurisdizione amministrativa alle controversie in esame.
In breve, dei danni derivanti da provvedimenti autoritativi, riconosciuti illegittimi in sede di giurisdizione generale di illegittimità - nel caso specifico, misure emanate in esplicazione del potere espropriativo negli anni 1984/1990 - conosce, in via consequenziale, il giudice amministrativo.
3.2. Il venir meno, per annullamento giurisdizionale, di atti che sono espressione di una posizione di autorità, non rende rilevanti soltanto come "comportamenti" gli effetti "*medio tempore*" prodottisi in loro esecuzione. Ma ne fa concentrare la cognizione dinanzi allo stesso giudice amministrativo, che verifica il corretto esercizio del potere (in senso conforme, per il principio: Cass. SS. UU. 31 marzo 2005, n. 6745; 9 marzo 2005, n. 5078; 17 novembre 2004, n. 21710, in particolare, in tema di domanda di restituzione di suoli occupati, in forza di un provvedimento del 7 gennaio 1998, con contestazione della legittimità dell'atto e connessa domanda risarcitoria).
3.3 Né appare decisivo, a fini di giurisdizione, il fatto che la pretesa sia stata avanzata separatamente da quella che ha dato corso al sindacato di legittimità.
La scelta di un momento successivo, per prospettare la domanda consequenziale, non giustifica una diversa competenza giurisdizionale. Né sul piano testuale, giacché nessuna delle due norme in discorso - l'art. 7 novellato della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, e l'art. 34, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 - introduce una prescrizione di contestualità fra sindacato di legittimità e cognizione degli effetti di ordine patrimoniale. Né sul piano logico-sistematico, perché si mostra inaccettabile, in via di principio, una tesi che lasci al ricorrente la scelta del giudice competente, proponendo insieme o distintamente le due domande, senza che mutino i presupposti di fatto e di diritto sui quali si fondano. E, in definitiva, in contraddizione con lo "strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio e/o conformativo", riconosciuto dal giudice costituzionale (sentenza n. 204 del 2004) a giustificazione della concentrazione nel giudizio amministrativo della cognizione delle questioni consequenziali di ordine patrimoniale.
3.4. Per altro verso, e con ciò si riprende un argomento già esposto da questa Adunanza plenaria (18 ottobre 2004, n. 10), la regola della concentrazione, davanti al giudice dell'impugnazione, anche della cognizione della pretesa riparatoria, non conduce ad una diversa soluzione, quando la controversia sul risarcimento sia prospettata con autonomo, e successivo, ricorso, ossia dopo che il giudizio sul provvedimento si sia concluso e la relativa decisione sia passata in giudicato. Ed, invero, il nesso fra illegittimità dell'atto e responsabilità dell'autorità amministrativa che lo ha posto in essere, non ha diversa natura, né è meno stretto o di diversa intensità se le due questioni dibattute - quella di non conformità a legge della misura autoritativa e quella di responsabilità per i danni che ne sono derivati - sono esaminate e risolte in unico o in separati giudizi.
Perciò, è stato sottolineato (cit. Ad. plen. n. 10 del 2004), che "l'atto dalla cui illegittimità si origina la domanda di riparazione, si manifesta come momento essenziale per la cognizione della ulteriore vicenda di ripristino della situazione del soggetto che ne è stato leso, perché è la causa diretta - o perché deve verificarsi se è stato la causa diretta - delle conseguenze negative lamentate". Sicché, sia in sede di ottemperanza, sia in sede di esame della domanda risarcitoria-reintegrativa, può sorgere l'esigenza di verificare - in implicazioni ulteriori riguardanti la responsabilità, il nesso causale o la misura del danno derivatone - lo stesso provvedimento ed il procedimento dal quale è scaturito. Questa verifica spetta al giudice che già ne ha riconosciuto, o che è chiamato a conoscere, l'illegittimità dell'azione amministrativa.

4. Può ora essere esaminata la censura, avanzata nei riguardi della sentenza impugnata, per la statuizione di prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento. Il primo giudice ha affermato che il termine, dal quale poteva farsi valere il diritto, era quello della pronuncia della sentenza di

accoglimento del ricorso introduttivo - 27 dicembre 1991, n. 736 -, perché "non sospesa dal giudice d'appello e quindi immediatamente esecutiva a norma dell'art. 33 l. n. 1034/71". Da questo momento, ha sottolineato il T.A.R., l'amministrazione era "tenuta ad adeguarsi pienamente a quanto disposto dalla sentenza".
La parte privata sostiene che invece il momento iniziale del decorso della prescrizione va individuato nel passaggio in giudicato della decisione sull'appello, intervenuto il 14 novembre 1996. Il giudizio di risarcimento, proposto con ricorso notificato il 24 maggio 2000, è stato iniziato perciò prima della scadenza del termine quinquennale.
La censura merita adesione.
Le regole da applicare sono le seguenti:
a) la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere: art. 2935 c.c.;
b) se l'interruzione è avvenuta mediante un atto che dà inizio ad un giudizio o con una domanda proposta nel corso di un giudizio, il nuovo periodo di prescrizione non decorre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio:art. 2945, secondo comma, c.c..
Ne segue che condizione necessaria per la domanda di risarcimento è la pronuncia che riconosce l'illegittimità di provvedimenti dalla cui esecuzione sorgono i danni lamentati e che, in caso di atti autoritativi, è pronuncia che spetta al giudice amministrativo (cfr. Ad. pl. n. 4 del 2003, nella parte in cui si aderisce all'indirizzo secondo il quale è pregiudiziale, rispetto alla richiesta di risarcimento, la decisione di annullamento, sì che l'azione di risarcimento ben può essere proposta sia unitamente all'azione di annullamento, sia in via autonoma, ma che è ammissibile "solo a condizione che sia impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento"). Ed è perciò dal passaggio in giudicato della decisione del giudice amministrativo che può avere inizio il decorso del periodo di prescrizione. Nello stesso senso è orientata la giurisprudenza dell'a.g.o., la quale, per i casi di domande risarcitorie proposte anteriormente all'entrata in vigore delle norme attributive della giurisdizione sul risarcimento al giudice amministrativo, ha stabilito che, "rispetto al diritto al risarcimento del danno derivato dall'esecuzione di provvedimenti illegittimi della pubblica amministrazione," la domanda di annullamento di tali atti determina l'interruzione della prescrizione, fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce quel giudizio: cfr. Cass. 14 luglio 2004, n. 13065; n. 9987 del 2004; n. 17940 del 2003; n. 16032 del 2002 e n. 3726 del 2000, nelle quali si accoglie la premessa che, ai fini risarcitori, si esige il previo accertamento della illegittimità dei provvedimenti da parte del giudice competente.
Il riferimento fatto dal T.A.R. al solo carattere esecutivo della sentenza di primo grado - sancito nell'art. 33, co. 1, l. 1034 del 1971 - non può, di conseguenza, essere condiviso per ancorare a quel momento il decorso del quinquennio di prescrizione.
In riforma della sentenza impugnata, va, quindi, riconosciuto che, nella specie, il diritto al risarcimento non era prescritto nel maggio 2000, data di proposizione della domanda.

5. Può trovare ingresso, perciò, l'esame della domanda di risarcimento dei singoli danni lamentati.
5.1. In proposito, è da rammentare che, avuto riguardo alle contrapposte posizioni, il T.A.R. ha disposto consulenza tecnica d'ufficio, ex art. 44 T.U. 26 giugno 1924, n. 1064. Ai risultati di questa può ormai farsi riferimento, con esame delle eventuali motivate posizioni di dissenso espresse dalle parti.
La consulenza conclude nei termini che seguono.
a) Danni derivati all'azienda a seguito dell'occupazione temporanea e urgente dei mq. 1510 (pagg. 5.9 della perizia):

a.1. esclusione della tesi della riduzione della dimensione del cantiere in misura insufficiente, sì da potersi configurare una "soppressione" dell'azienda;
a.2. danno variabile fra lire 271.083.585 e lire 270.700.035 al 1990, nel caso di trasferimento, rispettivamente, della segheria o della produzione dei manufatti in cemento;
a.3. danno per lucro cessante relativamente al tempo (140 gg.) intercorrente fra data di immissione in possesso (26 giugno 1990) e data di comunicazione dell'autorizzazione ad occupare lo spazio limitrofo (12 novembre 1990): lire 24.573.693;
b) maggiori spese: l'uso dell'area, convenzionalmente di mq. 1524, concessa in via precaria dal Comune, ha permesso alla ditta di evitare i danni descritti, avuto riguardo alla superficie utilizzata ed ai dati desunti dai bilanci per gli anni anteriori (dal 1985) e posteriori (sino al 1993) all'occupazione.
Tuttavia, le spese sostenute per la sistemazione della nuova area sono state calcolate in lire 24.750.000;
c) effetti del tardivo risarcimento per blocco o riduzione degli investimenti programmati: in assenza di documenti aziendali probatori, possono calcolarsi nella misura degli interessi sul risarcimento "in base al tasso normale di redditività dell'azienda";
d) la tardiva realizzazione di un ammodernamento dell'impresa comporta maggiori costi,derivanti dai provvedimenti illegittimi.
5.2. Con l'appello, la società ha formulato osservazioni critiche alle predette conclusioni. Esse vengono esaminate qui di seguito.
5.2.1. Valore venale della parte di terreno occupata e ricompreso nelle somme, sopra riferite al punto a.2, per il trasferimento altrove.
L'impresa critica il calcolo del C.T.U., che conclude per lire 62.984 al mq. in valori del 1990. Essa fa rilevare che da un lodo arbitrale e da una c.t.u. resa in un giudizio - entrambi per terreni vicini a quello in discussione, ma riguardanti l'anno 1988 e l'anno 1995 - sono stati stabiliti valori molto maggiori.
La tesi non è persuasiva. Il C.T.U. ha impostato il calcolo su una base logica che va condivisa. In assenza di dati storici di confronto, ha provveduto ad una "stima analitica". Partito dalla superficie dal lotto utilizzabile, ha calcolato, in base all'indice di edificabilità (di mc. per mq.=1,5) il volume complessivo edificabile ed i vani che ne derivano e, in base al prezzo di mercato dell'ipotetico fabbricato, ha stabilito il valore dell'area occupata. Al netto perciò degli oneri di concessione, del "costo tecnico di costruzione" e del profitto dell'imprenditore (puntualmente indicati).
I conteggi prodotti dall'appellante non appaiono suscettibili di mettere in dubbio la consulenza d'ufficio. Il lodo arbitrale si basa (pag. 23) su un indice più che triplo di edificabilità (mc./mq. 5,00). In proporzione, il valore per mq. di lire 175.000 non è superiore al triplo di lire 62.984.
A sua volta la consulenza tecnica, versata in atti, per altra area occupata dallo stesso Comune, "evidenzia la presenza di una edificazione intensiva" nella zona (pag. 5) e non dà conto del modo seguito per stabilire un "valore di mercato" di lire 140.000 per mq., se non con un'affermazione generica di rinvio ad intensità edificatoria ed a "tipologia degli edifici" nelle aree limitrofe. Sono ambedue elementi privi dell'analitico e puntuale elenco dei dati della C.T.U.
5.2.2. Tesi della non scindibilità delle due attività produttive e della "inutilizzabilità" della porzione residua dell'insediamento, con effetto di "soppressione" dell'azienda.
Secondo l'impresa, le due perizie di parte, che ha prodotto, dimostrerebbero che la separazione dei due rami d'azienda genererebbe un pesante aggravio dei costi di gestione e una consistente perdita di produttività, sino ad una possibile cessazione.
Anche questo assunto non merita consenso. Sia perché segheria e manifattura di prodotti in cemento sono attività autonomamente svolte, non collegate, né facenti parte di una medesima linea produttiva. Sia perché le considerazioni esposte dal C.T.U. (pag. 8), sulla misura della

"riduzione dell'area adibita a deposito e stagionatura dei manufatti in cls e in legno", appaiono ragionevoli sulla diversa conclusione di non riduzione del cantiere in misura "insufficiente per lo svolgimento delle attività economiche della società", ma solo sulla considerazione di una loro contrazione.
5.2.3. In ordine al trasferimento "coatto" parziale del cantiere, la società assume, in contrasto con la C.T.U., che il nuovo terreno da acquistare verrebbe a costare in misura superiore a quella valutata. Indica in lire 60.000 al mq. il maggior prezzo, quale è definito nelle osservazioni del perito di parte (pag. 2 del documento B.18 con data del 29 luglio 2002).
Non sembra giustificato aderire a questa valutazione. Invero, quella del consulente di parte è affermazione basata esclusivamente sulla sua conoscenza personale, giacché di essa non dà alcun riferimento concreto.
La stima del c.t.u. è invece sorretta, come riconosce la stessa parte appellante, da due atti di cessione volontaria di anni posteriori (1993 e 1994) e per prezzi inferiori (25 mila e 20 mila, rispettivamente). La misura di questi ultimi, rispetto a quello indicato nella relazione in lire 30 mila, dà conto dell'avere il c.t.u. considerato il fattore riduttivo, segnalato dalla difesa dell'appellante, consistente nei "valori inferiori a quello venale" accettati nelle cessioni volontarie stipulate in occasioni di procedure espropriative.
5.2.4. Altro elemento di danno, per il quale è criticata la valutazione del c.t.u., è la determinazione della spesa per la sistemazione dell'area comunale data in disponibilità dell'azienda dall'amministrazione. La società appellante, contro una valutazione di lire 24.750.000 (v. allegato "I" della relazione del c.t.u.), richiama la diversa stima del suo perito, di lire 138 milioni.
Non appare da condividere neppure questa tesi. Nella perizia di parte si elencano operazioni di "scavi, rinterri, pavimentazioni e recinzioni con relativi muri in cemento armato", senza alcuna altra concreta precisazione, e li si valutano in lire 80 mila per metro quadrato. Questa valutazione non offre elementi di manifesta ragionevolezza, ma è basata su una indimostrata osservazione. Invece, il c.t.u. ha risposto di avere misurato i lavori compiuti (scavi, rinterri, spianamenti, parziale pavimentazione per transito di automezzi) ed ha così stabilito la complessiva spesa sopportata.
5.2.5. Lamenta, ancora, la società che non è stato valutato il danno per il trasferimento in altra sede, da farsi, in futuro, giacché non è acquisita che in via precaria l'area comunale limitrofa e sostitutiva di quella occupata. Va però osservato che, nella determinazione del danno emergente per la ipotesi di trasferimento dell'impianto di segheria o di quello di produzione dei manufatti cementizi - v. allegati "D" e "E" -, si tiene conto delle opere necessarie per la sistemazione della possibile nuova area e per la recinzione, della realizzazione di strutture simili a quelle del vecchio impianto, dal costo di "smontaggio" e "rimontaggio" dell'impianto di segheria o di "betonaggio", del costo delle macchine che non possono essere riutilizzate, del costo di progettazione e direzione dei lavori.
Non è perciò fondata la doglianza in esame.
5.2.6. Un'ultima critica o, meglio, richiesta di precisazione, è avanzata dalla società appellante, in ordine al danno liquidato per il lamentato blocco degli investimenti e maggior costo degli ammodernamenti.
Il c.t.u. - punto 2.4. della relazione e n. 4 delle conclusioni - ha riconosciuto un pregiudizio subito in misura pari all'ammontare degli "interessi maturati sull'importo del risarcimento del danno in base al tasso nominale di redditività dell'azienda". Non ha però indicato la misura di questo tasso.
L'appellante rileva che esso oscilla fra il 10% e l'11,50% ed entro questa variabile chiede una puntuale pronuncia, anche in via equitativa.
È possibile ritenere l'applicabilità, nel caso in esame, in analogia con quanto ha più volte deciso il giudice amministrativo in tema di profitto ritraibile da un contratto, illegittimamente non aggiudicato da una pubblica amministrazione, di un tasso corrispondente al 10%. Gli interessi

vanno commisurati perciò all'attitudine dell'impresa a produrre redditi futuri, corrispondenti ad un tasso di redditività del 10% degli investimenti e, dunque, anche di quelli che avrebbe potuto disporre in caso di prosecuzione immediata del risarcimento dovutole nel giugno 1990 e nel novembre 1990.

6. Si può riassumere e definire come segue l'obbligazione risarcitoria del Comune di Bronte:
6.1. per il trasferimento di uno dei due rami di azienda della società appellante, a seguito dell'occupazione poi dichiarata illegittima: 139.960. euro, stabiliti in via equitativa, quale valutazione intermedia fra i due conteggi della c.t.u., pari a lire 271.083.585 o lire 270.700.035;
6.2. per le spese di sistemazione dell'area comunale resa disponibile dal Comune dal 12 novembre 1990: 12.782,31 euro, corrispondenti a lire 24.750.000, indicate nella relazione c.t.u.;
6.3. per il lucro cessante, causato dalla limitazione dell'attività aziendale nel periodo fra l'eseguita occupazione - 26 giugno 1990 - e la messa a disposizione della pressoché corrispondente, area limitrofa comunale - 12 novembre 1990 - 12.691,25 euro, corrispondenti all'importo di lire 24.573.693, calcolato dal c.t.u.;
6.4. per mancata disponibilità della somma dovuta a titolo risarcitorio: tasso annuo del 10% sugli importi precisati avvenuti e sino al momento del pagamento.
Il riconoscimento di quest'ultimo meccanismo risarcitorio, corrispondente alla redditività degli investimenti che sarebbero stati possibili in caso di contestuale risarcimento, comporta la copertura della svalutazione monetaria, "*medio tempore*" prodottasi, come è reso palese dalla reintegrazione commisurata al reddito che si sarebbe tratto per l'attività produttiva incrementata per i maggiori investimenti in parola. Non va pertanto pronunciata alcuna ulteriore statuizione di adeguamento del valore delle obbligazioni in questione.
6.5. È opportuno però fare applicazione del criterio di definizione dell'obbligazione risarcitoria, enunciato nell'art. 35, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e che rimette al giudice amministrativo la fissazione della regola, alla quale la parte pubblica deve conformarsi per definire il pagamento di una somma, ed all'accordo delle parti la composizione della controversia.
Reputa, infatti, il collegio che l'oggetto del canone che può enunciarsi non sia soltanto quello del pagamento di una somma, come letteralmente è formulata la norma, ma ricomprenda ogni forma consentita di adempimento per equivalente di un'obbligazione della stessa natura. La "*ratio*" della norma sembra infatti ispirarsi all'opportunità di lasciare inizialmente alla parte pubblica, condannata al risarcimento, un sia pur limitato margine di definizione, col consenso della controparte, della prestazione. Ma di rimettere, poi, nel possibile disaccordo fra debitore e creditore, alla giurisdizione di merito del giudice amministrativo la determinazione puntuale dell'adempimento. Ne dà dimostrazione il richiamo - in caso di dissenso - al giudizio di ottemperanza, nel quale è esercitata giurisdizione anche nel merito per l'esecuzione del giudicato formatosi tanto su pronunzie dell'autorità giudiziaria ordinaria, quanto su decisioni del giudice amministrativo.
Orbene, si può fare applicazione della norma in parola, e sulla scorta della specifica osservazione del consulente tecnico d'ufficio, riassumibile nell'affermazione che l'uso, da parte dell'impresa, dell'area comunale precariamente resa disponibile, "ha permesso alla ditta di evitare i danni", derivanti, altrimenti, dalla necessità di trasferire altrove uno dei due rami di azienda.
Ne segue che si può disporre che il Comune soccombente dia seguito, per non dare adempimento all'obbligazione risarcitoria - nei termini definiti al punto 11.1. e con l'ulteriore onere di cui al punto 11.4, decorrenti dal 26 giugno 1990 - al trasferimento, alla parte privata, della proprietà delle aree contraddistinte dalle particelle catastali elencate (alla pag. 10) nella relazione del consulente, per mq. 1728, e che sono quelle sulle quali l'impresa ha, per ora, sistemato, in via sostitutiva, le sue attrezzature, a causa della parziale occupazione intervenuta. Si può altresì

disporre che il Comune provveda entro il termine di sei mesi dalla notificazione, in persona del sindaco e presso la sua sede, della presente decisione.
In tal caso, la prestazione provvisoria potrà essere circoscritta agli importi precisati ai precedenti punti 11.2. e 11.3., con la maggiorazione di cui al punto 11.4., decorrente dal 12 novembre 1990.
6.6. Alle statuizioni sopra rese, in riforma della sentenza appellata, può farsi seguire la compensazione delle spese del giudizio fra le parti, con la precisazione, tuttavia, che le spese per la consulenza tecnica d'ufficio, di cui è liquidazione in allegato "N" alla stessa, devono essere sopportate, con i relativi interessi dalla data di deposito nel giudizio di primo grado, dal soccombente Comune.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza plenaria) accoglie l'appello e compensa le spese, come da motivazione.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, riunito in Adunanza plenaria nella camera di consiglio del 20 giugno 2005.

Depositata in segreteria il 9 febbraio 2006.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione consultiva per gli atti normativi
(Diritto di accesso ai documenti amministrativi)

Adunanza del 13 febbraio 2006.

N. della sezione: 3586/05.

Oggetto: Presidenza del Consiglio dei ministri. Schema di decreto del Presidente della Repubblica. "Regolamento recante integrazioni e modifiche del d.P.R. 27.6.1992, n. 352 (Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241) ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2002, n. 15".

LA SEZIONE

vista la relazione trasmessa con nota prot. n. DICA/7094/2.4.5.2.1 del 3 agosto 2005, pervenuta a questo Consiglio il 17 agosto successivo, con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo - ha chiesto il parere sullo schema di regolamento in oggetto;
vista la pronuncia interlocutoria resa dalla sezione nell'adunanza del 29 agosto 2005 e gli atti quindi trasmessi dall'amministrazione riferente con nota prot. DICA/1173/2.4.5.2.1 del 2 febbraio 2006 pervenuta a questa sezione il 3 febbraio successivo;
esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore consigliere Maurizio Meschino;

PREMESSO

1. L'articolo 23 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (recante "Modifiche e integrazioni alla L. 7 agosto 1990, n. 241, concernente norme generali sull'azione amministrativa") dispone, nel comma 2, che "Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento inteso a integrare o modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, al fine di adeguarne le disposizioni alle modifiche

introdotte dalla presente legge." E stabilisce nei commi 3 e 4, rispettivamente, che "Le disposizioni di cui agli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della presente legge hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2 del presente articolo." e che "Ciascuna pubblica amministrazione, ove necessario, nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta, adegua i propri regolamenti alle modifiche apportate al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, della presente legge nonché al regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.". Al riguardo si precisa che gli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge n. 15 del 2005, la cui efficacia, ai sensi del citato comma 3 dell'art. 23 della stessa legge, decorre dalla data di entrata in vigore del regolamento in esame, riguardano le "Definizioni e principi in materia di accesso", le "Esclusioni dal diritto di accesso" ed il ricorso al Difensore civico e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (sostituendo tali disposizioni della legge n. 15 del 2005, rispettivamente, gli articoli 22, 24 e il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990).

2. L'amministrazione riferisce che lo schema di regolamento in esame è stato predisposto in attuazione del citato art. 23, comma 2, della legge n. 15 del 2005 e che, vista la necessità di elaborare una approfondita rielaborazione del regolamento vigente, approvato con il d.P.R. n. 352 del 1992 ("Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241), si è giudicato opportuno riscrivere integralmente tale testo disponendo, di conseguenza, l'abrogazione del citato d.P.R. n. 352 del 1992.

3. Lo schema in esame è composto di 17 articoli, concernenti: l'oggetto del regolamento (art. 1); l'ambito di applicazione (art. 2); la notifica ai controinteressati (art. 3); la richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi (art. 4); l'accesso informale (art. 5); il procedimento di accesso formale (art. 6); l'accoglimento della richiesta e le modalità dell'accesso (art. 7); il contenuto minimo delle misure organizzative delle singole amministrazioni (art. 8); il non accoglimento della domanda (art. 9); la disciplina dei casi di esclusione (art. 10); la Commissione per l'accesso (art. 11); la tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso (art. 12); l'archivio centralizzato delle domande di accesso (art. 13); l'aggiornamento dell'archivio centralizzato (art. 14); l'accesso per via telematica (art. 15); la disciplina transitoria (art. 16) e l'entrata in vigore del nuovo regolamento con la contemporanea abrogazione del d.P.R. n. 352 del 1992.

4. La sezione, nell'adunanza del 29 agosto 2005, rilevata la mancanza del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nel frattempo richiesto dall'amministrazione, ha sospeso l'emissione del proprio parere nell'attesa della pronuncia della Conferenza.
La Conferenza unificata ha adottato il parere di competenza nella seduta del 26 gennaio 2006 e l'amministrazione riferente lo ha trasmesso alla sezione con la nota del 2 febbraio scorso citata in epigrafe.
Con la medesima nota del 2 febbraio l'amministrazione riferente ha anche trasmesso, oltre la propria relazione tecnica sullo schema, i seguenti atti: a) parere reso dalla Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) in sede di riunione tecnica tenutasi il 28 settembre 2005; b) nota recante "Osservazioni tecniche delle Regioni e delle Province autonome" in cui si dà conto delle posizioni emerse nella citata riunione tecnica; c) nota, del 10 ottobre 2005, del Capo del dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri relativa alle osservazioni formulate nella detta riunione; d) parere dell'ANCI sulle questioni di cui alla nota ora citata; e) parere delle Regioni e delle Province autonome reso in sede di riunione tecnica svoltasi il 14 dicembre 2005; f) verbale della Conferenza unificata del 15 dicembre 2005.

5. Il parere della Conferenza unificata è favorevole "condizionato all'accoglimento delle osservazioni di cui all'allegato sub A), che costituisce parte integrante del presente atto", nel quale si afferma come "non configurabile un potere regolamentare dello Stato in materia di accesso, se non nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali." e "Si ribadisce pertanto la richiesta di inserire nello schema di regolamento in oggetto una norma che esplicitamente definisca tale ambito di applicazione". Nello stesso allegato si soggiunge poi che "Fermo restando l'avviso espresso sullo schema di regolamento, non ci si esime dall'osservare – nel rispetto del principio di leale cooperazione ed al fine di addivenire ad una soluzione condivisa che consenta la migliore tutela dei diritti individuali e risponda altresì all'esigenza di omogeneità dell'ordinamento –che l'obiettivo di pervenire ad una garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale potrebbe essere raggiunto mediante la posizione legislativa di una disposizione del seguente tenore: "Entro un anno dalla entrata in vigore del regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi emanato ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2005, n. 15 le Regioni, nell'esercizio dei propri poteri legislativi e regolamentari, adegueranno la propria normativa ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata ed integrata, in ultimo, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, e, in quanto applicabili, alle norme del richiamato regolamento".

6. Nella motivazione del parere della Conferenza unificata sono richiamati gli articoli 22, comma 2, e 29 della legge n. 241 del 1990, come da ultimo modificata e integrata dalla legge n. 15 del 2005.
L'art. 22, comma 2, stabilisce che: "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela." L'art. 29 stabilisce che: "1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche. 2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge."

CONSIDERATO

1. Deve essere anzitutto esaminata la questione preliminare dell'ambito di applicazione del regolamento in esame posta nel parere della Conferenza unificata del 26 gennaio scorso, sulla scorta dei correlati documenti e pareri sopra richiamati e acquisiti in atti, ed oggetto del documento del 10 ottobre 2005 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio.

2. Nel citato allegato A al parere della Conferenza unificata l'applicabilità del regolamento in esame soltanto alle amministrazioni centrali e agli enti pubblici nazionali è così motivata:
- dalla lettura integrata dei sopra richiamati articoli 29, comma 2, e 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990 risulta "che esiste un ambito di applicazione diretta esteso alle regioni e agli enti locali delle norme in materia di accesso delineato e delimitato da quanto espressamente stabilito a livello legislativo dalla stessa "241";
- il riferimento della materia alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, fatto nella "241", deve essere interpretato nel senso "che la regolamentazione degli enti territoriali deve, come minimo, garantire i livelli di garanzia dell'accesso delineati nella stessa legge potendo evidentemente elevare il livello delle garanzie, come di fatto avvenuto nella recente legislazione regionale.";
- come precisato dalla Corte costituzionale "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" non è una materia bensì una competenza dello Stato idonea a investire tutte le materie; è dunque evidente il rischio che la trasversalità di tale intervento porti ad uno svuotamento della potestà normativa regionale e ad una lesione grave all'autonomia degli enti territoriali ed è perciò necessario, come anche specificato dalla Corte, che le scelte al riguardo siano, almeno nelle linee generali, operate dallo Stato con legge "che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori" (Sentenza n. 13 del 2003);
- la legge "241" "non ha previsto alcun meccanismo di successiva specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni atte a garantire il diritto di accesso. Scelta peraltro logica dato l'estremo dettaglio della disciplina dell'accesso contenuta nella legge 241/1990, che vi dedica l'intero Titolo V".
Nel documento del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio del 10 ottobre 2005 si afferma anzitutto che l'assunto della non applicabilità del regolamento agli enti territoriali "non trova giustificazione nel sistema della legge" fungendo l'art. 22, comma 2, della "241" da norma speciale rispetto all'art. 29, comma 2, della stessa legge, poiché esso "non solo fonda la materia dell'accesso sull'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione ma disciplina direttamente l'ambito di competenza delle regioni e degli enti locali, laddove prevede che i medesimi possano garantire solamente ulteriori livelli di tutela mediante l'emanazione di atti regolamentari evidentemente aggiuntivi rispetto a quello di carattere generale", non potendosi, peraltro, "immaginare un vuoto normativo fino a quando gli enti non provvederanno ad emanare la propria normativa che peraltro non è obbligatoria". Gli enti territoriali nel regolamentare le materie disciplinate dalla legge devono inoltre, proprio ai sensi dell'art. 29, comma 2, della "241", rispettare le garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa quali anche definite dai principi posti con la stessa legge, fra cui di certo rientrano quelli disciplinanti la materia dell'accesso. Deve essere affermata poi, si soggiunge, la potestà regolamentare dello Stato in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi dal momento che tale diritto, alla luce delle stessa disciplina posta in materia dalla recente riforma della "241", è tra i diritti civili e sociali di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e, perciò, oggetto della potestà regolamentare dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma sesto, della stessa Costituzione. Tuttavia, si conclude, in virtù del principio di leale collaborazione fra lo Stato e gli enti territoriali, si propone l'inserimento nello schema di regolamento di una disposizione parzialmente cedevole, così formulata: "Il presente regolamento si applica anche alle Regioni e agli enti locali, fatta comunque salva la possibilità di prevedere con apposito regolamento la disciplina e la garanzia di ulteriori livelli di tutela; in tal caso si applicheranno le singole disposizioni più favorevoli. Resta comunque salva la possibilità per i cittadini e per tutti gli enti locali di avvalersi della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi".

3. La sezione ritiene quanto segue:
- ai sensi della normativa primaria posta nel Capo V della "241" l'accesso risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, e ciò sia in base alla sua formale definizione come tale che per chiari profili della sua concreta disciplina, quali, in particolare, la mancanza di discrezionalità per le amministrazioni, verificati i presupposti per l'accesso, nell'adempiere alla pretesa del soggetto privato di prender visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, la non necessità che il documento amministrativo sia relativo ad uno specifico procedimento, l'attribuzione delle controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la correlata previsione della possibilità che tale giudizio si concluda con l'ordine di un *facere* per l'amministrazione. Che si tratti inoltre di un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale risulta, altresì, per la espressa e specifica qualificazione in tal senso di cui all'art. 22, comma 2, della "241", ricognitiva, d'altro lato, del dato sostanziale della funzione del diritto di accesso di strumento di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa; imparzialità che non sarebbe evidentemente più tale se non assicurata in modo uguale in ogni luogo della Repubblica;
- da ciò consegue che la disciplina legislativa dell'accesso spetta alla competenza esclusiva allo Stato ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e che allo Stato spetta anche la potestà regolamentare in materia in forza della corrispondenza biunivoca fra le due potestà normative stabilita nel comma 6 delle stesso articolo; corrispondenza diretta ad assicurare, in linea generale, che la disciplina delle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117, voluta dalla Costituzione come unica in tutto il territorio nazionale e per questo attribuita alla legislazione statale esclusiva, non sia poi attuata in modo diverso nel territorio per effetto della normazione regolamentare; scopo questo che è necessario assicurare, in particolare, riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che è effettivamente tale soltanto se la relativa disciplina è ovunque uguale;
- d'altro lato, come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2003, nonché n. 282 del 2002 e n. 6 del 2004), la competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardo ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" (sentenza n. 282 del 2002) con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" (sentenza n. 88 del 2003), confermando ciò la necessità che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali siano operate dallo Stato con legge" (sentenza citata da ultimo);
- su questa base si fonda il corretto e opportuno richiamo fatto dagli enti territoriali, nel caso di specie in sede di Conferenza unificata e nei documenti connessi, alla necessità che l'esercizio della potestà normativa statale avvenga, quando si tratti della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione (come di altre "materie trasversali" individuate nel medesimo comma), con particolare attenzione rispetto alla ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni e gli enti locali stabilita dalla stessa Costituzione, per evitare che tale ripartizione venga lesa dallo Stato proprio per la pluralità delle materie investite dalla sua potestà normativa;
- tutto ciò considerato se ne trae la conclusione, in sintesi, che lo Stato disciplina i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali anzitutto con legge, che può svolgere tale disciplina con proprio regolamento, che tale normazione (sia primaria che secondaria) si applica anche agli enti territoriali, quale esplicazione di competenze riservate allo Stato al fine del loro uniforme esercizio in tutto il territorio nazionale, ma che tale esplicazione, per non eccedere la ripartizione costituzionale delle competenze, deve restare nel limite in cui sia effettivamente e strettamente pertinente alla sola definizione e regolazione dei detti livelli essenziali nel citato territorio;
- alla stregua di questo parametro dovrà essere verificato, in particolare, l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato, oggetto della funzione consultiva di questo Consiglio, per riscontrare se con esso ci si limiti alla disciplina regolamentare del solo ambito di intervento

normato in sede legislativa; cioè, in concreto, se il regolamento rechi soltanto le disposizioni necessarie per l'attuazione di quanto previsto dalla norma primaria a garanzia dei livelli essenziali di esercizio dei diritti ovvero rechi una disciplina ulteriore, invasiva, di conseguenza, delle competenze degli enti territoriali e a questi perciò non applicabile.

4. Con riguardo allo schema in esame si è svolta anzitutto tale verifica, individuando le disposizioni che non si applicano alle Regioni e agli enti locali perché non attinenti alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di accesso, che deve restare uniforme su tutto il territorio nazionale, ma concernenti modalità attuative rientranti nelle funzioni normative e amministrative degli enti territoriali.
Questo esame porta alle seguenti modifiche dell'art. 16:
- a) la rubrica dell'articolo deve essere sostituita con la seguente: "Disposizioni transitorie e finali"
- b) il comma 1 deve essere sostituito con il seguente: "Salvo quanto disposto per le Regioni e gli enti locali nel comma 2, ai soggetti indicati nell'art. 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e secondo quanto ivi previsto, si applicano tutte le disposizioni del presente regolamento. I regolamenti adottati dai detti soggetti in materia di accesso vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono adeguati alle relative disposizioni entro un anno da tale data; decorso inutilmente tale termine essi perdono efficacia.";
- c) deve essere inserito il seguente, nuovo comma 2: "2. Alle Regioni e agli enti locali non si applicano l'articolo 1, comma 2, l'articolo 7, commi 4, 5, 6 e 7, l'articolo 8 e gli articoli 13 e 14, del presente regolamento, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'accesso che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche e integrazioni, nonché l'articolo 12, in quanto non attinente alla disciplina dell'istanza al difensore civico di cui al quarto comma dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche e integrazioni. Le Regioni e gli enti locali adegueranno alle restanti disposizioni del presente regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore entro un anno da tale data, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, tutte le specifiche disposizioni e misure organizzative che siano giudicate necessarie per meglio garantire nei rispettivi territori i suddetti livelli essenziali delle prestazioni e assicurare comunque livelli ulteriori di tutela.";
- d) il comma 2 del testo come proposto all'esame resta identico salva la sua nuova numerazione quale comma "3".

5. Sul testo la sezione formula le seguenti osservazioni:
- art. 1, comma 1: considerata la finalità del regolamento in esame, come definita nella norma primaria di cui all'art. 23, comma 2, della legge n. 15 del 2005, e la scelta dell'amministrazione di sostituire integralmente la normativa di cui al d.P.R. n. 352 del 1992, il comma deve essere così riscritto: "Il presente regolamento disciplina le modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche e integrazioni."
- art. 2, commi 2 e 3: visto il fine della norma di cui al comma 2, consistente nella individuazione del documento amministrativo e dell'autorità competente per l'accesso, la citazione, nel primo periodo del comma, dell'articolo 1, comma 2 (di rinvio alle misure organizzative per l'attuazione dell'accesso) risulta superflua e deve pertanto essere espunta; per analogo motivo possono anche essere espunte, nel comma 3, le parole da "secondo le modalità" alla fine del comma;

- art. 3: comma 1: nei documenti degli enti territoriali acquisiti in atti è stata rilevata l'onerosità, per i presentatori della istanza di accesso, dell'obbligo a loro carico della notifica ai controinteressati e, al riguardo, nel documento del competente dipartimento della Presidenza del Consiglio è stata di conseguenza proposta la seguente disposizione sostitutiva del comma: "Salvo quanto previsto in materia di accesso informale, la pubblica amministrazione cui è indirizzata l'istanza di accesso, qualora riscontri l'esistenza di soggetti controinteressati, è tenuta a darne comunicazione agli stessi, o almeno ad alcuno tra essi, mediante invio di copia della istanza di accesso, con raccomandata con avviso di ricevimento o a mezzo fax." La sezione concorda con questa proposta affinché l'esercizio del diritto di accesso non sia reso gravoso e venga salvaguardata, al contempo, la posizione dei controinteressati;
-art. 5: comma 1: la specificazione "centrale o periferico" non risulta necessaria essendo sufficiente la indicazione che la domanda deve essere presentata all'ufficio competente dell'amministrazione; comma 4: la parola "risulti" deve essere sostituita con la parola "riscontri" in coerenza con il nuovo testo del comma 1 dell'art. 3;
- art. 10, comma 4: il comma risulta superfluo in quanto ripetitivo delle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge "241", con l'aggiunta inoltre della categoria, ivi non prevista, degli "atti politici" e della riproposizione soltanto di parte del comma 7 del medesimo articolo; esso pertanto deve essere espunto dal testo;
- art. 11, comma 1, lettera a): nella disposizione si prevede che la Commissione per l'accesso esprime parere "sui regolamenti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni…". Nei documenti degli enti territoriali si chiede che questa disposizione sia riferita esclusivamente alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Al riguardo la sezione osserva che la funzione consultiva della Commissione, obbligatoria ma non vincolante, è opportuna anche con riguardo ai regolamenti dei detti enti poiché attraverso la individuazione da parte delle singole pubbliche amministrazioni, prevista nel citato comma 2 dell'art. 24, delle "categorie di documenti… sottratti all'accesso ai sensi del comma 1" si può incidere sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto stesso;
- art. 11, comma 3: nei documenti degli enti territoriali si osserva che l'obbligo di trasmissione alla Commissione per l'accesso anche dei regolamenti sulla disciplina del diritto di accesso da essi adottati contrasta con quanto previsto dalla norma primaria, prevedendo questa soltanto l'obbligo di corrispondere a specifiche richieste della Commissione. Al riguardo la sezione ritiene che la finalità della costituzione, a fini conoscitivi, di un archivio dei regolamenti vigenti in materia non leda l'autonomia degli enti territoriali rispondendo al principio della leale collaborazione. La sezione giudica peraltro che la modalità di trasmissione dei testi in questione debba essere semplificata e prevista in via telematica, come d'altro lato prescritto in via generale per i rapporti interni tra le "diverse amministrazioni" dall'art. 3-*bis* della "241" (come modificata dalla legge n. 15 del 2005). Il secondo periodo del comma deve perciò essere così sostituito: "A tal fine i soggetti di cui all'art. 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241, trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti regolamenti ed ogni loro successiva modifica e integrazione";
-art. 12, comma 1: la previsione che il ricorso alla Commissione per l'accesso possa essere presentato anche dal "controinteressato avverso le determinazioni ammissive dell'accesso" non risulta nell'art. 25, quarto comma, della "241", nel quale tale ricorso è previsto soltanto per "il richiedente" l'accesso "avverso il diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso". Ad avviso della sezione l'amministrazione deve perciò riesaminare la disposizione per verificarne la coerenza rispetto alla norma primaria; comma 5, lettera b) e comma 7, lettera c): si pone l'esigenza del coordinamento con quanto osservato sul comma 1 dell'art. 3; comma 6: per maggiore chiarezza il primo periodo del comma deve essere così sostituito: "Le sedute della Commissione sono valide quando sono presenti almeno sette componenti. Le

deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti."; nel terzo periodo del comma le parole "sul ricorso si forma il silenzio rigetto" devono essere sostituite dalle seguenti: "il ricorso si intende rigettato."; comma 7, lettera b): la citazione dell'art. 22 della "241" deve essere così sostituita: "…dall'art. 22, comma 1, lettera b),…"; comma 10: si prevede che il decorso del termine per la presentazione del ricorso al tribunale amministrativo regionale è interrotto per effetto della proposizione del ricorso alla Commissione per l'accesso "per impedire", motiva l'amministrazione riferente, "che l'esercizio della facoltà di avvalersi della tutela amministrativa possa risolversi per l'interessato in una illogica decadenza dalla possibilità di adire la tutela giurisdizionale, in palese contrasto con lo spirito della riforma". Al riguardo la sezione ritiene che l'amministrazione debba riesaminare la disposizione per verificarne la coerenza rispetto alla normativa primaria, ai sensi della quale non sembra che possa prodursi il temuto effetto decadenziale non risultando, dai commi 4 e 5 dell'art. 24 della "241", che la proposizione dell'istanza alla Commissione per l'accesso incida sulla possibilità dell'azione in sede giurisdizionale, essendo questa comunque successiva e sempre consentita all'esito del ricorso alla Commissione per l'accesso (come al difensore civico competente per gli atti degli enti territoriali) se il richiedente abbia dapprima scelto tale strada;
- art. 13: commi 1 e 2: la sezione giudica necessaria la specifica valutazione da parte dell'amministrazione riferente della compatibilità della costruzione di archivi automatizzati contenenti i "dati soggettivi" (comma 2) sui richiedenti l'accesso con la tutela della loro riservatezza e se non si debba disporre, invece, che le domande siano archiviate in forma anonima;
- art. 15: nel primo periodo la citazione dell'art. 22 della "241" deve essere così sostituita: "…all'art. 22, comma 1, lettera e)"; nel secondo periodo, dopo le parole "decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68," devono essere aggiunte le seguenti: "e in conformità a quanto disposto dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82".

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della sezione.

Per estratto dal verbale:
il segretario della sezione: Licia Grassucci

Visto:
Il Presidente della sezione: Livia Barberio Corsetti

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione consultiva per gli atti normativi
(Abilitazione professionale)

Adunanza del 23 gennaio 2006

Presidente della sezione: Giancarlo Coraggio.

N. della sezione: 50/2006

Oggetto: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Schema di regolamento governativo recante disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, delle prove relative e del loro svolgimento.

LA SEZIONE

vista la relazione del 28 dicembre 2005, pervenuta il 4 gennaio 2006, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Ufficio legislativo) ha chiesto il parere sullo schema di regolamento indicato in oggetto;
esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori consiglieri Donato Marra e Paolo De Ioanna.

PREMESSO

Riferisce l'amministrazione che lo schema di regolamento governativo in esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 nel testo modificato dall'art. 6 della legge 19 ottobre 1999, n. 370 al limitato scopo di disciplinare i requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, le prove d'esame e le relative modalità di svolgimento.

La suddetta disposizione prevede, infatti, che con uno o più regolamenti adottati a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora dell'istruzione, dell'università e della ricerca), di concerto con il Ministro di grazia e giustizia (ora della giustizia), sentiti gli organi direttivi degli ordini professionali, con esclusivo riferimento

alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato, è modificata e integrata la disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini e collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, in conformità ai seguenti criteri direttivi:
a) determinazione dell'ambito consentito di attività professionale ai titolari di diploma universitario e ai possessori dei Titoli istituiti in applicazione dell'art 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni;
b) eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi, in relazione agli ambiti di cui alla lettera a), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi;
c) coerenza dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato con quanto disposto ai sensi della lettera a).

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante modifiche e integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di alcune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti. Con questo provvedimento si sono istituite le sezioni A e B degli albi professionali dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei chimici, dei geologi e degli ingegneri, prevedendo l'iscrizione alle stesse, rispettivamente, dei laureati specialistici e triennali, che abbiano superato l'apposito esame di abilitazione, precisando le relative competenze professionali e stabilendo altresì i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove.

Osserva l'amministrazione che a seguito della modifica del titolo V della Costituzione introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 la materia delle professioni rientra tra quelle attribuite dal nuovo testo dell'articolo 117 alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, in relazione alle quali la potestà regolamentare spetta esclusivamente a queste ultime: pertanto la potestà conferita dal citato articolo 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 può ora essere esercitata solo per la parte concernente la disciplina dell'esame di Stato (requisiti di ammissione, prove d'esame e svolgimento delle stesse), che deve ritenersi tuttora rientrante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi del comma quinto dell'articolo 33 della Costituzione, che prescrive il superamento di un esame di Stato per l'abilitazione professionale e dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo recante principi fondamentali in materia di professioni, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 2 dicembre 2005 ed in corso di emanazione: quest'ultima disposizione, includendo tra le materie alle quali il decreto non è applicabile, la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i Titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l'esercizio professionale, ha riconosciuto che tali materie rientrano nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato e non già in quello della legislazione concorrente.

Si è perciò ritenuto di potersi avvalere dell'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare in questione per modificare e integrare la normativa introdotta con il d.P.R. n. 328 del 2001 per la parte concernente i requisiti di ammissione, compresi i Titoli di studio, agli esami di Stato, le relative prove e il loro svolgimento, sia per le professioni già disciplinate da quel decreto sia per molte altre, in considerazione delle novità intervenute a livello di ordinamenti didattici universitari e della conseguente inapplicabilità, anche alla luce delle modifiche introdotte dallo stesso d.P.R. n. 328 del 2001, delle normative precedenti in materia di composizione delle Commissioni esaminatrici e delle modalità di svolgimento degli esami.

Lo schema trasmesso si compone di 77 articoli, raggruppati in 4 Titoli, di cui il II e il III a loro volta suddivisi in Capi.

Il titolo I contiene le disposizioni di carattere generale. L'articolo 1 definisce il contenuto e l'ambito di applicazione della disciplina, aggiungendo alle professioni già disciplinate con il d.P.R. n. 328 del 2001 quelle di consulente del lavoro, farmacista, geometra, giornalista, statistico, tecnologo alimentare, veterinario. L'articolo 2 pone le regole di carattere generale sui requisiti di ammissione, l'articolo 3 disciplina il tirocinio, l'articolo 4 detta regole generali in materia di prove d'esame, gli articoli 5 e 6 disciplinano le corrispondenze tra Titoli universitari.

Il titolo II (articoli 7-38) disciplina i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove partitamente per ciascuna professione, articolandosi in 16 Capi.

Il titolo III disciplina la composizione delle Commissioni esaminatrici, dettando al capo I (articoli 39-40) disposizioni di carattere generale e al capo II (articoli 41-62) disposizioni specifiche per ciascuna delle professioni prese in considerazione.

Il titolo IV (articoli 63-77) disciplina le modalità di svolgimento degli esami, disponendone l'applicabilità anche alla professione di odontoiatra e in parte a quella di medico-chirurgo, ad evitare il vuoto normativo conseguente alla integrale abrogazione del decreto ministeriale del 9 settembre 1957, che attualmente si applica anche a tali professioni, e contiene altresì le disposizioni abrogative di tutte le norme del d.P.R. n. 328 del 2001 concernenti i requisiti di ammissione agli esami di Stato e le relative prove, con la tabella A allegata al medesimo decreto, nonché le norme finali e transitorie concernenti la data di decorrenza dell'applicabilità delle nuove disposizioni.

CONSIDERATO

La prima e principale questione posta dallo schema di regolamento in esame riguarda il fondamento costituzionale della potestà regolamentare esercitata e la sua idoneità a disciplinare la materia che ne costituisce l'oggetto alla luce del testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione, che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Come è noto la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha collocato la materia "professioni" nell'ambito di quelle attribuite alla legislazione concorrente ed ha attribuito il potere regolamentare in tali materie esclusivamente alle Regioni (commi terzo e sesto del nuovo testo dell'articolo 117). Non può quindi allo stato tenersi conto delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta dalla Camera e dal Senato in seconda lettura rispettivamente il 20 ottobre e il 26 novembre 2005, non ancora in vigore dovendo essere sottoposta a referendum popolare costitutivo, che ha invece attribuito l'ordinamento delle professioni intellettuali alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mantenendo invece nell'ambito della legislazione concorrente la disciplina delle altre professioni e l'attribuzione in via esclusiva alle Regioni della potestà regolamentare nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato.

In proposito, con il parere n. 67/02 reso dall'Adunanza generale dell'11 aprile 2002 in ordine ad un decreto ministeriale concernente l'individuazione della figura professionale dell'odontotecnico, questo Consiglio ha avuto modo di affermare che, a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, essendo stata la materia delle professioni attribuita alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, lo Stato non può più disciplinarla nella sua intera estensione e non è più titolare della potestà regolamentare.

Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, pertanto, prosegue il parere, spetta allo Stato solo il potere di determinare con legge i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario: in particolare l'individuazione delle professioni e dei loro contenuti (rilevanti anche per definire la fattispecie dell'abuso della professione) ed i Titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale (significativi anche sotto il profilo della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni). Spetta invece alla legge regionale (ed ai relativi regolamenti di attuazione) dare vita a discipline diversificate che si innestino nel tronco dell'assetto unitario espresso a livello di principi fondamentali.

L'amministrazione riferente si richiama a tale impostazione allorché afferma che non è più possibile avvalersi dell'autorizzazione contenuta nell'articolo 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 per definire con regolamento gli ambiti delle attività professionali e la eventuale ripartizione in sezioni dei rispettivi albi; ritiene per altro che la suddetta potestà regolamentare di delegificazione possa tuttora esercitarsi ai fini della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale e la conseguente iscrizione agli albi, poiché tale materia – come chiarito in premessa – dovrebbe ritenersi attribuita dall'articolo 33 della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato anche per quanto concerne i requisiti e gli stessi Titoli di studio richiesti per l'ammissione, tesi che sarebbe stata consolidata dal già citato articolo 1, comma 4, del decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 2 dicembre 2005.

L'Amministrazione si è dunque posta il problema di una lettura della norma che autorizza il regolamento in questione coerente con il nuovo titolo V della Costituzione: la conclusione cui è pervenuta circa la permanente utilizzabilità, sia pure limitatamente ai fini indicati, dello strumento del regolamento di delegificazione previsto dal più volte citato art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 deve peraltro essere ulteriormente approfondita alla luce sia delle indicazioni contenute nel citato parere dell'Adunanza generale di questo Consiglio e della giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente, sia dello stesso contenuto letterale della richiamata norma autorizzatoria.

Come è noto, nella Costituzione il termine "professioni" ricorre in varie disposizioni: in particolare nell'art. 33, quinto comma (che prescrive un esame di Stato per l'abilitazione professionale) e nell'art. 35 (che affida alla Repubblica la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni e la cura della formazione professionale), nonché negli articoli 104, settimo comma e 135, sesto comma che, nello stabilire determinate incompatibilità, fanno riferimento rispettivamente agli iscritti negli albi professionali e alla professione di avvocato. Nella legislazione ordinaria occorre fare riferimento al codice civile, il cui libro V "Del lavoro" si apre con un titolo dedicato alle attività professionali. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che l'art. 33 della Costituzione reca un principio di professionalità specifica: esso, cioè, richiede che l'esercizio delle attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite e ad un corretto sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze, per tutelare l'affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori fondamentali della persona (salute, sicurezza, diritti di difesa etc.).

Tali disposizioni devono ora coordinarsi con il nuovo titolo V della Costituzione che ha indubbiamente introdotto un'area di competenza concorrente per la materia della professioni (art. 117, terzo comma).

Al riguardo, l'impostazione svolta nel parere dell'Adunanza generale dell'11 aprile 2002 risulta ripresa e sviluppata, con opportune precisazioni e integrazioni, da numerose pronunce della Corte costituzionale (in particolare le sentenze nn.353 del 2003, 319, 355, 404 e 424 del 2005) alle quali occorre riportarsi. Il filo del discorso della Consulta prende le mosse (sent. n. 353 del 2003) proprio dall'esame di conformità costituzionale di una legge regionale che regolamenta pratiche terapeutiche non convenzionali (agopuntura, omeopatia, fitoterapia, etc.); e giunge alla declaratoria di incostituzionalità con un ragionamento sostanzialmente analogo a quello già svolto dal Consiglio di Stato: "Non pare dubbio - recita la Corte -…che anche oggi, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato. Né si può dire che trattandosi di nuove pratiche terapeutiche e di discipline non convenzionali quel principio non trovi applicazione, ed infatti la legge della Regione Piemonte n. 25 del 2002, istituendo, tra l'altro, un registro dedicato sia agli operatori medici sia a quelli non medici, prevedendo percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di Titoli professionali, viene soprattutto ad incidere su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari senza appunto rispettare, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il principio fondamentale che riserva allo Stato la individuazione e definizione delle varie figure professionali sanitarie".

Nella sentenza n. 319 del 2005 il discorso, pur partendo sempre da una professione sanitaria, si allarga all'impianto generale della materia concorrente "professioni", di cui all'art. 117 terzo comma della Costituzione. La Corte ribadisce che nelle materie concorrenti la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati dei nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente.

Questa impostazione viene ripresa nella sentenza n. 355 del 2005 con riferimento ad una categoria professionale non sanitaria: quella degli amministratori di condominio. Si legge nella sentenza citata che "esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale".

Con la sentenza n. 405 del 2005, dove viene esaminata una legge regionale che istituisce coordinamenti regionali degli ordini e collegi professionali, la Corte valuta la legittimità di queste disposizioni regionali rispetto allo schema dell'art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato. In sostanza la struttura organizzativa degli ordini e collegi professionali in quanto costituita nella veste giuridica di enti pubblici nazionali anche nelle rispettive articolazioni territoriali, non può essere disciplinata con disposizioni regionali, in ragione della dimensione nazionale e non locale dell'interesse sotteso e della sua infrazionabilità. In questa occasione la Corte ribadisce che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare, nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni, tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un ordine o collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione

è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli ordini e collegi per i quali ultimi si entra nell'ambito di operatività del secondo comma, lett. g) dell'art. 117 Cost. (competenza esclusiva dello Stato).

Questa linea viene da ultimo ribadita nella sentenza n. 424 del 2005, dove si legge che la potestà legislativa delle Regioni in materia di "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato.

In conclusione, in tutti i casi portati al suo esame la Corte da un lato ha ribadito che, nel vigore della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, la materia delle professioni deve ritenersi attribuita alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, e dall'altro ha affermato che continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi, dovendo invece ritenersi rientrare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma lettera g), l'istituzione e l'organizzazione di appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi e garantire il corretto esercizio delle professioni a tutela dell'affidamento della collettività.

Nel ribadire pertanto l'esistenza di un rilevante interesse pubblico non frazionabile all'esercizio adeguato e corretto delle professioni più importanti da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, si è precisato che, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, ciò può avvenire sia attribuendo allo Stato la competenza legislativa esclusiva, con il connesso potere regolamentare, come nel caso della istituzione ed organizzazione degli ordini e collegi professionali, sia attribuendo allo Stato il potere di stabilire esclusivamente con legge, in modo anche ampio, i principi fondamentali necessari, individuando nel caso specifico i contenuti essenziali delle varie professioni ed i connessi profili ed ordinamenti didattici.

E' poi intervenuta l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, nella riunione del 2 dicembre 2005, del decreto legislativo recante principi fondamentali in materia di professioni, da emanare nell'esercizio della delega contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia). Il comma 4 dell'art. 1 di tale decreto legislativo dispone testualmente che non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto "la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i Titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l'esercizio professionale; l'ordinamento e l'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi e i registri; gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei Titoli professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni di quelli conseguiti all'estero".

Da tale previsione l'amministrazione ritiene di poter trarre il definitivo riconoscimento che la disciplina dell'esame di Stato richiesto per le professioni intellettuali e dei relativi requisiti di ammissione, compresi i Titoli di studio, rientra nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato.

In proposito, in disparte ogni considerazione sulla circostanza che trattasi di un provvedimento legislativo ordinario, tra l'altro ancora in itinere, che non può né modificare né interpretare autenticamente una legge costituzionale, deve comunque osservarsi che il contenuto normativo del decreto in questione, nel testo allo stato disponibile, non è di agevole né univoca interpretazione: infatti la indicazione ricognitiva che si ritiene di poter ricavare dalla previsione meramente negativa del citato comma 4 dell'art. 1 - che tra l'altro neppure menziona espressamente i Titoli di studio - deve essere altresì letta in coerenza con quanto previsto dal successivo articolo 4, che al comma 1 pone il principio della libertà d'accesso all'esercizio delle professioni, materia quindi ritenuta non estranea ai contenuti del decreto, attribuendo poi al comma 2 alla legislazione (deve ritenersi esclusiva) dello Stato la definizione dei soli requisiti tecnico-professionali e Titoli professionali necessari.

La questione fondamentale che resta da risolvere è infatti quella della esatta collocazione dei Titoli di studio richiesti per l'ammissione all'esame di Stato di abilitazione all'esercizio professionale: mentre l'amministrazione ritiene che anche tale profilo sia senz'altro ricompreso nella materia esame di Stato, la Sezione ritiene che tale conclusione sia tutt'altro che scontata, posto che la definizione dei suddetti Titoli di studio trascende tale materia attenendo, prima ancora ed essenzialmente, alla individuazione dei principi fondamentali che regolano l'accesso alle professioni nel rispetto del criterio della più ampia possibile libertà ed in stretta connessione con la definizione dei contenuti essenziali delle singole attività professionali.

Non a caso la Corte costituzionale, con le sentenze sopra richiamate, ha affermato che spetta bensì allo Stato, ma in sede di determinazione dei principi fondamentali e quindi con legge, la individuazione dei profili ed ordinamenti didattici connessi alla definizione delle figure professionali e alla istituzione dei nuovi albi. Tanto è vero che mentre il tirocinio è disciplinato da una disposizione generale comune a tutte le professioni (art. 3 dello schema trasmesso) la tipologia del titolo di studio è così inscindibilmente legata ai contenuti professionali da diversificare le stesse sezioni a cui è possibile iscriversi nell'ambito dei medesimi albi.

Deve anche osservarsi che la disposizione dell'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999, deve essere interpretata restrittivamente non solo per il mutato quadro costituzionale di riferimento, ma anche perché - autorizzando il ricorso al regolamento di delegificazione – incide sulla ordinaria ripartizione di competenze normative tra Parlamento e Governo in una materia dalle delicate implicazioni, che incide su diritti costituzionalmente tutelati, anche con apposite riserve di legge.

Lo stesso tenore letterale dei criteri direttivi fissati dalle lettere a) e b) può indurre del resto a ritenere che, quand'anche si ritenga tutta o parte della materia in questione riconducibile nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, gli interventi riformatori possibili con il regolamento di delegificazione in questione siano solo quelli conseguenziali alla riforma del diploma di laurea e non potrebbero quindi riguardare le professioni per le quali tale titolo di studio non è richiesto dalle norme legislative vigenti, tanto meno modificando tale requisito, come è invece previsto dallo schema di regolamento in esame per varie professioni tra le quali quella di giornalista. Inoltre la stretta connessione funzionale tra i suddetti criteri e quello previsto dalla lettera c) limita gli stessi interventi di riforma degli esami di Stato, delle relative prove e del loro svolgimento che modifichino disposizioni legislative vigenti alle sole professioni già riformate ai sensi delle lettere a) e b) del comma 18 del citato articolo 1; naturalmente è fuori discussione la possibilità di intervenire con lo strumento del regolamento ordinario ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 sulla normativa secondaria vigente che disciplina l'esame di Stato e le relative prove.

La sezione ritiene pertanto opportuno che il Ministero riferente, di intesa con il Ministero della giustizia, riesamini il testo proposto alla luce delle considerazioni svolte ed anche sulla base della eventuale emanazione del decreto legislativo che individua i principi fondamentali in materia di professioni, sospendendo nel frattempo l'espressione del parere, che si riserva di formulare in termini definitivi e compiuti sul testo che sarà trasmesso all'esito del suddetto riesame.

P.Q.M.

sospende l'espressione del parere in attesa che l'amministrazione provveda al supplemento istruttorio richiesto.

Per estratto dal verbale:
il segretario della sezione: Licia Grassucci.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione III

Parere 15 febbraio 2005, n. 681
(Trasferimento per assistere un familiare od affine handicappato)

Presidente: Salvatore Giacchetti;
estensore: Carlo Visciola.

LA SEZIONE

vista la relazione prot. n. 0463217-2003 del 23 dicembre 2004, pervenuta il 3 febbraio 2005, con la quale il Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amm.ne Penitenziaria) chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine al ricorso indicato in oggetto;
esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore cons. Carlo Visciola;
ritenuto in fatto quanto esposto nel ricorso e nella relazione dell'amministrazione

IN FATTO

Con istanza datata 19.7.2002 la sig.ra *Omissis*, agente del Corpo di polizia penitenziaria in servizio presso la Casa circondariale di *Omissis*, chiedeva di essere trasferita presso la Casa circondariale di Perugia o, in subordine, presso la Casa penale di Spoleto, ai sensi dell'art. 33 comma 5 della L. 104/92, per poter assistere la nonna paterna portatrice di "*handicap*".

Con successiva istanza in data 26 settembre 2002, la dipendente chiedeva all'amministrazione della Giustizia di essere trasferita alla Casa di lavoro di Orvieto (TR), ove non fosse stato possibile assegnarla ad una delle sedi in precedenza indicate.

Con nota n. 0282417-2003 prot. in data 7 luglio 2003, notificata all'interessata il 18 luglio successivo, il direttore generale del personale e della formazione del Ministero della giustizia disponeva di informare la dipendente che non risultava possibile accoglierne la richiesta di trasferimento, in quanto non risultavano posti vacanti nell'organico del ruolo di appartenenza, nelle sedi richieste.

A chiarimento di quanto comunicato con la richiamata nota, la stessa direzione generale, con ulteriore nota di pari numero di protocollo in data 10 ottobre 2003, precisava che l'istanza di trasferimento non poteva trovare accoglimento per carenza di posti liberi in organico nelle sedi richieste per il ruolo di appartenenza, "… presupposto imprescindibile per l'emissione di un provvedimento di trasferimento, ai sensi delle vigenti disposizioni e secondo la consolidata giurisprudenza in materia"; rappresentando contestualmente che la dipendente avrebbe potuto fruirsi del beneficio in questione, fermi restando gli altri requisiti previsti, nel caso l'indicato impedimento fosse venuto meno.

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica in data 30 ottobre 2003, la *Omissis* chiedeva l'annullamento, previa sospensione, della richiamata nota ministeriale del 7 luglio 2003, nonché la declaratoria del suo diritto al trasferimento ad una delle sedi richieste, deducendo a sostegno del ricorso censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili.
Con relazione del 3 dicembre 2004, pervenuta a questo Consiglio il 3 febbraio 2005, il Ministero della giustizia sosteneva l'infondatezza del gravame, concludendone per il rigetto.

CONSIDERATO

Il ricorso straordinario in esame è ammissibile nella sola parte in cui tende all'annullamento – previa sospensiva – del provvedimento con il quale l'amministrazione della Giustizia ha sostanzialmente respinto l'istanza di trasferimento a sede più vicina a quella di familiare portatore di "*handicap*", formulata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 33, comma 5°, della L. 104/'92.

Poiché, secondo pacifica giurisprudenza, il beneficio di cui alla invocata norma, non costituisce un diritto assoluto del dipendente, dovendo l'amministrazione comparare l'esigenza di tutela della persona "*handicappata*" con le esigenze di servizio (cfr. tra le più recenti: TAR Campania, NA – VI sez. 28.IX.2004 n. 12790; TAR Sicilia – PA- I sez. 11.2.2003 n. 169), resta preclusa in tale sede l'azione di accertamento del diritto ad ottenere il trasferimento richiesto, contestualmente proposta dalla ricorrente con lo stesso gravame straordinario.

Nel merito il ricorso è, comunque, infondato.

Non sussiste la dedotta violazione dell'art. 7 della L. 241/90, dal momento che la necessità dell'avviso di procedimento è inconfigurabile nel caso – come quello in esame – di un procedimento ad iniziativa di parte.

Né può ravvisarsi la dedotta violazione dell'art. 3 della stessa legge n. 241/90, avendo l'amministrazione chiaramente e sufficientemente enunciate le ragioni ritenute, al momento, ostative all'accoglimento della richiesta di trasferimento della dipendente e non essendo la stessa amministrazione tenuta ad allegare alla determinazione conclusiva gli atti istruttori del procedimento, che non risulta siano stati richiesti dall'interessata, neppure a seguito della notifica del provvedimento impugnato.

Quest'ultimo non può essere fondatamente contestato per avere l'amministrazione opposto all'accoglimento della richiesta dell'interessata, la circostanza che nelle sedi richieste non risultavano posti liberi in organico.

La dipendente aveva chiesto di poter beneficiare delle agevolazioni previste dall'art. 33, comma quinto, della L. 5.2.1992 n. 104 che – nel testo modificato dall'artt. 19 della L. 8.3.2000, n. 53 – testualmente recita: "Il genitore o il familiare lavoratore, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assista con continuità un parente o un affine entro il terzo grado handicappato ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferita ad altra sede, senza il suo consenso". Come la Sezione ha poc'anzi ricordato, la

giurisprudenza amministrativa ha già chiarito – in conformità, peraltro, a, quella del giudice ordinario – che il beneficio in discorso non costituisce un diritto assoluto, dovendo l'amministrazione comparare l'esigenza di tutela della persona handicappata con le esigenze di servizio, ritenendo legittimo il diniego di trasferimento di un pubblico dipendente (nella specie militare della Guardia di finanza) in una sede in cui non risultava esistente e disponibile un corrispondente posto in organico (cfr. oltre alle sentenze sopra richiamate, C.D.S. – Sez. III, 8.7.2003 n. 2346).

Ciò in quanto, l'inciso "ove possibile" che compare nella formula normativa, introduce una limitazione al beneficio di cui al citato articolo, nel senso che lo stesso è destinato a divenire operante ove il posto esista e sia vacante, anche in relazione alle esigenze dell'amministrazione, di volta in volta considerate con riguardo alle singole situazioni (C.D.S. – Sez. VI 31.1.2003 n. 481).

Nel caso concreto l'amministrazione penitenziaria ha accertato – e documentato – dandone atto nella impugnata nota a contenuto provvedimentale, integrata con quella di pari numero in data 10 ottobre 2003, l'inesistenza di posti liberi in organico, nelle sedi richieste, per il ruolo d'appartenenza della dipendente e, dunque, come correttamente sostiene l'amministrazione medesima, di un "… presupposto imprescindibile per l'emissione di un provvedimento di trasferimento, ai sensi delle vigenti disposizioni e secondo la consolidata giurisprudenza in materia".

Accertata, pertanto, sulla base di tale incontestabile premessa, che trova oggettivo riscontro nella documentazione esibita dal ministero riferente a corredo della propria relazione, la legittimità della determinazione assunta in ordine alla richiesta dell'interessata, si palesano del tutto inconferenti ed inammissibili le censure con le quali la ricorrente deduce eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà tra atti dell'amministrazione, avendo quest'ultima correttamente interpretata – in conformità, peraltro, alla giurisprudenza richiamata dalla stessa ricorrente – ed applicata la norma invocata dalla dipendente a fondamento della richiesta agevolazione.

Il ricorso va, conclusivamente, respinto, unitamente all'istanza cautelare sulla quale la sezione si è pronunciata con separata ordinanza, assunta nella medesima adunanza.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 11 gennaio 2006, n. 35
(Giurisdizione e Sanità pubblica: autorizzazione per cure da prestare all'estero.)

Presidente: Sergio Santoro;
consiglieri: Raffaele Carboni, Cesare Lamberti, Nicola Russo;
consigliere estensore: Gabriele Carlotti.

L. ed altro (avv.ti Garofalo e Costa) c. Unità sanitaria locale n. 13 della Regione Veneto (avv.ti Fortunati, Mirate e Barbantini), azienda ospedaliera di Padova (n.c.) e Regione Veneto (avv.ra Stato) - Annulla T.A.R. Veneto, sez. I, sent. 21 marzo 1998, n. 334.

FATTO E DIRITTO

1. Viene in decisione l'appello interposto dai genitori della minore Alc. Lrn. avverso la sentenza con cui il T.a.r. del Veneto, riuniti i ricorsi rispettivamente allibrati a registro generale con i nn. 2478/1996 e 1000/1997, ha respinto il primo ed, in parte, anche il secondo (quest'ultimo dichiarato nel resto inammissibile).

2. Nel grado di giudizio così promosso si sono costituite la Usl n. 13 e la Regione Veneto, contestando tutte le deduzioni avversarie e concludendo per la conferma della sentenza impugnata, previa integrale reiezione del gravame.

3. All'udienza del 24.6.2005 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. Giova premettere alla successiva esposizione che:
- A. L. è affetta da una rara patologia ereditaria del sistema sensitivo autonomo, denominata «disautonomia familiare (FD) – HSAN (acronimo di una locuzione inglese la cui traduzione in italiano è "neuropatia autonomica sensoriale ereditaria") di IV tipo», altrimenti nota come "Sindrome di Riley-Day", la cui sintomatologia più evidente è una marcata insensibilità al dolore che via via aumenta con la crescita dei bambini che ne sono affetti;

- ad acuire il già grave quadro clinico della minore sopraggiunse un valgismo del ginocchio destro, determinato da un assottigliamento della cartilagine femorale e tibiale;
- i genitori della piccola inferma, ritenendo che l'intervento chirurgico relativo a quest'ultima patologia dovesse esser eseguito presso un centro specializzato nella cura della disautonomia familiare, si rivolsero – non esistendo in Italia strutture dotate di specifiche competenze in materia – al sistema sanitario statunitense ed, in particolare, ad un ospedale di New York (U.S.A.), ove lavorava un medico, dichiaratosi disponibile ad eseguire l'operazione;
- fu così che il padre di A. L., in data 8.5.1996, inoltrò alla Usl un'istanza mirante ad ottenere l'autorizzazione al ricovero della figlia presso il suddetto nosocomio nordamericano;
- tuttavia, di lì a poco (segnatamente, il giorno 30.5.1996), una volta raggiunta la città di New York, la minore (all'epoca dell'età di circa nove anni) venne immediatamente sottoposta ad intervento chirurgico, essendo emersa – a detta dei ricorrenti – la necessità di operare urgentemente il ginocchio malato onde scongiurare, stante la gravità della situazione ortopedica diagnosticata dai sanitari statunitensi, ulteriori aggravamenti del già compromesso quadro patologico della bambina;
- nel frattempo, il Centro regionale di riferimento per la specialità di ortopedia di Padova provvide sull'istanza di autorizzazione sunnominata, respingendola con provvedimento del 9.5.1996;
- non appena rientrati in Italia, gli appellanti avanzarono una prima richiesta di rimborso delle spese mediche affrontate all'estero e poi presentarono una seconda domanda di rimborso, recante altresì talune precisazioni in ordine alla precedente;
- anche siffatte richieste vennero respinte dalla Usl con nota prot. n. 202/P del 21.1.1997;
- avverso tale duplice rigetto i genitori di A. L. adirono le vie legali, proponendo avanti al T.a.r. del Veneto due distinti ricorsi, rispettivamente diretti, il primo (quello iscritto col n. 2478/1996 r.g.), contro il diniego dell'autorizzazione al trasferimento per cure all'estero ed il secondo (contrassegnato dal n. 1000/1997 r.g.) nei confronti della ridetta nota dell'Usl n. 13, n. 202/P del 21.1.1997, relativa alla successiva domanda di rimborso (ammontante a svariati milioni di lire) per spese mediche di varia natura, ivi incluso l'intervento di osteotomia femorale eseguito in New York in asserite condizioni di eccezionale gravità ed urgenza ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.M. Sanità 3.11.1989 (Criteri per la fruizione di prestazioni assistenziali in forma indiretta presso centri di altissima specializzazione all'estero), adottato in attuazione dell'art. 3, comma 5, della L. 23.10.1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88);
- il T.a.r. del Veneto, riunite le due impugnative, pronunciò la sentenza ora appellata;
- in dettaglio, il Tribunale dichiarò parzialmente inammissibile, per carenza d'interesse, il ricorso promosso contro la nota dell'Usl n. 202/P, in quanto tale atto, a detta del primo giudice, doveva considerarsi – almeno nella parte non contenente il diniego di rimborso – di natura meramente interlocutoria e, dunque, privo di idoneità lesiva;
- inoltre il T.a.r., dopo aver premesso che il sindacato giurisdizionale sul parere reso dal Centro regionale di riferimento per la specialità di ortopedia di Padova (d'ora in poi, solamente "C.R.R.") non poteva spingersi oltre uno scrutinio estrinseco di non manifesta irragionevolezza (stante l'elevato contenuto tecnico-professionale della valutazione ad esso sottostante), respinse il ricorso rivolto contro il diniego dell'autorizzazione preventiva prevista dall'art. 4 del d.m. citato, avendo ritenuto condivisibile ed adeguatamente motivato il giudizio negativo espresso dal C.R.R.;
- più in particolare, il primo giudice opinò che il trasferimento all'estero, prospettato come necessario dai genitori di A. L., non fosse in realtà indispensabile al fine di ottenere la specifica prestazione curativa;

- ed invero, secondo il T.a.r., i centri italiani di ortopedia ben avrebbero potuto eseguire l'intervento chirurgico sul ginocchio valgo, non presentando l'operazione particolari difficoltà, né difettando la garanzia, sotto il profilo della specializzazione occorrente, di un corretto controllo medico sul decorso post-operatorio della minore, ancorché affetta da una forma morbosa rara come la disautonomia;
- il Collegio veneto respinse anche il ricorso promosso contro il diniego del rimborso delle spese sostenute, avendo considerato giustificato il provvedimento dell'Usl, motivato con riferimento alla natura vincolante del parere negativo previamente espresso dal C.R.R..

5. Avverso la decisione impugnata testé sinteticamente riferita nei suoi contenuti essenziali, hanno interposto appello i genitori della minore, deducendo che:
- nel caso di A. L. ricorrevano, alla luce della disciplina vigente in materia di prestazioni sanitarie erogabili in forma indiretta presso centri di altissima specializzazione all'estero (L. 23.10.1985, n. 595 e D.M. Sanità 3.11.1989), tutti i requisiti (individuabili nella gravità della patologia dell'interessato; nell'esigenza di una prestazione curativa non tempestivamente o non adeguatamente ottenibile in Italia; nell'improcrastinabile necessità di rivolgersi ad una struttura estera) per fruire dell'assistenza offerta dal centro di New York, stante l'inesistenza in Italia di presidi per la cura della disautonomia (all'epoca operanti soltanto negli U.S.A. e nello Stato d'Israele);
- il C.R.R. avrebbe sottovalutato la complessità del quadro clinico, avendo immotivatamente ritenuto di poter artificiosamente disgiungere le problematiche relative all'intervento al ginocchio da quelle concernenti la più grave infermità della minore;
- il T.a.r., dal canto suo, avrebbe invece travisato il senso del parere reso dal C.R.R., avendo erroneamente divisato – impegnandosi, per di più, in autonome considerazioni manifestamente esorbitanti rispetto al reale contenuto di detto parere – che l'intero problema terapeutico riguardasse unicamente il trattamento di immobilizzazione post-operatorio e non piuttosto il complessivo genere di assistenza richiesto dai ricorrenti;
- secondo gli appellanti, l'amministrazione sanitaria non avrebbe dovuto soffermarsi a considerare soltanto la circostanza della presenza di specialisti italiani di ortopedia pediatrica, ma per contro avrebbe dovuto accordare rilievo preminente all'assenza di centri nazionali per la cura della "disautonomia familiare";
- non l'amministrazione sanitaria né il primo giudice avrebbero inoltre tenuto conto della circostanza che i genitori di A. L., prima di optare per il trasferimento all'estero, si erano già rivolti alle migliori strutture ortopediche italiane, senza tuttavia ricevere prestazioni terapeutiche adeguate (a dire dei ricorrenti, la progressione del valgismo sarebbe stata agevolata dai traumi involontariamente provocati dalla stessa bambina, giacché insensibile alle lesioni determinate dal movimento degli arti all'interno dei gessi);
- l'amministrazione sanitaria ed il primo giudice, onde vagliare correttamente la fondatezza delle richieste di autorizzazione e di rimborso delle spese sostenute, non avrebbero potuto ignorare le peculiarità del caso clinico, richiedente un approccio olistico ai problemi terapeutici della minore, congiuntamente affetta da valgismo e da disautonomia;
- in questo senso, la decisione di rigetto avversata avrebbe leso il primario diritto alla salute della piccola paziente, garantito dall'art. 32 della Costituzione;
- l'operato del C.R.R. presterebbe altresì il fianco a critiche sotto il profilo della contraddittorietà estrinseca, avendo il medesimo Centro espresso, soltanto pochi mesi prima l'emanazione del parere negativo, un diverso avviso, favorevole al trasferimento della bambina a Lione (per essere ivi visitata da uno specialista), riconoscendo così, ancorché implicitamente, l'inadeguatezza delle strutture italiane;

- il T.a.r. avrebbe erroneamente interpretato l'art. 7 del D.M. citato, nella parte in cui la norma distingue nettamente il procedimento di autorizzazione preventiva al ricovero in assistenza indiretta presso un nosocomio straniero da quello relativo all'istanza di rimborso ex post delle spese sostenute, nei casi di gravità ed urgenza;
- in questa seconda ipotesi, ricorrente nel caso di specie, sarebbe possibile, secondo gli appellanti, accertare in via postuma la pregressa sussistenza di un'effettiva necessità di ricevere cure all'estero, anche a prescindere dal rilascio dell'autorizzazione preventiva;
- pertanto la Usl – in sede di valutazione dell'accoglibilità dell'istanza di rimborso - non avrebbe potuto ritenersi vincolata al parere negativo reso dal C.R.R. sulla domanda di autorizzazione, trascurando così di pronunciarsi in ordine alla ricorrenza in concreto dei presupposti della gravità e dell'urgenza dell'intervento chirurgico eseguito, in rapporto alle condizioni di salute della minore all'epoca dei fatti;
- in ogni caso, il provvedimento di rigetto della richiesta di rimborso, oltre a ripetere gli stessi vizi del parere negativo recepito, nemmeno recherebbe notizia, come dovuto, dell'avviso espresso dal Direttore sanitario o da quello amministrativo;
- la Usl inoltre non avrebbe potuto astenersi dal compiere un'accurata istruttoria, onde verificare l'effettiva improcrastinabilità dell'operazione in questione;
- il T.a.r., infine, avrebbe ingiustamente ritenuto inammissibile l'impugnativa della nota prot. n. 202/P nella parte diretta contro l'omessa pronuncia circa il rimborso delle spese relative alla visita medica, già autorizzata, presso un ospedale di Lione.

6. Esaurita la ricognizione del *thema decidendum* devoluto al Collegio, occorre verificare in via assolutamente preliminare se il giudice amministrativo disponga realmente di giurisdizione su tutte o su parte delle pretese dedotte in contenzioso.
6.1. A tal fine è prioritario individuare esattamente il *petitum* sostanziale delle impugnative promosse avanti al T.a.r. del Veneto.
6.2. Orbene, la prima impugnativa, iscritta al registro generale del Tribunale veneto, si dirigeva, come sopra precisato, contro il provvedimento con cui il C.R.R. aveva negato l'autorizzazione al trasferimento per cure all'estero della minore Lrn..
6.3. Avverso la determinazione del Centro, la madre della piccola Alc. dedusse plurime censure di legittimità per violazione di legge ed eccesso di potere asseritamente vizianti l'atto in questione.
6.4. Non è consentito nutrire alcun dubbio sul fatto che la controversia, ora devoluta in secondo grado, afferisca a materia rientrante nella generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, né i confini di tale ambito cognitorio sono stati modificati dalla sentenza costituzionale del 2004, apparendo assolutamente incontestabile che la potestà autorizzativa in discorso, implicando valutazioni di natura tecnico-discrezionale (stante l'esigenza di contemperare le richieste di cure all'estero con la concreta disponibilità di scarse risorse finanziarie pubbliche), fronteggi veri e propri interessi legittimi pretesivi degli assistiti dal S.s.n..

7. Maggiori aspetti di complessità presenta la medesima questione pregiudiziale laddove riguardata dalla prospettiva del *petitum* veicolato dalla seconda domanda.
7.1. Al riguardo è noto l'ormai consolidato indirizzo nomofilattico del Supremo Collegio, puntualmente ricordato dalla Usl nei suoi atti difensivi, secondo cui la discrezionalità amministrativa in materia viene meno ogniqualvolta il richiedente alleghi una situazione d'urgenza, superabile soltanto con la somministrazione di cure immediate non erogate dal servizio sanitario pubblico, trattandosi in tal caso di assicurare tutela ad un diritto assoluto della persona, non suscettibile - in quanto diritto soggettivo perfetto - di esser degradato da eventuali provvedimenti negativi dell'autorità amministrativa (in termini, si veda la recente ordinanza delle Sezioni Unite n. 13548 del 24.6.2005, sul "protocollo Di

Bella", nonché i precedenti arresti del Supremo Giudice della giurisdizione: 26.9.1997, n. 5297; 28.10.1998, n. 10737; 19.2.1999, n. 858; 29.11.1999, n. 837; 10.5.2001, n. 194; 8.8.2001, n. 10965), quand'anche adottati in ossequio ad altri (recessivi) interessi di rilevanza costituzionale (come quello alla corretta gestione del denaro pubblico; in argomento, v. l'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 11334 del 30.5.2005).
7.2. Segue dalla premesse che il T.a.r. del Veneto né all'epoca di introduzione del primitivo ricorso né al momento della pubblicazione della decisione aveva giurisdizione in materia.
7.3. Nondimeno si potrebbe in contrario obiettare che gli artt. 30 della L. n. 1034/1971 e 37 c.p.c., in tema di rilevabilità d'ufficio del difetto di giurisdizione in ogni stato e grado del processo, siano da coordinarsi con il principio della domanda e con le regole generali in tema d'impugnazione, di guisa il giudice d'appello non potrebbe declinare la giurisdizione in presenza di un giudicato interno e, finanche, un giudicato implicito (da intendersi logicamente postulato da una pronuncia di primo grado sul merito della lite).
7.4. Orbene, quest'ultima è proprio l'ipotesi ricorrente nella fattispecie, giacché il T.a.r. non si è interrogato sulla sua giurisdizione, ma evidentemente l'ha implicitamente ravvisata, avendo in parte qua rigettato il ricorso per infondatezza.
7.5. Da parte sua la Usl ha eccepito solamente in seconde cure, con semplice memoria, il difetto di giurisdizione.
7.6. Così sinteticamente delineati i termini della questione, il Collegio stima fondata l'eccezione pregiudiziale e ritiene, in via consequenziale, che la sentenza meriti parziale annullamento senza rinvio.
7.7. Ed invero, della rilevabilità ex officio del difetto di giurisdizione in presenza di una sentenza di accoglimento si è recentemente occupata ex professo l'Adunanza plenaria di questo Consiglio (decisione 30 agosto 2005, n. 4), che – muovendo da un'interpretazione sistematica dei due commi dell'art. 30 della L. n. 1034/1971 - ha escluso che l'assenza di un'espressa statuizione della sentenza appellata sul punto della giurisdizione precluda al giudice dell'appello la cognizione autonoma dell'essenziale questione pregiudiziale, negando così rilevanza ostativa al giudicato implicito.
7.8. Calati i surriferiti principi (peraltro coerenti con la natura speciale della *juris dictio* amministrativa) al caso di specie, deve consequenzialmente ritenersi, da un lato, che la Usl non avesse l'onere di riproporre la questione di giurisdizione con appello incidentale e, dall'altro, che l'eccezione sollevata vada accolta per i motivi sopra illustrati.
In definitiva, la sentenza impugnata in questa parte (che comprende altresì la domanda relativa alla visita eseguita in Lione, giacché la pretesa alla ripetizione degli esborsi sostenuti dall'assistito recatosi per cure all'estero – una volta ottenuta l'autorizzazione preventiva al trasferimento – presenta la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo), deve essere annullata senza rinvio, onde consentire l'eventuale riedizione della specifica domanda davanti al giudice ordinario, non essendo ancora spirato il relativo termine di prescrizione (d'altronde interrotto, con effetto sospensivo, per tutta la durata del presente giudizio fin dall'epoca della sua instaurazione, posto che il principio sancito dal terzo comma dell'art. 2943 c.c. vale *a fortiori* per il caso del giudice privo di giurisdizione; in termini, tra le molte, v. Cass., n. 2182/1975; n. 2781/1987; n. 16032/2002).

8. L'appello è invece fondato nella parte in cui si dirige contro il rigetto del ricorso promosso avverso il diniego dell'autorizzazione al trasferimento per cure all'estero.
8.1. Onde chiarire le ragioni sulle quali poggia il convincimento del Collegio, occorre riportare, per quanto d'interesse, il testo del provvedimento avversato, omettendone i riferimenti nominativi a persone.

8.2. Ebbene, il C.R.R. ha respinto l'istanza del signor Lrn. con la seguente motivazione: «Pur essendo la forma morbosa rara, il problema ortopedico è relativamente banale e può essere trattato presso qualsiasi Ortopedia Pediatrica italiana. Il prof. … è una delle massime autorità europee. Non deve meravigliare la contraddittorietà delle indicazioni chirurgiche, perché corrisponde alla mancanza di opinioni comuni in materia di ginocchio valgo. Quanto al prof. … , rappresenta l'aspetto più degenere dei cosiddetti "viaggi della speranza", perché esegue gli stessi interventi eseguiti in Italia, ma lascia intravedere risultati non realistici».
8.3. Dal riferito tenore testuale del provvedimento si evince che:
- il Centro ha essenzialmente imperniato le sue valutazioni, al di là di un fugace accenno alla malattia da cui era (ed è) affetta la minore, sull'aspetto dell'eseguibilità, o meno, in Italia dell'intervento di riduzione del valgismo al ginocchio;
- la motivazione reca poi una critica all'efficacia dei metodi terapeutici praticati in New York.
8.4. In relazione a siffatto contenuto del provvedimento impugnato, si presentano fondate le censure dedotte dagli appellanti, mentre si palesano non pertinenti le considerazioni svolte dal T.a.r..
8.5. Ed invero, il primo giudice, pur avendo preso l'abbrivo da un assunto pienamente condivisibile (ossia che il sindacato giurisdizionale in materia non può spingersi oltre la verifica della non manifesta irragionevolezza dell'avviso espresso dall'amministrazione, stante l'elevato contenuto tecnico-professionale di tale parere), non ha però colto l'intrinseca illogicità della motivazione di diniego sotto il profilo della non conformità all'oggetto delle valutazioni riservate dall'ordinamento al C.R.R..
8.6. Quest'ultimo è unicamente tenuto a verificare, dopo aver individuato esattamente la natura della prestazione sanitaria richiesta, se quest'ultima sia offerta dal Servizio sanitario nazionale, accordando in caso contrario all'assistito, in assenza di altre circostanze ostative, l'autorizzazione a recarsi all'estero per ivi ottenere le cure necessarie.
8.7. Non è invece compito del C.R.R. sindacare in via autonoma l'efficacia della terapia prescelta, a meno che essa non esorbiti manifestamente dal novero delle cure riconosciute dalla scienza medica al momento della domanda.
8.8. Alla stregua di questi rilievi il riferimento (infelice) ai "viaggi della speranza" contenuto nella motivazione dell'atto impugnato rivela in maniera eloquente il travisamento cognitivo denunciato dagli appellanti.
Considerato infatti che nel trattamento della disautonomia familiare assumono rilievo centrale tutti gli aspetti relativi alla prevenzione delle lesioni che i pazienti possono subire o, perfino, involontariamente provocarsi, stante la mancanza di un idoneo meccanismo reattivo al dolore, l'amministrazione sanitaria intimata, in luogo di celebrare gli indiscutibili meriti della scuola ortopedica italiana, avrebbe dovuto piuttosto interrogarsi in ordine alla reale capacità delle strutture nazionali di offrire alla piccola Alc., insieme alla prestazione di tipo chirurgico, anche una specifica assistenza in neuropatologia pediatrica adeguata agli standard della migliore scienza medica all'epoca della presentazione dell'istanza in parola.
Questa difettosa comprensione dell'oggetto (natura complessa della prestazione curativa) e del finalismo (verifica circa l'esistenza di centri nazionali di altissima specializzazione nella cura della disautonomia familiare) del parere richiesto è all'origine del vizio di eccesso di potere denunciato e che, nei termini così ricostruiti, rientra sicuramente nell'alveo dello scrutinio estrinseco di ragionevolezza affidato istituzionalmente al giudice amministrativo.
8.9. Onde conformarsi alla presente decisione il C.R.R. e la Usl provvederanno dunque a riesaminare l'istanza in parola tenendo presenti i criteri testé esposti.

8.10. Il profilo di illegittimità accolto, comportando la caducazione dell’atto impugnato ed imponendo la rinnovazione del relativo procedimento, consente poi di ritenere assorbite le altre doglianze formulate dagli appellanti.

9. Sussistono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente pronunciando:
- accoglie in parte l’appello e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, originariamente contrassegnato dal n. 2478/1996 r.g., nei sensi precisati in motivazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che le amministrazioni intimate dovranno adottare;
- annulla senza rinvio la sentenza impugnata relativamente alla pronuncia sul ricorso introduttivo, allibrato al r.g. del T.a.r. del Veneto con il n. 1000/1997.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita senza indugio dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, nelle camere di consiglio del 24.6.2005 e del 15.9.2005.

Depositata in segreteria l’11 gennaio 2006.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 18 gennaio 2006, n. 127
(Contratti della P.A. e risarcimento del danno)

Presidente: Elefante;
estensore: Carboni.
componenti: Paolo Buonvino, Chiarenza Millemaggi Cogliani, Cesare Lamberti.

Medicasa Italia (avv.ti Resta ed Acquarone) c. azienda ospedaliera Ospedale San Martino e Cliniche universitarie convenzionate di Genova (avv.ti Alberti e Scoca) e società Telecom Italia (avv.ti Satta e Cocchi) - Annulla T.A.R. Liguria, sez. II, sent. 21 giugno 2004, n. 997.

FATTO

L'azienda ospedaliera sopra indicata (d'ora in poi: azienda) con atto 13 novembre 2002 ha indetto una gara, qualificata come appalto-concorso, per l'appalto di un servizio suddiviso in due lotti, con possibilità di concorrere anche per uno solo. Il lotto 1 riguardava la gestione e il coordinamento regionale del servizio di emergenza sanitaria "118", denominato in lingua inglese "ICT - *Information and Communication Technology*", il lotto 2 era il servizio di teleemergenza (ICT-Telemergenza) per l'azienda ospedaliera, ossia per l'ospedale San Martino, ed aveva il prezzo a base d'asta di 2.000.000 di euro. In seguito alla lettera d'invito datata 12 marzo 2003 l'associazione temporanea di imprese costituita tra le società Medicasa Italia e REMCO (d'ora in poi: Medicasa) ha partecipato alla gara per il lotto 2, presentando un'offerta economica di 1.140.000 euro. L'autorità di gara, al termine delle operazioni, ha giudicato l'offerta di Medicasa come la migliore, con 86,50 punti su cento, di cui 46,50 per l'offerta tecnica e 40 per l'offerta economica.

Seconda classificata era l'associazione d'imprese costituita tra le società Telecom Italia e IMTS (d'ora in poi: Telecom), con 80,51 punti, dì cui 56,25 per l'offerta tecnica 24,26 per l'offerta economica di 1.879.346 euro. L'azienda peraltro, su sollecitazione della seconda classificata, con nota del 13 novembre 2003 n. 54373 ha attivato procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, invitando Medicasa a fornire precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta, e in particolare a chiarire quali fossero le soluzioni tecniche, o le condizioni favorevoli all'effettuazione delle prestazioni, che potessero aver determinato la formulazione dell'offerta.

Medicasa ha risposto con lettera del 17 novembre 2003, affermando che entrambe le società partecipanti al raggruppamento erano "dotate di strutture professionali e consolidate atte a fornire e gestire apparecchiature medicali, sviluppare software, integrare le apparecchiature proposte in sistemi informativi complessi ed a connetterle a reti telematiche e di trasmissione dati, nonché ad erogare servizi di telemedicina", oltre a possedere "competenze professionali interne atte alla gestione ed al governo di progetti complessi in ambito sanitario", e che esse, per le suddette caratteristiche e soprattutto perché produttrici "dei prodotti proposti e fornitori mediante strutture e competenze interne dei servizi offerti", potevano, insieme, "offrire la migliore sinergia in termini di fornitura di apparecchiature e di progettazione ed organizzazione del servizio ad un prezzo estremamente competitivo".

L'azienda con nota 2 dicembre 2003 n. 57405 ha chiesto ulteriori precisazioni, rilevando la genericità delle giustificazioni fornite.

Medicasa con lettera del 3 dicembre 2003 ha chiesto a sua volta di specificare la richiesta di chiarimenti, e l'azienda con nota 5 dicembre 2003 n. 1444 ha confermato la richiesta del 13 novembre. Infine Medicasa l'11 dicembre 2003, ha inviato all'amministrazione una relazione particolareggiata di trentadue pagine, esplicativo dell'entità dell'offerta economica e con i *curricula* del personale impiegato. Il direttore generale dell'azienda, con provvedimento 8 gennaio 2004 n. 41 ha escluso Medicasa dalla gara, con la motivazione che i chiarimenti forniti erano insufficienti tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale, come risultava dalla relazione dell'ufficio competente, allegata al provvedimento. Secondo la relazione richiamata nel provvedimento di esclusione le giustificazioni di Medicasa consistevano in asserzioni sprovviste di prova dell'obiettività ed esattezza dei dati economici indicati; in particolare, Medicasa non aveva individuato né giustificato i singoli elementi economici che avevano condotto alla quantificazione di un costo, per il servizio principale di telemedicina, di euro 484.000,00; in via esemplificativa, non era stato specificato il costo del personale dedicato al servizio. Con il medesimo provvedimento che ha disposto l'esclusione di Medicasa l'appalto è stato aggiudicato a Telecom.

Medicasa con ricorso al tribunale amministrativo regionale per la Liguria notificato il 22 gennaio 2004 ha impugnato l'esclusione e l'aggiudicazione a Telecom, deducendo l'illegittimità dell'esclusione per due motivi, entrambi rubricati come violazione degli articoli 97 della Costituzione e 19 del decreto legislativo 24 luglio 1992 n. 358 ed eccesso di potere sotto vari profili (illogicità, irrazionalità, ingiustizia, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria); la ricorrente ha lamentato che la motivazione dell'esclusione era appunto illogica e pretestuosa, fondata su una situazione di fatto non corrispondente a realtà: essa con la lettera del 3 dicembre 2003 aveva chiesto all'amministrazione di specificare le richieste di giustificazione, e l'amministrazione si era rifiutata d'integrare la richiesta di chiarimenti, sicché era poi illogico affermare, senza neppur chiedere alla concorrente ulteriori precisazioni, che i chiarimenti forniti erano sprovvisti di prova. In ogni caso, la ricorrente aveva chiaramente specificato gli elementi economici che avevano condotto al prezzo di 484.000 euro. Infine, dopo aver confutato in ogni punto della relazione allegata al provvedimento d'esclusione, la ricorrente ha rilevato che il giudizio di anomalia espresso dall'amministrazione introduceva una confusione tra valutazione dell'offerta sotto il profilo tecnico e controllo della remuneratività del costo richiesto, dal momento che l'autorità di gara si era già pronunciata in modo favorevole, e anzi lusinghiero, sulla qualità del progetto, mentre le asserzioni contenute nel giudizio d'anomalia dell'offerta economica in realtà rimettevano in discussione l'offerta tecnica. Con il secondo motivo

la ricorrente ha ribadito le censure di omessa istruttoria già contenute nel primo motivo, sotto il profilo che tale omissione era sintomatica di uno sviamento di potere.

La ricorrente ha concluso il ricorso con una domanda generica di risarcimento del danno.

Telecom con atto notificato il 26 gennaio 2004 si è costituita in giudizio e ha svolto ricorso incidentale contro la mancata esclusione di Medicasa dalla gara, sostenendo che dalla documentazione prodotta in sede di giustificazioni sulla contestazione d'anomalia dell'offerta economica, l'offerta di Medicasa in vari punti non era conforme a quanto richiesto dalla lettera d'invito alla gara (o dall'annesso capitolato speciale d'appalto), e precisamente:
a) Medicasa aveva offerto l'equipaggiamento per 5 automediche oltre ad una di riserva laddove il punto 3 delle specifiche tecniche del capitolato d'appalto prevedeva che il servizio fosse svolto con 6 automediche;
b) l'offerta di Medicasa non era integrabile con le soluzioni tecniche adottate per la fornitura del lotto 1 e non era replicabile nelle zone della Liguria non servite dal sistema UMTS;
c) il sistema offerto dalla ricorrente era "prototipale", e non già sperimentale come richiesto dalle specifiche tecniche;
d) l'offerta della ricorrente non specificava il personale dedicato al servizio oggetto della gara né indicherebbe la preparazione del personale stesso;
e) le imprese mandanti, facenti parte dell'associazione di cui Medicasa era mandataria, non erano provviste di idonea certificazione di qualità relativamente alla "telemedicina per emergenze sanitarie".

Il tribunale amministrativo regionale con la sentenza indicata in epigrafe ha giudicato fondata la censura contenuta nel punto a) del ricorso incidentale, in quanto il punto 6.3 della specifiche tecniche richiedeva equipaggiamenti di sistemi informatici ("*kit*") per sei automediche, mentre la ricorrente, secondo la sua stessa affermazione resa in sede di giustificazioni, ne aveva offerte cinque oltre uno di riserva, per un totale di sei. Di conseguenza ha dichiarato improcedibile il ricorso principale.

Appella Medicasa la quale spiega di avere offerto sei equipaggiamenti informatici, come richiesto dal capitolato speciale, chiamandone uno "di riserva" dopo aver riscontrato che le automediche dell'azienda ospedaliera erano cinque; e affermando che la qualificazione di uno dei sei sistemi come "di riserva" è irrilevante ai fini della corrispondenza dell'offerta con quanto richiesto dal capitolato speciale. Ripropone poi le censure contro l'esclusione. Infine ha riproposto generica domanda di risarcimento, per tutti i danni che possano derivarle dal provvedimento di esclusione impugnato.

Si è costituita in giudizio l'azienda ospedaliera, la quale sostiene che, in base alle specifiche tecniche allegate al capitolato speciale d'appalto i mezzi di soccorso sarebbero dovuti essere sei oltre a un'unità aggiuntiva, e quindi sette in totale. Sottolinea poi, riguardo alle giustificazioni dell'offerta economica fornite da Medicasa in sede di verifica della contestata anomalia, che esse si riducevano a un'inutile scomposizione dei prezzi.

Anche Telecom si è costituita in giudizio, affermando che le automediche presso l'ospedale San Martino erano sei e non cinque. Ciò premesso, e premesso altresì che secondo il capitolato d'appalto le autovetture da equipaggiare erano sei e non cinque, e gli equipaggiamenti da fornire erano sei più uno di riserva, la resistente argomenta che, quand'anche il numero degli equipaggiamenti richiesti in totale fosse stato di sei (da montare sulle sei autovetture), l'offerta di cinque equipaggiamenti (montati) più uno di riserva sarebbe stata difforme dalla richiesta. Anche Telecom si diffonde poi nel difendere il provvedimento di esclusione impugnato.

DIRITTO

Il Collegio deve preliminarmente porre in risalto che la gara in questione è stata qualificata dall'amministrazione come "appalto-concorso", e che tale procedura si sostanzia nella richiesta di un progetto piuttosto che di un'opera predeterminata dal committente o di un elenco di prestazioni, con la conseguenza che i concorrenti e l'amministrazione godono di ampia discrezionalità, gli uni nel determinare il contenuto del progetto e l'altra nel valutarlo.

Coerentemente con tale configurazione della gara, né la lettera d'invito né l'annesso capitolato speciale né le specifiche tecniche a loro volta annesse al capitolato speciale, elencano le prestazioni richieste, ma si limitano a indicare gli obiettivi dei progetti richiesti.

Per quanto riguarda l'equipaggiamento con materiale informatico delle automediche, i luoghi conferenti dei documenti citati sono i seguenti. L'articolo 2 delle specifiche tecniche, relativo all'organizzazione del servizio 118 in Liguria, afferma che la "medicalizzazione" del territorio è garantita da mezzi di "soccorso avanzato (automediche)" e che gli ospedali del sistema emergenza a Genova sono 10 (4 dipartimenti d'emergenza, 4 servizi di pronto soccorso e 2 posti di primo intervento); l'articolo 3 delle specifiche tecniche afferma che i mezzi di soccorso avanzato in Genova erano sei al momento della gara.

L'articolo 6 delle specifiche tecniche, relativo al sottoprogetto di telemergenza dell'azienda ospedaliera San Martino (lotto 2 della gara), chiedeva che il progetto dovesse avere una dotazione aggiuntiva che permettesse «di inviare in modo semplice e minimamente impegnativo per gli operatori le immagini…», e di «completare la dotazione di bordo mediante apparecchiature biomedicali in grado di effettuare un monitoraggio completo dei parametri vitali del paziente…», e che il servizio di telemedicina, da fornire, sarebbe dovuto essere supportato da adeguate garanzie in termini, tra l'altro, di continuità del servizio.

Da nessuna parte si ricava chiaramente, neppure quale fosse il numero di automediche da equipaggiare per il lotto numero 2, cioè per l'ospedale San Martino, e in particolare i passi del capitolato da ultimo trascritti, sulla dotazione aggiuntiva del progetto, sembrano riferirsi alle prestazioni del sistema informatico piuttosto che al numero delle apparecchiature, e in ogni caso non parlano di equipaggiamenti di riserva. A fronte di ciò l'appellante aveva offerto sei equipaggiamenti, relativamente ai quali ha specificato, in sede di giustificazione dell'anomalia, che erano uno per ciascuna delle cinque automediche e uno di riserva; e né l'autorità di gara né l'amministrazione hanno obiettato nulla al riguardo (se non nei

termini che si vedranno a proposito del giudizio d'anomalia). Medicasa nell'appello ha chiarito che la sua offerta era determinata dal fatto che presso l'ospedale vi erano cinque autovetture, e che essa era pronta a montare l'equipaggiamento sulla sesta vettura, quando fosse comparsa, e l'affermazione è suffragata dal testo delle giustificazioni, in due passi del quale si parla "delle 5 auto mediche" e "delle cinque auto mediche esistenti", e non è smentita dall'azienda ospedaliera. Il motivo del ricorso incidentale di Telecom, la quale ha sostenuto che gli equipaggiamenti dovessero essere sette (sei per le automediche e uno di riserva), era pertanto infondato; oltretutto la resistente si contraddice, prima affermando che occorresse un equipaggiamento di riserva (sei equipaggiamenti più uno di riserva), e poi negandolo (quand'anche il capitolato avesse richiesto sei equipaggiamenti, l'offerta di cinque più uno di riserva non è conforme alla richiesta).

L'azienda a sua volta parla semplicemente di sei equipaggiamenti, mentre la sentenza impugnata, che ha accolto il motivo, non stabilisce se gli equipaggiamenti dovessero essere complessivamente sei o sette. L'appello sul punto, pertanto, è fondato, non potendosi escludere un concorrente se non per l'inosservanza di una chiara prescrizione del bando di gara, che nel caso in esame non esiste.

Devono quindi essere esaminati gli altri motivi del ricorso incidentale di Telecom, che vengono qui di séguito indicati con e lettere da "b" ad "f", sui quali in questo grado si è instaurato il contraddittorio (perché Medicasa se ne è preventivamente difesa e Telecom ha ribattuto), e che devono intendersi come riproposti. Con il motivo "b" Telecom afferma che l'offerta Medicasa non era integrabile con le soluzioni tecniche adottate per il lotto n. 1 (alla gara per il quale Medicasa non ha partecipato), e non era replicabile nelle zone della Liguria non servite dal sistema UMTS. Il motivo è inammissibile, perché si sostanza in una pura affermazione, generica e attinente al merito tecnico delle valutazioni dell'amministrazione. Lo stesso è per il motivo "c", con cui Telecom afferma che il progetto di Medicasa era prototipale e non sperimentale, senza neppure spiegare il significato di tali qualificazioni. Quanto al motivo "d", va premesso che il bando prevedeva turni di 24 ore di personale medico e tecnico; Telecom sostiene che sul punto l'offerta di Medicasa è carente, sia per la mancata specificazione, in termini quantitativi e qualitativo-funzionali, del personale dedicato esclusivamente al servizio sia anche per la mancata dimostrazione della preparazione dei singoli operatori, e anche questo motivo è apodittico e generico come i precedenti. Con il motivo "e" Telecom rileva che la certificazione ISO 9000 di Medicasa era per erogazione di servizi sanitari e domiciliari e per produzione di prodotti elettromedicali e non già per telemedicina per emergenze sanitarie; e anche questo motivo è generico, perché non è supportato dall'esposizione e dalla documentazione della normativa tecnica invocata, che il giudice amministrativo non è tenuto a conoscere. È generico, come doglianza d'inidoneità dell'offerta di Medicasa, anche il motivo "f", contenente l'affermazione che il progetto di Medicasa si fonda «anche sulla base delle giustificazioni offerte su risorse e/o beni strumentali e/o assetti appartenenti ad Air Liquide, società controllata da Medicasa …».

In conclusione sul punto, i motivi del ricorso incidentale di Telecom sono, singolarmente e nel complesso, inconsistenti.

Va ora esaminata l'impugnazione, riproposta dall'appellante, dell'esclusione per anomalia dell'offerta economica.

L'argomento essenziale della ricorrente è che non c'è stata, da parte della stazione appaltante, una contestazione d'anomalia sulla quale essa potesse difendersi: l'amministrazione ha dapprima affermato che l'offerta presentava i caratteri dell'anomalia, senza indicare il parametro di riferimento, e ha invitato a chiarire quali soluzioni tecniche o condizioni favorevoli l'avessero resa possibile; Medicasa ha risposto illustrando

l’organizzazione propria e dell’associata, la posizione di mercato che esse occupavano e la loro competenza nel settore, ottenendo la risposta che si trattava di generici aspetti organizzativi e la richiesta di ulteriori specificazioni sulla competitività dell’offerta; Medicasa allora ha chiesto di voler specificare che cosa si volesse sapere, e l’amministrazione ha risposto con un rifiuto; infine la ricorrente ha inviato all’amministrazione un voluminoso dettaglio dei prezzi, ricevuto il quale l’amministrazione la ha esclusa con considerazioni che riguardavano, in realtà, non già l’offerta economica bensì il merito dell’offerta tecnica, già giudicato favorevolmente dall’autorità di gara.

Il motivo di doglianza, che in sostanza è d’illogicità del comportamento dell’amministrazione, è fondato.

Ammesso che la gara in questione sia una "fornitura" nel senso definito dall’articolo 2 del decreto legislativo 24 luglio 1992 n. 358, contenente il testo unico delle disposizioni sugli appalti pubblici di forniture in attuazione di direttive della Comunità economica europea, l’articolo 19 del decreto, relativo alla procedura da seguire nel caso di offerte che presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione («2. Qualora talune offerte presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l’amministrazione aggiudicatrice, prima di escluderle, chiede per iscritto le precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifica tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute. - 3. L’amministrazione aggiudicatrice tiene conto, in particolare, delle giustificazioni riguardanti l’economia del processo di fabbricazione o le soluzioni tecniche adottate o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone il concorrente per fornire il prodotto o l’originalità del prodotto stesso. - 4. Sono assoggettate alla verifica di cui ai commi 2 e 3 tutte le offerte che presentano una percentuale di ribasso che supera di un quinto la media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tenere conto delle offerte in aumento»), presuppone, come risulta chiaro in particolare dal comma 4, che sia noto il parametro rispetto al quale l’offerta si qualifica come anomala e rispetto al quale si debbano rendere le giustificazioni. Nella specie, in mancanza di tale indicazione, non si vede che altro potesse fare la concorrente più che descrivere la propria organizzazione imprenditoriale, illustrare la propria posizione di mercato e fornire la scomposizione dei prezzi; né l’amministrazione è stata in grado essa stessa di chiarire che cosa, precisamente, volesse sapere.

L’esclusione è poi stata motivata, come giustamente rileva la ricorrente, con affermazioni che in gran parte tornavano a mettere in discussione l’offerta tecnica; tra le altre, quella che «i costi delle automediche sono sottostimati atteso che è stata elaborata una soluzione progettuale che utilizza n. 5 automediche più una di riserva, nonostante che la dotazione indicata dal capitolato speciale prevedeva n. 6 vetture», con un «incremento quanto meno proporzionale ai costi esposti (secondo logica di non linearità)».

A parte l’incomprensibilità del rilievo relativo ai costi, l’argomento è illogico, perché, se vi era difformità dell’offerta rispetto all’oggetto dell’appalto, la concorrente andava esclusa dalla gara per difformità dell’offerta tecnica, e se invece l’offerta era ammissibile, il minor costo andava a favore, e non già a sfavore della congruità dell’offerta economica; e lo stesso è da dire per altri rilievi sull’offerta tecnica, contenuti nella motivazione dell’anomalia dell’offerta economica.

In conclusione, l’appello è fondato e va accolto per quanto riguarda l’impugnazione del provvedimento di esclusione dalla gara.

È fondata anche la domanda di risarcimento del danno, riproposta, perché, in assenza dell'atto ora annullato, Medicasa sarebbe stata aggiudicataria. D'altra parte è indiscusso che ormai l'appellante non potrebbe più utilmente continuare l'appalto intrapreso da Telecom. Il danno può essere liquidato, come di regola in questi casi, nell'utile d'impresa presuntivo, pari al dieci per cento dell'offerta della concorrente illegittimamente esclusa.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza delle parti resistenti e qui liquidano in € 3500 per il giudizio di primo grado e in € 3500 per il grado d'appello.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta:
- accoglie l'appello indicato in epigrafe, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla il provvedimento 8 gennaio 2004 n. 41 del direttore generale dell'azienda ospedaliera Ospedale San Martino e Cliniche universitarie convenzionate di Genova;
- condanna l'amministrazione al risarcimento del danno a favore dell'appellante, nella misura specificata in motivazione;
- condanna le parti resistenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in seimila euro, a favore dell'appellante.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 22 febbraio 28 febbraio e 24 maggio 2005.

Depositata in segreteria il 18 gennaio 2006.

Torna all'indice

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 31 gennaio 2006, n. 365
(Concorso e periodo di servizio effettivo prescritto dal bando)

Presidente: Raffaele Iannotta;
relatore estensore: Giuseppe Farina;
consiglieri. Corrado Allegretta, Marzio Branca, Nicola Russo.

Flo. (avv.ti Castiello e Leone) e Regione Calabria (avv. Naimo) c. Crt. (avv. Gualtieri) - Previa riunione di due appelli, li accoglie ed annulla T.A.R. Calabria – Catanzaro, sent. 14 giugno 2005, n. 1080.

FATTO E DIRITTO

1. Ritenuto:
1.1. che, con ricorso al T.A.R. della Calabria, il sig. Vnz. Crt. ha chiesto l'annullamento del provvedimento n. 14885 del 31 dicembre 2001, col quale sono stati approvati gli atti del concorso a 15 posti di dirigente, nell'area "socio culturale", dei ruoli della Regione Calabria. L'interessato, dopo ammissione con riserva, ne era stato escluso, come da provvedimento n. 14881 della medesima data, perché egli appartiene ad un "contingente per la formazione", per il quale era stato istituito un ruolo speciale ad esaurimento con la l. reg.le 16 marzo 1990, n. 15. Il provvedimento non dà migliori specificazioni;
1.2. che il Tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso, con l'impugnata sentenza n. 1080 del 14 giugno 2005, affermando, nell'ordine:
1.2.1. la giurisdizione del giudice amministrativo, perché controversia riguardante un procedimento di concorso per l'accesso del personale regionale ad un'area "funzionale superiore", e perciò riconducibile alla generale previsione dell'art. 63, comma 4, del t.u. 30 marzo 2001, n. 165, di riserva alla giurisdizione generale di legittimità di tali controversie;
1.2.2. la remissione in termini, per errore scusabile, del ricorrente, data la oscillante giurisprudenza sulla specifica questione sino a quel momento registratasi;
1.2.3. l'infondatezza della eccezione di inammissibilità del ricorso, per omessa impugnazione di precedenti atti del procedimento, adottati con riserva, poiché l'atto rilevante doveva essere individuato nel provvedimento definitivo di approvazione dei risultati del concorso;

1.2.4. l'illegittimità dell'esclusione del ricorrente, perché il requisito prescritto dal bando (decreto dirigenziale 1° giugno 2001, n. 5058), e del quale unicamente si discuteva, era quello di nove anni di effettivo servizio nella ottava o settima qualifica funzionale. Ed il ricorrente poteva far valere, alla scadenza del termine per la partecipazione al concorso, detto servizio, perché, aveva svolto le funzioni di coordinatore tecnico presso un ente regionale per la formazione, a decorrere dal 1983 o al più tardi dal 1985, e tali funzioni erano "equiparate a quelle dell'istruttore direttivo, come risulta dalla Tab. b) della L. R. n. 15 del 1990. Ciò consentiva all'interessato di "rivestire il requisito" previsto dal bando. E, ancora, se il servizio "era effettuato a favore della Regione, per compiti istituzionali della Regione e riconosciuto da questa con una legge apposita e soltanto in capo a coloro che avessero maturato una anzianità di servizio di cinque anni alla data di entrata in vigore della legge", non aveva senso "predicare che una parte del servizio non fosse svolto nei ruoli della Regione". Né si poteva far riferimento all'atto di nomina nel ruolo speciale, recante decorrenza dal 1° dicembre 1993, perché l'anzianità di servizio prestato "presso enti pubblici diversi" da quello di appartenenza, "ma da questo riconosciuta all'atto della nomina avvenuta a seguito di concorso, vale come anzianità in senso proprio presso quest'ultimo";
1.3. che, per la riforma della predetta decisione hanno proposto tempestivamente appello, sia la concorrente, la cui posizione in graduatoria sarebbe pregiudicata dall'inserimento dell'originario ricorrente, sia l'amministrazione regionale;
1.4. che, ambedue le parti appellanti, sostengono:
1.4.1. inammissibilità del ricorso introduttivo, perché il provvedimento lesivo deve individuarsi nel decreto dirigenziale n. 14881 del 31 dicembre 2001, recante l'esclusione dal concorso;
1.4.2. erroneità della decisione, perché l'appellato è stato inquadrato in ruolo dal 1° dicembre 1993, sicché non possedeva, alla data di scadenza del termine per proporre domanda di partecipazione al concorso, il requisito di un servizio effettivo di nove anni nella qualifica;
1.4.3. erroneità della sentenza, per indebita equiparazione del servizio svolto alle dipendenze di un ente di diritto privato con il servizio svolto alle dipendenze della Regione;
1.5. che il ricorrente in primo grado si è costituito in giudizio, per sostenere l'infondatezza degli appelli e far rilevare, in particolare, che, già prima della nomina in ruolo, e dell'entrata in vigore della legge regionale n. 15/1990, che aveva consentita tale nomina, egli possedeva un'anzianità di servizio di almeno cinque anni e che, entrata in vigore la suddetta legge, egli "ha prestato effettivo servizio direttamente alle dipendenze della Regione". Ed ancora che l'art. 2-*bis*, comma 3, della l. reg.le 2 maggio 2001, n. 7, ha riconosciuto al personale inquadrato in applicazione della citata l. reg. n. 15 del 1990, l'anzianità a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge;
1.6. che, nella camera di consiglio del 28 ottobre 2005, i difensori delle parti presenti sono stati informati della possibilità che il ricorso in appello poteva essere deciso con sentenza succintamente motivata, a norma dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;
1.7. che, nella stessa camera di consiglio, è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

2. Considerato:
2.1. che i due ricorsi in appello devono essere riuniti, in applicazione dell'art. 335 c.p.c., perché proposti contro la medesima sentenza;
2.2. che non ha pregio la censura, mossa da ambedue le appellanti, circa l'inammissibilità del ricorso introduttivo, perché non proposto avverso il provvedimento di esclusione dal concorso dell'appellato. Invero, l'esigenza di impugnare un provvedimento di esclusione si pone allorché questo sia emanato anteriormente allo svolgimento del concorso, sicché sorge immediatamente l'interesse da far valere e decorre, nel contempo, il termine per proporre il ricorso giurisdizionale. Ma questa ipotesi non si è verificata nel caso in esame, nel quale esclusione ed approvazione

degli atti del concorso sono oggetto di due misure amministrative contemporanee per data (31 dicembre 2001) e per momento di conoscenza. Sicché, non sussistendo alcuna formale disposizione in senso contrario, appare rituale l'impugnazione del provvedimento di approvazione del procedimento di concorso, la quale coinvolge, secondo un criterio logico e giuridico di piana applicazione, tutti gli atti intermedi del procedimento stesso. E, perciò, anche quelli che hanno statuito l'esclusione di candidati, dopo la loro ammissione con riserva, come è avvenuto nel caso in esame;
2.3. che appare, invece, meritevole di adesione la tesi di carenza in capo all'appellato del requisito consistente, secondo le prescrizioni del bando, nel possesso di un periodo novennale di effettivo servizio nella qualifica prescritta. Ed infatti il bando ha disposto che occorreva, ai fini dell'ammissione: 1) essere dipendenti regionali inquadrati nella ottava o settima qualifica funzionale; 2) avere prestato nove anni di effettivo servizio nella qualifica di cui al punto precedente.
Orbene, il ricorrente è stato inquadrato, nella settima qualifica, nel ruolo regionale, con decorrenza 1° dicembre 1993. Sino al luglio 2001, data in cui occorreva il possesso del requisito in discorso, non aveva maturato i prescritti nove anni. Né l'effettivo servizio, poiché doveva essere prestato nella qualifica di ruolo, può essere sostituito da quello espletato alle dipendenze dell'ente, convenzionato con la Regione, che, per definizione, non poteva avere identiche posizioni di ruolo. Né, infine, può essere significativo il riconoscimento di anzianità dalla data di entrata in vigore della l. reg. 16 marzo 1990, n. 15, disposto dall'art. 2-*bis* della l. reg. 2 maggio 2001, n. 7, giacché ai fini dell'integrazione del requisito dell'effettivo servizio – che assume contenuto diverso da quello del possesso di una fittizia anzianità, anche se riconosciuta per legge – occorre la reale prestazione di funzioni di cui il soggetto sia stato ex ante investito (conf. per analoghi casi in altri settori di impiego: VI sez. 19 marzo 1992, n. 174; VI sez. 20 ottobre 1998, n. 1409; V sez. 18 dicembre 2003, n. 8339; IV sez. 10 marzo 2004, n. 1131);
2.5. che, di conseguenza, la sentenza appellata deve essere riformata, con reiezione del ricorso introduttivo;
2.6. che le spese del giudizio possono essere compensate, poiché ricorrono giusti motivi.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, accoglie gli appelli e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta), nella camera di consiglio del 28 ottobre 2005.

Depositata in segreteria il 31 gennaio 2006.

Torna all'indice

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regione Abruzzo

Sentenza 23 dicembre 2005, n. 820
(Utilizzazione delle strutture comunali per la campagna elettorale)

Presidente: Minerva;
estensore. Benvenuto

P.M. Perin - Procura regionale c/ G.D.L. e P.D.R. (avv.ti Milia e Alicandro).

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al numero 15614 E.L. del Registro di segreteria, proposto dal Sostituto Procuratore generale, dottor Massimo Perin, nei confronti dei signori G. D. L:, nato a *omissis* e P. D. R. nato a *omissis*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuliano Milia e Mirco D'Alicandro, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Francesco Silvestri in L'Aquila, via Verdi 9.

Uditi nella pubblica udienza del 14 dicembre 2005, il relatore cons. Silvio Benvenuto, il Procuratore regionale, professor Giuseppe Palumbi, non rappresentati i convenuti.
Esaminati gli atti e i documenti della causa.

FATTO

Il presente giudizio trae origine dai seguenti fatti, quali risultano dalla citazione e dagli altri atti di causa.

Il signor G.D.L., già sindaco del Comune di Manoppello, e il signor P.Di R., già segretario particolare del medesimo, sono stati sottoposti a un procedimento penale (n. 2232/00 del R.G.N.R. e n. 8740/00 del R.G.G.I.P.) per i delitti p. e p. dagli artt. 110, 323 e 314 del c.p., per aver utilizzato lavoratori socialmente utili in servizio presso il Comune di Manoppello al fine di imbustare materiale di propaganda elettorale per le elezioni regionali del 16.4.2000, dove si presentava come candidato il signor G.De L..

Il signor P.Di R.., nella qualità di segretario particolare dell'allora sindaco signor G.De L., aveva ordinato ai lavoratori socialmente utili Att.Di R., SdP.Mgg., Gn.Di M. e Gvn.Di Bas. di effettuare le operazioni di imbustamento del materiale elettorale.

Il Sindaco De L., come risulta dagli atti penali, avrebbe utilizzato le utenze telefoniche comunali 085/8590003, 085/8590004, 085/8590005 e 085/590006 per informare un numero imprecisato di elettori dei comizi elettorali che avrebbe svolto.

Il Comune di Manoppello, con la delibera di Giunta n. 90 del 22.3.2000, aveva disposto l'integrazione dei lavoratori impegnati in progetti di L.S.U., prevedendo una spesa complessiva di £. 5.288.200, pari a €. 2.731,44.

In relazione a quanto sopra, la Procura regionale, ravvisata l'esistenza di profili di responsabilità a carico dell'amministratore pubblico e del suo segretario particolare, ha emesso, nei loro confronti, l'invito ex art. 5 del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito con modificazioni nella legge 14.1.1994, n. 19, debitamente notificato ai medesimi.

Entro il termine fissato dall'atto in parola, i presunti responsabili hanno fatto pervenire deduzioni scritte, con l'assistenza legale dell'avv. Giuliano Milia e dell'avv. Mirco D'Alicandro del Foro di Pescara e non hanno chiesto di essere ascoltati personalmente.

La difesa degli incolpati, in via preliminare, ha messo in evidenza che il procedimento penale avviato a carico dei medesimi dinanzi al Tribunale di Pescara (al n. 2232/00 r.g.n.r – n. 8740/00 r.g. GIP, per i delitti p. e p. dagli artt. 110,323 e 314 del c.p.) era ancora pendente e versava, al momento, nella fase dell'istruttoria dibattimentale, conseguentemente le condotte oggetto di imputazione dovevano ritenersi ancora in corso d'accertamento, quindi, non ascrivibili ai medesimi stante il principio dell'art. 27, comma secondo, della Carta fondamentale.

In ogni caso, la difesa degli incolpati non ignorava l'autonomia della giurisdizione contabile rispetto ai diversi procedimenti diretti ad accertare, per altri fini, condotte ritenute illegittime.

Conseguentemente, il principio di autonomia del processo contabile consente lo scrutinio delle condotte anche laddove l'accertamento dell'effettiva rilevanza penale sia *sub iudice*.
Tuttavia, per essere avviato il procedimento di responsabilità amministrativa la parte pubblica doveva farsi carico della concreta dimostrazione della materialità dei fatti che si assumevano commessi dai presunti responsabili.

Alla luce di questa impostazione non sarebbe dimostrato, in relazione a quanto supposto dall'Inquirente penale, che le condotte ipotizzate come foriere di pregiudizio erariale fossero state poste in essere nei termini specificati nell'atto d'invito.

Dalle risultanze probatorie, acquisite al processo penale emergerebbe che: « Di M. Gn. e Di Bas. Gvn. non erano, al tempo dei fatti per cui è giudizio, "lavoratori socialmente utili", ossia soggetti assunti dall'amministrazione in virtù del D.Lgs. 468/1997 e succ. modif., bensì erano

soggetti assunti direttamente dalla cooperativa Progetto Lavoro di Manoppello, persona giuridica propria (cfr. deposizioni Di M. Gn. e Di Bas. Gvn., ud. 21/06/2004); erano, invece, "lavoratori socialmente utili" Di R. Att. e Mgg. SdP.; l'orario di lavoro previsto per i sigg.ri Di M. Gn. e Di Bas. Gvn. era esclusivamente antimeridiano, orientativamente dalle nove alle tredici, dal lunedì al venerdì (cfr. deposizioni Di M. Gn. e Di Bas. Gvn., ud. 21/06/2004); l'attività di imbustamento in oggetto sarebbe avvenuta, secondo l'Inquirente penale e secondo la Procura della Corte dei conti, intorno alle ore 17,00 del 30/03/2000; nessuno dei testi d'accusa escussi nel processo penale avrebbe riferito di aver visto le sigg.re Di R. Att. e Mgg. SdP. intente ad operare l'attività di imbustamento: esse stesse, per prime, hanno escluso di averlo fatto, chiarendo di essersi recate nella stanza in cui sedevano i sigg.ri Di M. Gn. e Di Bas. Gvn. soltanto in un momento di riposo, per scambiare un breve colloquio; le medesime circostanze sarebbero state confermate dai sigg.ri Di M. Gn. e Di Bas. Gvn., anch'essi testi d'accusa (cfr. deposizione del 21/06/2004)».

Alla luce di queste risultanze probatorie la difesa degli incolpati concludeva nel senso che «che se attività di imbustamento del materiale elettorale del De L. vi è stata, essa è stata compiuta esclusivamente dai sigg.ri Di M. Gn. e Di Bas. Gvn., soci della Cooperativa Progetto Lavoro (e non "lavoratori socialmente utili" alle dipendenze del Comune) ed in orario comunque estraneo a quello di servizio per la Cooperativa».

In base a questi elementi non avrebbero ricevuto alcun danno sia l'amministrazione comunale, sia la Cooperativa, perché erano state svolte attività di imbustamento modeste e limitate e al di fuori dell'orario di lavoro, peraltro, per spirito amichevole e spontaneo, con la conseguenza che doveva essere esclusa una illegittima distrazione della risorsa produttiva rappresentata dai sig.ri Di M. Gn. e Di Bas. Gvn..

Per quanto riguarda poi la specifica posizione del sindaco, signor De L. in relazione al preteso uso personale delle utenze telefoniche del Comune, l'istruttoria dibattimentale non avrebbe consentito l'acquisizione di alcun elemento obiettivo dal quale poter trarre il convincimento che fossero state effettuate telefonate personali nei termini configurati dall'inquirente penale.

Anzi, dagli atti emergerebbe che le telefonate sarebbero state effettuate in occasione della visita nel Comune di Manoppello da parte del deputato Giovanni Pace (allora Presidente della Commissione Finanze della Camera dei deputati e candidato alla Presidenza della Giunta regionale dell'Abruzzo) e nell'occasione le eventuali telefonate non contrasterebbero con l'interesse pubblico.

Alla luce di queste considerazioni la difesa dei convenuti afferma che è impossibile rinvenire nelle condotte contestate un concreto ed effettivo nocumento patrimoniale dell'amministrazione per la declaratoria di qualsiasi obbligo risarcitorio nei confronti dell'Erario comunale.

Per ogni altra considerazione e valutazione si rinviava alla memoria difensiva presentata dai convenuti ex art. 5 del d.l. 15.11.19993, n. 453, e depositata presso la Procura regionale in data 28 aprile 2005.

Peraltro a giudizio della Procura regionale, emergeva, nella vicenda in parola, una responsabilità amministrativa delle persone convenute con il presente atto (il Sindaco *pro tempore* G. De L. e il segretario particolare P. Di R.) che non consentiva l'archiviazione del presente procedimento.

L’esposizione dei fatti darebbe fondamento alla pretesa di risarcimento, attivata con il presente atto, sussistendo tutti gli elementi per l’imputazione della responsabilità amministrativa.

Innanzi tutto, è manifesta sia l’esistenza di un rapporto di servizio con l’ente danneggiato, essendo, all'epoca dei fatti, gli odierni convenuti Sindaco del Comune di Manoppello e segretario particolare del medesimo, sia il nesso di causalità tra la loro condotta e l’evento dannoso, consistente nell’utilizzazione per scopi non istituzionali (la campagna elettorale del Sindaco) di personale e strutture dell’ente locale.

Altrettanto evidente è l’elemento psicologico, sotto il profilo della colpa di rilevante gravità, per non essere stati in grado i convenuti di tenere separate le attività pubbliche e istituzionali da quelle personali e private legate a una competizione elettorale.

Da quanto sopra esposto, emergerebbe un danno erariale per il Comune di Manoppello da porre in relazione con il comportamento dei predetti amministratori pubblici i quali, in ragione dei loro compiti di servizio, avevano il dovere di non utilizzare personale in rapporto di servizio con l’amministrazione per compiti estranei all’azione amministrativa, quali sono quelli di una competizione elettorale, dove vige il principio della parità di accesso, di confronto e di concorso tra i contendenti per il regolare svolgimento dell’elezione.

Questi principi sono rafforzati dai doveri di comportamento che ricadono sugli amministratori locali ai sensi dell’art. 78 del T.U. degli Enti locali (D.Lgs. n. 267 del 18.8.2000), i quali devono essere improntati all’imparzialità e al principio di buona amministrazione.

Infatti, nella vicenda in parola non deve essere trascurato il fatto che il comportamento contestato ai convenuti, oltre a produrre un pregiudizio finanziario, contrasta con l'esigenza di assicurare la corretta partecipazione alla formazione degli organi elettivi delle autonomie locali (espressione del modello costituzionale della democrazia rappresentativa), nella quale deve essere garantita la trasparenza, nonché la correttezza e la regolarità della competizione elettorale, evitando che qualcuno dei contendenti si avvantaggi ingiustificatamente della posizione ricoperta nell’amministrazione.

Invero, occorre evidenziare – sottolinea l’atto di citazione - che in materia di elezioni è richiesta la piena trasparenza per le spese inerenti la campagna elettorale tra le quali rientrano anche quelle relative ai locali per le sedi elettorali e quelle per il personale utilizzato per ogni prestazione e servizio inerente la campagna elettorale (a tal proposito cfr. legge 23 febbraio 1995, n. 43 che ha introdotto "Nuove norme per l’elezione dei Consiglio delle Regioni a Statuto ordinario", con riferimento all’art. 5, comma 2 e 3, nonché alle norme ivi richiamate).

Tali principi, ancorché dettati per lo svolgimento di tornate elettorali di carattere politico appaiono validi anche per le elezioni amministrative, stante la valenza anche per quest’ultime, come per tutti i casi di appello ai cittadini elettori, dell’obbligo di non falsare le condizioni di partecipazione dei candidati, attraverso il ricorso surrettizio e privilegiato a forme di alterazione della *par condicio*, rappresentate da indebite acquisizioni di beni e servizi a carico della collettività e, nella specie, della comunità rappresentata.

Ebbene, dal materiale istruttorio acquisito presso l'Ufficio del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pescara (che in questa sede non interessa ai fini della possibile declaratoria di una responsabilità penale da parte di altra giurisdizione, ma solo per valutare l'esistenza di un pregiudizio finanziario addebitabile ai convenuti a titolo di colpa grave) emergerebbe una serie di circostanze che rilevano lo svolgimento all'interno degli uffici comunali di un'attività di imbustamento del materiale elettorale propagandistico del Sindaco signor G. De L. .

Infatti, il Consigliere comunale di minoranza – sig. Gnr.Di Blm. – ha indicato, in modo circostanziato (cfr. le s.i.t. rese innanzi alla Stazione C.C. di Manoppello in data 31.3.2000), che verso le ore 17 del 30.3.2000 alcuni dipendenti comunali erano intenti a mettere nelle buste dei facsimili relativi alla propaganda elettorale del Sindaco De L..

Sempre dalle sommarie informazioni rese ai Carabinieri il sig. Mr. Bsl., il sig. Ppl.Di Dnt., la sig.ra Enl. Mtn. e il sig. Gnr.Di Blm. hanno dichiarato che sia nella stanza del sindaco De L. G., sia nella stanza del suo segretario erano stati affissi manifesti di propaganda elettorale relativa al predetto candidato, oltre al fatto che alcune persone erano intente ad imbustare materiale elettorale.

Dalla relazione trasmessa alla Procura della Repubblica Pescara da parte della Stazione C.C. di Manoppello, emerge che la sig.ra Di Gn. M., quale lavoratrice della Cooperativa "Progetto lavoro" di Pescara, impegnata in attività lavorativa con l'ente locale ha partecipato, unitamente ai dipendenti Di Bas. Gvn., Di R. Att. e Mgg. SdP., ad attività di imbustamento di materiale propagandistico del Sindaco signor G. De L..

Queste attività sarebbero state svolte su disposizione impartite dal segretario del Sindaco, signor P. Di R..

A giudizio della Procura regionale anche dal materiale depositato dai convenuti, con riferimento alle risultanze probatorie del processo penale (n. 2232/00 r.g.n.r. e n. 8740/00 r.g. G.I.P.), emergerebbero circostanze che depongono per l'utilizzazione sia dei locali del Comune, sia del personale per attività di propaganda elettorale del Sindaco De L. G..

Infatti, la teste Att. Di R. (pag. 79 dei verbali depositati dai convenuti) ha affermato che il quel periodo «… era sotto campagna elettorale e ci stavano delle cose da fare per il sindaco.», e ancora, riferendosi al Sindaco «… logicamente lui aveva chiesto di aiutarlo un po' nella campagna elettorale», l'aiuto consisteva, appunto, nel piegare dei facsimili per imbustarli.

La teste Gn. Di M. ha affermato «diciamo che quel giorno, siccome ci stavano le votazioni, noi dovevamo aiutare un po' il sindaco a imbucare delle buste, diciamo. Però non è che siamo stati obbligati, diciamo. Ce lo ha chiesto cortesemente e noi gli abbiamo detto di sì», poi per quanto riguarda i facsimili «a noi ce li aveva dati il segretario del sindaco».

Il teste Gvn.Di Bas. ha affermato «il pomeriggio … come devo dire? Il sig. G. De L. mi ha chiesto gentilmente se potevano … se avevo voglia di dare … di aiutare, di imbustamento di materiale propagandistico del Sindaco signor imbustare certe … i cosi, i volantini».

Ebbene dalla lettura della documentazione dibattimentale depositata dai convenuti e non solo dagli stralci di essa richiamati in questo atto emerge che il Sindaco De L. abbia svolto un'attività inerente alla propaganda elettorale all'interno del Comune.

Questi fatti non sembrano essere del tutto smentiti nella memoria difensiva, la quale esclude che possa essere derivato un danno per l'amministrazione, ma non esclude che siano state svolte modeste e limitate operazioni di imbustamento al di fuori dell'orario di lavoro e per spirito amichevole e spontaneo.

Orbene, i fatti contestati con la presente iniziativa, avrebbero avuto piena liceità e legittimità qualora fossero stati svolti al di fuori di una sede istituzionale, ma non quando spiegati all'interno dei locali comunali, ordinariamente adibiti ad uffici, utilizzando, nell'occasione, beni appartenenti a tutta la collettività.

Non appare poi risolutiva, ai fini della negazione della responsabilità amministrativa, la circostanza che le attività di imbustamento svolte dai sig.ri Gn. Di M. e Gvn.Di Bas., all'epoca dei fatti, non erano state effettuate nella qualità di lavoratori socialmente utili, ma solo come soci della Cooperativa Progetto Lavoro.

Infatti, a giudizio della Procura regionale il rapporto tra la Cooperativa e il Comune, cosi come emerge dagli atti, comprese le risultanze dibattimentali, dimostrano che il personale in parola doveva svolgere comunque ed esclusivamente compiti nell'interesse dell'ente locale.

Ebbene, per quel che in questa sede interessa, si ritiene che il comportamento complessivo dei convenuti, oltre ad essere criticabile, sotto il profilo dello svolgimento nei locali del Comune di Manoppello di attività di supporto alla propaganda elettorale del Sindaco De L. G., integri gli estremi della colpa grave per mancanza della minima diligenza nell'esplicazione dei fatti di cui in narrativa, che avrebbero richiesto una maggiore ponderazione e valutazione della circostanza che le attività di propaganda elettorale debbono svolgersi in ambienti esterni a quelli comunali, per assicurare non solo la parità tra i contendenti politici, ma anche il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, principi questi che sono concreti elementi necessari per valutare sia la legittimità, sia la liceità dei provvedimenti e delle condotte amministrative.

La gravità della colpa, a giudizio della Procura regionale, nella presente vicenda, deve essere individuata in comportamenti contrari a regole deontologiche elementari ovvero improntati alla massima negligenza o imprudenza, con particolare noncuranza dei pubblici interessi, così come affermato dalla prevalente giurisprudenza (Corte dei conti, sezione Veneto, n. 266 del 16 novembre 1994; sezione Lombardia, n. 391 del 5 Mgg.o 1995; sezione Sardegna, n. 436 del 27 luglio 1995).

Per quanto sopra, costituisce danno erariale per il Comune di Manoppello avere utilizzato lavoratori dell'ente pubblico per finalità non istituzionali, nonché di avere svolto attività di supporto alla propaganda elettorale nella sede comunale. Attività queste che hanno arrecato sicuramente disservizio per l'amministrazione, essendo state svolte in violazione, oltreché dai principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione ed in particolare dell'obbligo di imparzialità, dei principi e valori affermati dall'art. 51 della Costituzione, il cui richiamo va ricondotto, implicitamente e riassuntivamente al dovere di osservanza del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

Il pregiudizio di cui trattasi, da determinarsi in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., può essere ragionevolmente ragguagliato con riferimento alla somma indicata nella delibera di giunta n. 90 del 2000.

La somma in parola, è quantificata dalla Procura regionale nell'atto di citazione in €. 2.731,44.

In relazione a quanto sopra l'atto di citazione chiede che i convenuti siano condannati al pagamento a favore dell'Erario comunale, della somma di €. 2.731,44 nella misura del 70% al Sindaco e del 30% per il segretario particolare o di quella diversa somma che risultasse in corso di causa, aumentata della rivalutazione monetaria, degli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo e con le spese del giudizio in favore dello Stato.

Poiché l'importo del danno erariale, tenuto conto della ripartizione prospettata con il presente atto d'iniziativa, l'atto di citazione osservava che tale importo potrebbe rientrare nei limiti di cui all'art. 55 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con r.d. n. 1214 del 1934, ai fini della valutazione del Presidente della Sezione giurisdizionale circa la sussistenza delle condizioni per attivare lo speciale procedimento monitorio.

Con memoria depositata il 24 novembre 2005, i convenuti si sono costituiti con mandato di rappresentanza e difesa agli avvocati Giuliano Milia e Mirco D'Alicandro, con elezione di domicilio presso lo studio dell'avvocato Francesco Silvestri, in L'Aquila, Via Verdi n. 9.

In tale memoria si ripropongono sostanzialmente le tesi difensive già esposte ed argomentate nella fase di audizione presso la Procura regionale, sottolineando, in particolare, per quanto concerne le telefonate effettuate il giorno 6.4.2000, che esse, come risulterebbe anche dalla testimonianza resa presso il GIP del procedimento penale dal teste d'accusa, signor Vnr. Fbb.., furono effettuate in occasione della visita nella cittadina di Manoppello dal deputato Giovanni Pace ed in ossequio ad un'indicazione emersa in Consiglio Comunale "ove si era affermata la necessità di reperire il maggior numero di cittadini in segno di apprezzamento della figura istituzionale invitata dalla cittadinanza e come forma di cortesia e rispetto; e solo in tal senso, il sindaco aveva invitato sia i Consiglieri comunali che i collaboratori a procurare la presenza del maggior numero di persone all'intervento dell'on.le Pace".

La comparsa di costituzione conclude chiedendo che la domanda svolta dalla Procura regionale con l'atto di citazione sia dichiarata inammissibile, improcedibile, nulla e, comunque, infondata.

In via istruttoria chiede di dare atto della produzione dei documenti citati nel corpo della comparsa di risposta, come riepilogati ed offerti in comunicazione nell'indice del fascicolo di parte; di ammettere prova per testi sulle circostanze di fatto di cui alla stessa comparsa di risposta ed integrare nei modi e termini di rito, a mezzo dei signori Gn. Di M., Gvn.Di Bas., Att. Di R., SdP. Mgg., Vnr. Fbb..

Nella pubblica udienza del 14 dicembre 2005, il Presidente dà comunicazione di un'istanza di rinvio avanzata dalla difesa, pervenuta per fax il giorno prima alla segreteria della sezione.

In tale istanza si fa presente che con la sentenza del 12.12.2005 il Tribunale di Pescara ha mandato assolti i signori De L. e Di R.. dalle imputazioni ad essi ascritte "perché il fatto non sussiste".

Risultando pertanto «necessario, o quantomeno opportuno acquisire agli atti del presente giudizio la sentenza del tribunale di Pescara" si chiede, anche "pena il rischio di possibile conflitto di giudicati", il differimento dell'udienza del 14 dicembre 2005 a data successiva al termine di deposito della citata sentenza nonché al termine d'impugnativa previsto dall'art. 585 c.p.p.» .

Nel prendere la parola, il Procuratore regionale, professor Giuseppe Palumbi, fa presente che la causa può andare a decisione e, quindi, data l'autonomia del giudizio di responsabilità presso la Corte dei conti, si oppone al richiesto rinvio.

Il Collegio si ritira, quindi, in Camera di Consiglio per la decisione del caso.

Ripresa la pubblica udienza, il Presidente dà lettura della seguente ordinanza adottata in Camera di consiglio. "Il Collegio, sentito il Pubblico Ministero che si è opposto al rinvio, risultando i fatti già provati allo stato del giudizio, ed alla luce del principio di autonomia del presente giudizio rispetto a quello penale, rigetta la domanda di rinvio sulla base del principio dei autonomia dei giudizi amministrativi e penale, atteso che la illiceità eventualmente ravvisabile si pone su un diverso piano di apprezzamento".

Il Presidente invita, quindi, il relatore, Consigliere Silvio Benvenuto, a riferire sui fatti di causa.

Al termine, il Procuratore regionale si richiama agli atti del giudizio insistendo per l'accoglimento delle domande di cui all'atto di citazione, osservando, in particolare, che, i fatti contestati risultano provati e che, al di là dei meri costi materiali (per consumo di luce, uso delle utenze telefoniche, eccetera), il danno emblematico dei comportamenti tenuti dai convenuti, risalta soprattutto per le conseguenze derivate all'immagine del Comune di Manoppello.

A una richiesta di chiarimento del Collegio, precisa che il sindaco e il suo segretario particolare sono stati chiamati insieme ed autonomamente a rispondere delle conseguenze dei loro comportamenti. È, peraltro, evidente che il beneficiario di questi comportamenti è stato il sindaco. Il signor Di R.. risultava alla Procura regionale dipendente del Comune e, comunque, aveva con l'ente un rapporto di servizio ed era coinvolto nelle attività contestate. Ma dagli atti non emerge con chiarezza quale fosse il suo ruolo presso il Comune. Insiste comunque per il riconoscimento della responsabilità del sindaco.

DIRITTO

La circostanza che i fatti, su cui si fonda la richiesta di condanna per danno erariale avanzata dalla Procura regionale con il presente atto di citazione, siano stati oggetto di valutazione anche in sede penale, non preclude a questo Giudice l'autonomo giudizio che ha ad oggetto, secondo il prudente apprezzamento probatorio che è demandato a questa Corte, i fatti e le circostanze allegati e la loro rilevanza sotto il profilo dei presupposti della responsabilità amministrativa (e, quindi, anche della configurabilità come fatti produttivi di danno erariale).

Del resto, si tratta di principi ormai acquisiti sia legislativamente, sia in sede giurisprudenziale, come riconosce lo stesso atto difensivo di costituzione, che, infatti, invoca la necessità che il processo contabile avviato in aggio di tale autonomia deve farsi carico della materialità dei fatti che si assumono commessi dai pretesi responsabili.

E, in questa direzione, si muove per l'appunto il Collegio decidente, il cui compito preliminare ed essenziale è , pertanto, di accertare, sulla base delle obiettive risultanze agli atti, i fatti che sono rilevanti ai meri fini del presente giudizio di responsabilità.

Circa la contestazione sollevata dalla Procura regionale a proposito delle telefonate effettuate dal sindaco, signor De L., attraverso l'utenza telefonica del Comune di Manoppello, per informare un numero imprecisato di elettori dei comizi elettorali che avrebbe svolto, da parte difensiva non si contesta la materialità del fatto, ma si valuta del tutto lecita e legittima tale attività per le ragioni che sono state esposte in narrativa.

Orbene è estranea al presente giudizio, si ribadisce, qualsiasi valutazione circa una rilevanza penale dei fatti in parola.

Dal punto di vista del comportamento amministrativo e della conseguente analoga responsabilità, questo Collegio ritiene, però, che proprio le ragioni esposte dalla difesa costituiscano prova dell'illiceità di tale comportamento.

Infatti, la presenza, nell'occasione, del deputato, del tutto estraneo alle questioni di cui si discute e invocato dalla difesa come destinatario di un atto di "cortesia" (non si sa se conosciuto o gradito, per le sue modalità, dall'interessato, che potrebbe anche ritenere inopportuno il riferimento alla sua persona nel presente giudizio), non avveniva nell'esercizio di una funzione istituzionale (come, ad esempio, sarebbe potuta essere l'inaugurazione di un opera pubblica), ma per un supporto (ovviamente di per sé del tutto lecito e legittimo) alla campagna elettorale del sindaco. Cosa che non avrebbe dato luogo ad alcun rilievo, se non fosse stato per il fatto che, per realizzare il vantaggio di immagine che la presenza del deputato poteva assicurare, il signor De L. non si fosse avvalso illecitamente degli strumenti di comunicazione del Comune che non ha di certo fra i suoi compiti istituzionali quello di favorire la presenza dei cittadini ai comizi elettorali, quale che sia la parte politica del candidato e, quali che siano le persone autorevoli presenti, anche se titolari di rilevanza istituzionale in altro ambito e per altre finalità.

Anche per quanto concerne l'attività di imbustamento di materiale elettorale nei locali del Comune, la difesa non contesta la materialità del fatto, ma si limita ad osservare che tale attività sarebbe avvenuta esclusivamente ad opera di persone socie della Cooperativa " Progetto di lavoro "(i signori Gn. Di M. e Gvn.Di Bas., non qualificabili, come afferma l'atto di citazione, "lavoratori socialmente utili") ed in orario comunque estraneo a quello di servizio, talché - sostiene sempre la difesa – "si impone di ritenere che per tali attività non solo l'amministrazione comunale (per quel che interessa in questa sede), ma neppure la Cooperativa abbiano ricevuto danno alcuno, proprio perché l'aver svolto (modeste e limitate) operazioni di imbustamento al di fuori dell'orario di lavoro (peraltro, per spirito amichevole e spontaneo) esclude una illegittima distrazione della risorsa produttiva rappresentata dai signori Gn. Di M. e Gvn.Di Bas., tanto con riguardo all'Ente locale presso il quale essi erano distaccati a svolgere concrete mansioni, quanto con riguardo all'ente datore di lavoro effettivo (la Cooperativa)".

Ora questa ricostruzione riduttiva dei fatti trova soltanto parziale conferma negli atti di causa.

Ad esempio risulta da una precisa deposizione che anche la signora Rnz. D'Att. che rivestiva la qualifica di "lavoratore socialmente utile" aveva partecipato alle operazioni di imbustamento.

Va ancora osservato che il fatto che le persone coinvolte nell'attività elettorale del sindaco (materialmente, attraverso l'imbustamento di materiale di propaganda) non fossero persone qualificabili "lavoratori socialmente utili", ma di soci della Cooperativa Progetto di lavoro, non muta la rilevanza dell'uso illecito dei servizi di tale persone, atteso il rapporto di uso strumentale che la predetta Cooperativa doveva assicurare a beneficio del comune.

Si aggiunga ancora che, per quanto concerne l'orario in cui l'attività di imbustamento venne esercitata, c'è un preciso riferimento nella testimonianza oculare del signor Gnr.Di Blm. (vedi sopra), ma nelle deposizioni delle persone coinvolte in tale attività non vi sono affermazioni che possano far ritenere che essa si svolgesse esclusivamente fuori del normale orario di lavoro.

Comunque, quand'anche i fatti si fossero svolti nella maniera riduttiva affermata dalla difesa, rimane incontestata la circostanza che una sede istituzionale era stata utilizzata per finalità di propaganda elettorale di parte.

Certamente non si è in presenza di un danno di rilevante entità, inteso nella sua mera materialità, anche se questa circostanza non è tale da poter affermare che il danno materiale era stato completamente inesistente.

Ma oltre il danno materiale, è ben più rilevante il danno di immagine che ne è derivata all'istituzione comunale, che, pur avendo la funzione di essere al servizio esclusivo e imparziale di tutta la comunità amministrata, è stata utilizzata per finalità politiche di parte, per giunta in relazione al momento più delicato e importante della vita democratica del cittadino, quello della competizione elettorale.

Tale danno risulta evidente solo se si considera che i fatti esposti hanno portato a un procedimento penale (non influente in questa sede la circostanza che il giudice competente non li abbia considerati rilevanti ai fini penali, stando a quanto affermato dalla difesa nella richiesta di

rinvio, dal momento che la materialità dei fatti non può essere messa in discussione). E tali fatti, in una comunità ristretta come quella di un Comune di ridotte dimensioni, non potevano passare inosservati, senza suscitare turbamento nei cittadini e disdoro nella considerazione delle finalità istituzionali del Comune.

Come affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte (n. 10/2003/QM), la tutela dell'immagine delle pubbliche amministrazioni si fonda sull'art. 97 della Costituzione.

Se il comportamento del pubblico funzionario lede l'interesse tutelato dalla norma in parola, ciò si traduce in un'alterazione dell'identità dell'amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa. Dal che ne deriva, per l'appunto, un danno d'immagine rientrante nella valutazione della Corte dei conti.

Ed all'art. 97 della Costituzione si richiama esplicitamente l'atto di citazione che sottolinea come le attività oggetto di contestazione "hanno arrecato sicuramente disservizio per l'amministrazione, essendo state svolte in violazione, oltre che dei principi sanciti e dei valori affermati dall'art. 97 della Costituzione ed in particolare dell'obbligo di imparzialità, dei principi e valori affermati dall'art. 51 della Costituzione, il cui richiamo va ricondotto, implicitamente e riassuntivamente al dovere di osservanza del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990".

Giova in proposito sottolineare che, come risulta dal rapporto dei Carabinieri del 4.4.2000 agli atti, l'indagine che aveva poi portato all'imputazione penale, non traeva origine da una denuncia individuale, bensì da voci che circolavano da giorni in Manoppello e per le quali gli stessi Carabinieri provvidero ad acquisire le deposizioni di numerose persone e da tali deposizioni (cfr. in particolare il verbale sopra citato) risulta evidente l'eco che i fatti avevano avuto nella comunità di Manoppello, non solo fra i dipendenti del Comune, ma anche al di là di questa cerchia di persone.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, questo Collegio ritiene che il comportamento del sindaco, signor De L., non possa non essere connotato da colpa grave, atteso che egli rivestiva una carica politica e non poteva non conoscere le regole fondamentali della corretta competizione elettorale (dalle testimonianze agli atti risulta anche che nella stanza del segretario del sindaco erano stati affissi manifesti di propaganda elettorale a sostegno della candidatura di quest'ultimo).

Per quanto concerne, invece,il segretario del sindaco, signor P. di R.., questo Collegio ritiene che non risulta provato il suo rapporto di servizio con il Comune (del resto improbabile, atteso che alla data dei fatti contestati il signor Di R.. aveva, stando ai dati riportati nell'atto di citazione, 69 anni).

D'altronde il signor Di R.. aveva svolto attività per conto e in base alle direttive del sindaco signor De L., che anche di tali attività non può non essere chiamato a rispondere personalmente.

Di conseguenza il signor Di R., a differenza del signor De L., va mandato assolto dalla domanda attrice.

Per quanto concerne la quantificazione del danno, nel senso sopra precisato, questo Collegio ritiene che esso debba essere quantificato in via equitativa, a norma dell'art. 1226 del codice civile, in un importo pari a 1.500 (millecinquecento euro), comprensivi della rivalutazione monetaria.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo

MANDA ASSOLTO

Il signor P. Di R.. dalla domanda attrice

CONDANNA

Il signor G. De L., come sopra identificato, al pagamento, a favore del Comune di Manoppello, di € 1.500 (millecinquecento) comprensivi della rivalutazione monetaria.

Sulla somma sopra indicata sono dovuti gli interessi legali dalla presente pronuncia all'effettivo soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e, pertanto,il signor G. De L. è altresì condannato al pagamento delle spese di giustizia che, sino alla pubblicazione della sentenza, si liquidano in euro 422,47.

Così deciso in L'Aquila nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005.

Torna all'indice

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regione Umbria

Sentenza 21 dicembre 2005 n. 447

(Rapporti di lavoro di tipo parasubordinato: incarichi esterni e consulenze – Rapporti di collaborazione coordinata continuativa)

Presidente: Principato;
estensore: Longavita.
P.M.: Minerva.

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore regionale nei confronti dei sigg.: 1) Lcc.Rn., 2) Rmt.Sln., 3) Bll.Oll., 4) Crs.Sr., 5) Ctn. Sv., 6) Mcn. Gn., 7) Lrl.Lc., 8) Gnn. Dtl..

Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n. 10497/EL del registro di segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.
Uditi, alla pubblica udienza del 9/11/2005, con l'assistenza del segretario, dr. Fabio Chirieleison: il relatore, nella persona del cons. Fulvio Maria Longavita; il P.M., nella persona del cons. Massimiliano Minerva; l'avv. Francesco A. De Matteis, per i primi sei convenuti; l'avv. Mario Rampini, per gli ultimi due convenuti.

FATTO

I) - Con atto di citazione del 23/5/2005, la Procura regionale presso questa sezione ha convenuto in giudizio i sigg. Lcc.Rn., Rmt.Sln., Bll.Oll., Crs.Sr., Ctn. Sv., Mcn. Gn., Lrl.Lc. e Gnn. Dtl., nella loro qualità di, rispettivamente: sindaco (il primo), componenti la Giunta (i successivi cinque) e dirigenti del Comune di Perugia (gli ultimi due), per ivi sentirli condannare, in tale loro qualità e a favore del predetto Comune, alla complessiva somma di € 40.046,24, corrispondente alla spesa sostenuta per l'incarico espletato per il Comune medesimo dalla sig.ra Es.Spl., costituente danno, ad avviso della Procura.

II) - Riferisce la citazione che la Procura, "a seguito di specifica denuncia proveniente da un consigliere comunale e di notizie di stampa, ha avviato una serie di accertamenti, dai quali è risultato che il Comune di Perugia, con delibera di Giunta n. 548 del 30/10/2003, (aveva) deciso di avvalersi delle prestazioni professionali della sig.ra Spl., da inserire nell'ambito dell'Ufficio relazioni internazionali, per un costo totale di € 14.464,26".

Il contenuto dell'incarico, prosegue la citazione, "che secondo la delibera appena citata avrebbe dovuto avere inizio il 12/11/2003 e terminare il 10/7/2004, (è stato) precisato nella relativa convenzione, sottoscritta il 27/1/2004", e consisteva:
a) nella "progettazione e realizzazione, previo il coinvolgimento delle associazioni di categoria, di una *card* da offrire a titolo promozionale ai visitatori provenienti dalle città gemellate, che (consentisse) di ottenere agevolazioni economiche o logistiche presso alberghi, negozi, ristoranti, ecc.";
b) nella "collaborazione alla realizzazione di strumenti atti a favorire gli scambi tra realtà produttive e di standard elevato";
c) nella "collaborazione alla realizzazione di scambi tra le Università perugine e quelle delle città gemellate, al fine di favorire scambi tra i migliori studenti, ovvero contribuire a progetti di ricerca di alto livello";
d) nella "collaborazione a tutte le iniziative che il servizio (sarebbe andato) ad attivare nel periodo in cui la professionista in questione (avrebbe espletato) la prestazione di cui sopra".
Chiarisce inoltre la citazione che, "alla scadenza dell'incarico in esame, il dirigente dell'Ufficio di gabinetto del sindaco - Provveditorato, con determinazione n. 192 del 6/7/2004, ravvisata la necessità di continuare ad avvalersi delle prestazioni professionali della Spl. dal 12/7/2004 al 31/7/2005, al fine di addivenire alla piena realizzazione del progetto della *card*, (ha disposto) la stipula di una nuova convenzione con l'interessata, con conseguenti ulteriori oneri, pari, nel complesso, ad € 25.581,98".
In precedenza, precisa la citazione, "la Giunta comunale, con deliberazione n. 110 del 20/5/2004, (dopo aver) preso atto della avvenuta elaborazione di un progetto *Card* Promozionale da parte del consulente Spl., aveva stabilito che il progetto dovesse essere portato a termine nei tempi previsti dalla convenzione, (ossia entro il) 10/7/2004, limitandosi a dare mandato all'Ufficio relazioni internazionale perché (provvedesse) a tutti i successivi adempimenti che si (sarebbero resi) necessari".

III) - Sulla scorta dei fatti così accertati, la Procura ha invitato gli odierni convenuti a dedurre, con distinti atti (di identico contenuto) in data 8/2/2005, assumendo come danno "il totale dei compensi corrisposti dal Comune di Perugia alla Spl., in quanto trattasi - ha chiarito la Procura - di esborsi che non si sarebbero verificati, qualora le funzioni in argomento fossero state svolte dagli organi ed uffici dell'ente a ciò deputati".
A tal riguardo, la Procura ha considerato:
1) che la "menzionata iniziativa della *card* era stata già progettata e realizzata dal Comune di Perugia verso la fine del 1999, con esclusivo ricorso al personale dipendente e senza oneri per le finanze pubbliche", così che ….. "la decisione della Giunta comunale di affidare ad un consulente esterno la progettazione e la realizzazione di una iniziativa già ideata e realizzata qualche hanno prima (risultava) del tutto irrazionale ed antieconomica";
2) che "il beneficiario della doppia consulenza, oltre ad essere privo della necessaria esperienza professionale, in considerazione della (sua) giovane età, presentava (anche) un *curriculum vitae* del tutto inadeguato alle mansioni affidate"; inadeguatezza resa ancora più evidente "ove si (fossero confrontati) i titoli di studio e professionali (della sig.ra Spl.) con il *curriculum vitae* della dipendente, istruttore direttivo culturale (dr.ssa Mnc.), trasferita d'ufficio appena qualche mese prima dalla medesima struttura della quale subito dopo si (è lamentata) l'insufficienza di organico, tale da spingere l'amministrazione ad avvalersi di un consulente";
3) che, "su espressa richiesta della Procura medesima (in ordine) ai risultati raggiunti dalla Spl., rispetto agli obiettivi prefissati nella delibera di Giunta n. 548/03, il Comune (ha trasmesso) due brevi elaborati, privi di data, ciascuno di 2-3 pagine, a firma Spl. non autografa, che contengono

le linee schematiche del progetto riprese dal precedente che (avrebbero dovuto) costituire il frutto dell'attività di collaborazione remunerata dal Comune";
4) che, alla scadenza del termine fissato nella convenzione del 27/1/2004, "il consulente versava in una situazione di grave inadempimento ….. poiché sia la delibera n. 548/2003 che la (relativa) convenzione (avevano precisato) che oggetto dell'incarico (era), oltre alla progettazione, anche la realizzazione della *card*, (in realtà) mai avvenuta", così che - si è soggiunto - "costituisce una scelta anch'essa irrazionale, antieconomica ed ingiustificabile, (quella) del dirigente (Gnn.) che, in luogo di insistere per l'adempimento completo del primo incarico, autonomamente decide di affidare una seconda consulenza all'esperto esterno inadempiente";
5) che il Comune di Perugia "è dotato di un Ufficio relazioni internazionali, che fino a pochi mesi prima della delibera in questione era formato da due dipendenti di ruolo, tra le (cui) attribuzioni è, tra l'altro, prevista la gestione dei rapporti con le città gemellate, mentre "all'Ufficio di gabinetto del sindaco fanno capo (altri uffici) ……., di cui "almeno tre (vicesindaco, Ufficio pubbliche relazioni e, in parte, anche l'Ufficio grafico e di comunicazione, nel cui ambito è stato realizzato l'originario progetto *card*) che hanno competenze direttamente connesse con la materia dei gemellaggi e, dunque, (avrebbero potuto) collaborare alla realizzazione della (nuova) iniziativa *card*, tanto più che (questa) costituiva un duplicato della precedente";
6) che, infine, "alcune delle attività oggetto di consulenza sono prive di specificità e rientrano tra i compiti istituzionali generali dell'Ufficio relazioni internazionali, quali: la "collaborazione alla realizzazione di strumenti atti a favorire gli scambi tra le realtà produttive e di *standard* elevato", nonché la "collaborazione alla realizzazione di scambi tra le Università perugine e quelle delle città gemellate ".
Sul piano dell'imputazione soggettiva, il danno in questione è stato addebitato, per l'importo di € 14.464,26, agli "amministratori che hanno adottato la delibera n. 548/2003" e al "dirigente (Lrl.) che ha espresso parere favorevole" per l'adozione della delibera stessa, ascrivendo:
- il 15% dell'importo di cui sopra a ciascun amministratore, perché - si è precisato - "con il loro voto hanno contribuito a formare la volontà dell'organo comunale, in evidente contrasto con la normativa vigente in materia di affidamento di incarichi ad esperti esterni, con i principi giurisprudenziali consolidati, nonché con il principio di economicità e buon andamento, in relazione alla sana, corretta ed efficiente gestione dell'ente e del danaro pubblico";
- il 10% del predetto importo al dirigente dell'Unità organizzativa provveditorato Lrl., perché "ha espresso parere favorevole sulla proposta di delibera citata, omettendo di rappresentare la circostanza del carattere meramente ripetitivo del progetto *card* rispetto alla iniziativa del 1999-2000 e l'inidoneità assoluta del consulente prescelto".
La restante parte del danno, per l'importo di € 25.581,98, è stato invece addebitato interamente alla "incaricata di posizione organizzativa dell'Ufficio di gabinetto del sindaco Gnn., …… per avere assunto, con la determinazione n. 192/2004, la decisione di riconfermare la consulenza (della) Spl., in presenza di forti elementi dissuasivi".

IV) - Con distinte note controdeduttive di contenuto pressoché identico, redatte con l'assistenza dell'avv. Francesco A. De Matteis e depositate tra il 18/3 e l'11/4/2005, il sindaco e gli altri amministratori intimati hanno declinato ogni addebito, facendo presente:
1) che "il progetto promosso nel 2003 non è una semplice replica dell'iniziativa del 2000";
2) che "alla Giunta non può contestarsi di avere individuato un consulente esterno inadeguato perché munito di *curriculum* di minor peso rispetto a quello della dipendente non più in forze presso l'Ufficio relazioni internazionali", in quanto la Giunta, alla data di adozione della censurata delibera, ha dovuto semplicemente "prendere atto della oggettiva inadeguatezza dell'organico", per essere state già prima trasferite ad altra

struttura la sig.ra Pgt. e la dr.ssa Mnc., che erano in forza presso il ripetuto ufficio, mentre la dr.ssa Spl. "possedeva sicuramente il titolo accademico più adatto per operare professionalmente alla redazione di un progetto di promozione turistico-culturale quale quello promosso con la (cennata) delibera n. 548/2003";
3) che "la singolarità del progetto e la sua irriconducibilità ai compiti istituzionali di uffici diversi da quello preposto alle relazioni Internazionali collocano l'affidamento dell'incarico in questione nell'alveo della legittimità e del corretto agire amministrativo"; in particolare, si è chiarito, "l'incarico affidato alla dr.ssa Spl. concerneva, in parte, attività non specificamente ascrivibile ai compiti istituzionali generali del Comune, (come) conferma la circostanza che, alla vigilia dell'adozione della delibera n. 10/2000 (concernente l'iniziativa *card* 1999-2000) il vicesindaco Rmt. e l'assessore Ccc. avevano fatto presente alle associazioni di categoria ….. l'impossibilità per il Comune di farsi carico in proprio di un servizio che impegnerebbe in maniera continuativa personale che non può essere distolto dalle normali attività istituzionali";
4) che, "dalla delibera n. 548/2003, risulta chiaramente che la Giunta aveva assegnato termine alla dr.ssa Spl. sino al 30/6/2004 per la sola impostazione a livello progettuale e, ….. nel termine assegnatole, la (medesima) ha redatto e consegnato il progetto richiesto; progetto, naturalmente, per obiettivi che, oltre a confermare che l'incarico non era limitato alla elaborazione della *card*, la stessa Giunta ha esaminato ed approvato con determinazione n. 110 del 20/5/2004, affidandone l'attuazione all'ufficio interessato".

V) - Dal canto loro, con nota controdeduttiva redatta con l' assistenza dell'avv. Mario Rampini e depositata il 26/4/2005, le dirigenti Gnn. e Lrl. hanno declinato anch'esse ogni addebito, osservando che:
1) "il progetto attivato con la delibera n. 548 del 30/10/2003, pur formandosi sull'idea posta a base del precedente progetto, è cosa affatto diversa (da questo) quanto ad ampiezza, durata e finalità";
2) per "attivare e gestire un disegno di straordinario interesse, come quello che qui interessa, occorreva l'ausilio di risorse umane" e, siccome "l'organico comunale, ormai ridotto ai minimi termini per esigenze di contenimento delle spese fisse ed in relazione alle crescenti esigenze operative, non consentiva di assegnare a tale progetto i dipendenti in servizio", si è proceduto al conferimento dell'incarico in discorso;
3) "non pare pertinente il confronto tra i *curricula*" della Spl. e della Mnc., "per dire che quest'ultima doveva essere preferita alla prima", perché la Mnc., che "costituiva l'unica figura professionale dotata di profilo attinente al servizio bibliotecario" era stata trasferita a questo servizio "nel momento in cui ineludibili esigenze di servizio (hanno) reso necessario integrare le unità lavorative del servizio stesso";
4) in ogni caso, "la dr.ssa Spl., in quanto laureata in tecnica pubblicitaria, (era) in possesso di un titolo specifico, rispetto all'incarico di che trattasi;
5) manca il danno, "giacché il progetto, ormai in fase avanzata, è destinato a determinare indubbi benefici e vantaggi all'immagine del comprensorio perugino e, per ricaduta, all'economia locale" e manca altresì la colpa, perché la Lrl. "ha correttamente esaminato e valutato la fattispecie e si è espressa di conseguenza".
Quanto alla sig.ra Gnn., invece, si è argomentato la correttezza del suo operato, osservando che "l'incarico originario era stato conferito alla dr.ssa Spl. limitatamente alla ipotesi progettuale dell'intervento", così che, "dovendo passare alla successiva fase, consistente nell'attuazione del progetto medesimo, la proroga dell' incarico si poneva come atto dovuto, altrimenti non avrebbe avuto alcun senso l'incarico precedente".
"Per completezza", si è anche osservato, che "le disponibilità finanziarie per la conferma dell'incarico sono state deliberate dalla Giunta municipale, la quale pertanto era ben consapevole di tale conferma".

VI) - Ritenuti insoddisfacenti i chiarimenti offerti dagli intimati con le riferite note controdeduttive, quali integrati dall'audizione personale dell'assessore Ctn. (l'unica ad averne fatto richiesta), con l'atto introduttivo della causa parte attrice ha ribadito gli addebiti mossi con l'invito, ulteriormente chiarendo il quadro normativo e giurisprudenziale in cui essi si collocano.
In estrema sintesi, parte attrice, ha ridotto a "tre le condizioni che (coesistendo) consentono, eccezionalmente, una deroga al principio della necessaria utilizzazione del personale dipendente per lo svolgimento dei compiti istituzionali, fermo restante il "limite negativo generale (per il quale) l'incarico di consulenza non deve mai risolversi nell'instaurazione surrettizia di un rapporto di lavoro, e le ha individuate:
a) nella "eccezionalità del conferimento, per complessità (o) straordinarietà delle esigenze da soddisfare o dei problemi da risolvere, ovvero (nella) urgenza e (nella) inderogabilità dell'attività da svolgere";
b) nella "temporaneità e specificità dell'incarico, nonché (nella) congruità del relativo compenso";
c) nella "insufficienza organizzativa", ossia nella "assenza o carenza organica di un'apposita struttura della P.A., ovvero (nella) mancanza di personale addetto, sotto il profilo quali-quantitativo, da accertare mediante una puntuale e reale ricognizione, che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata attività".
Di tali condizioni, secondo parte attrice, nella vicenda all'esame difetterebbe sia la "insufficienza organizzativa dell'ente", stante la presenza di un adeguato numero di personale nelle strutture che fanno parte dell'Ufficio di gabinetto del sindaco e la possibilità di un "coinvolgimento trasversale anche di altri uffici", e sia "la complessità (e la) straordinarietà delle questioni affrontate, tali da richiedere da parte del consulente conoscenze e professionalità eccedenti le ordinarie competenze possedute dal personale della P.A., ovvero l'urgenza e (la) inderogabilità delle attività da svolgere".
Con riferimento a tale ultima condizione, parte attrice ha ribadito le proprie considerazioni sulla carenza di professionalità della Spl., nonché il fatto che l'incarico ricevuto dalla medesima riflette essenzialmente le competenze proprie dell'Ufficio relazioni internazionali, che tra l'altro cura, appunto, "le pubbliche relazioni, la comunicazione esterna e la gestione dei rapporti con le città gemellate", comunque ribadendo anche che "l'iniziativa di una *card* promozionale era stata già progettata e realizzata dal Comune di Perugia verso la fine del 1999 con l'esclusivo ricorso al personale dipendente dell'amministrazione".
Quanto al dirigente Gnn., poi, parte attrice ha rimarcato come l'oggetto dell'incarico "fosse, oltre la progettazione, anche la realizzazione della *card*"; realizzazione "mai avvenuta, con la conseguenza che prima del secondo conferimento, il consulente versava in una situazione di grave inadempimento" …., così che la Gnn., "in luogo di insistere per l'adempimento completo del primo incarico, (ha) autonomamente (deciso) di affidare una seconda consulenza".

VII) - Costituitosi nell'interesse del sindaco e degli altri amministratori convenuti, con memoria depositata il 20/10/2005, l'avv. De Matteis ha avversato la pretesa attrice, puntualizzando anzitutto che l'incarico in contestazione "si colloca nello schema generale di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (e) non può (perciò) essere sindacato in base alle norme più restrittive ed alle conseguenti linee di indirizzo emanate dopo l'adozione della delibera n. 548/2003.
In secondo luogo, il predetto avvocato ha negato pregio alle osservazioni della Procura che censurano la cennata delibera per i profili attinenti alla sua motivazione e, quanto al carattere della "eccezionalità o (della) straordinarietà delle circostanze che possono suggerire il conferimento di un incarico esterno", ha sostenuto che esso va inteso *cum grano salis*, tenendo conto che l'oggetto dell'incarico non è un dato a sé stante, da

apprezzare solo ai fini della specificità, ma costituisce anche il parametro in base al quale valutare la reale possibilità di avvalersi di risorse interne e, nel contempo, l'adeguatezza del bagaglio culturale e professionale del consulente scelto".
Sotto questo ultimo aspetto, ha affermato che sussiste - nel caso - il carattere della eccezionalità che legittima la esternalizzazione dell'incarico, in relazione alla documentata carenza di personale sia presso l'Ufficio relazioni internazionali, che presso le altre strutture ricompresse nell'Ufficio di gabinetto del sindaco.
Esclusa inoltre, la possibilità di dar luogo ad un qualsivoglia paragone "tra il *curriculum* della dr.ssa Spl. e quello della dr.ssa Mnc. ", trasferita da tempo al Servizio biblioteca alla data di adozione della delibera n. 548/2003, il nominato difensore ha sostenuto che per gli incarichi previsti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 non occorre, ai fini della liceità del loro conferimento, che essi rivestano una complessità tale da evocare "un'idea di eccellenza tendenziale", come avviene per gli incarichi ministeriali (*ex* dPR n. 338/1994) o di livello dirigenziale, ma "è necessario e sufficiente che per soddisfare un'esigenza specifica, cui non possa farsi fronte con il personale in servizio presso la struttura preposta, l'organo competente scelga un soggetto esterno con un profilo culturale e professionale adeguato all'oggetto dell'incarico".
Da questo punto di vista, pertanto, "prestazioni, *curriculum vitae* e compenso sono grandezze relative e (tra loro) connesse", sicuramente riscontrabili, nella loro concreta adeguatezza, nel caso di specie.
Sotto altro profilo, il ridetto difensore ha escluso anche l'esistenza del danno e dell'elemento psicologico del dolo contrattuale e della colpa grave ed ha concluso chiedendo la reiezione della domanda attrice e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

VIII) - Costituitosi nell'interesse dei dirigenti Lrl. e Gnn. con due distinte memorie di contenuto pressoché identico depositate il 20/10/2005, l'avv. Rampini, dopo aver ribadito le considerazioni espresse con la nota controdeduttiva, ha contestato la pretesa attrice, osservando:
a) quanto alla sig.ra Lrl., che la medesima, "contrariamente all'assunto della Procura, non avrebbe dovuto affatto rappresentare alla Giunta la circostanza del carattere asseritamene ripetitivo del progetto della *card*, rispetto all'iniziativa del 1999-2000, per il semplice fatto che tra le due iniziative v'era una profonda differenza", così come non sussisteva alcuna necessità "di riferire alla Giunta in merito all'asserita inidoneità professionale della dr.ssa Spl., in quanto quest'ultima risultava in possesso di titoli pienamente rispondenti alla natura dell'incarico";
b) quanto alla sig.ra Gnn., che la medesima, "contrariamente all'assunto della Procura, non avrebbe dovuto insistere per pretendere alcun adempimento da parte della dr.ssa Spl. prima di conferirle il nuovo incarico, per il semplice fatto che nessun inadempimento era ravvisabile da parte di quest'ultima".

IX) - All'odierna pubblica udienza, il P.M. ha sostanzialmente ribadito le ragioni della sua pretesa risarcitoria, illustrandone più ampiamente la portata, in relazione anche alle considerazioni di segno opposto espresse dai convenuti nei relativi scritti difensivi.
In particolare, quanto alla situazione organizzativa del Comune di Perugia, parte attrice ha depositato, a suffragio delle proprie tesi, varia documentazione, raggruppata in un fascicoletto, recante la scritta a penna: organizzazione comunale (contenente, tra l'altro, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (stralcio relativo alla organizzazione della dirigenza), lo schema generale di organizzazione e varie delibere di Giunta).
Parte attrice ha, invece, modificato le percentuali di riparto del sub totale di € 14.464,26 indicate in citazione, ascrivendo il 25 (ciascuno) di tale importo al sindaco Lcc. ed al vicesindaco Rmt., per essere i medesimi -si è precisato- sicuramente a conoscenza del precedente progetto *card*

(avendo partecipato all'adozione degli atti amministrativi relativi a tale *card*), e la restante parte agli altri componenti la Giunta ed alla sig.ra Lrl., nella misura del 10% ciascuno.
Dal canto suo, l'avv. De Matteis ha anch'egli ribadito le tesi difensive esposte per gli amministratori che hanno adottato la delibera n. 548/2003 e si è opposto alla modifica del riparto degli addebiti, operata in aula da parte attrice.
A richiesta del Collegio, il predetto difensore ha precisato di non essere a conoscenza della nomina di un "relatore" per l'adozione della predetta delibera, né che, per l'adozione della stessa, vi sia stata la formalizzazione di una specifica istruttoria.
Da ultimo, l'avv. Rampini ha ribadito anch'egli le tesi difensive esposte per i dirigenti Gnn. e Lrl., ancora sottolineando come i vantaggi conseguiti con l'attività della Spl. siano superiori alla spesa sostenuta per i compensi alla medesima, e come l'incarico conferito alla predetta dalla Gnn. non sia rapportabile ad una iniziativa autonoma, propria della Gnn. stessa, in quanto condivisa anche dalla Giunta; a tal – ultimo - riguardo ha depositato delle delibere di Giunta (nn. 22, 37, 40 e 41 del 2004) e degli stralci dello Stato di attuazione del programma 801000-gabinetto del sindaco, che -a suo dire - danno indicazione di siffatto coinvolgimento della Giunta.
In via di replica, il PM ha eccepito la carenza di una qualsivoglia prova sui presunti vantaggi, allegati dai difensori dei convenuti, comunque da non potersi considerare -qualora ipoteticamente presenti- nella vicenda all'esame, argomentando per la piena sussistenza del danno.

DIRITTO

X) - La pretesa di parte attrice è infondata per carenza del danno.

XI) Simile conclusione si basa su ragioni giuridiche in parte differenti da quelle indicate dalla Procura, in quanto correlate a disposizioni normative diverse ed ulteriori, rispetto a quelle considerate dalla Procura medesima (e dai difensori dei convenuti), autonomamente valutabili dal giudice (*jura novit curia*), secondo il pacifico e risalente orientamento che raccorda il principio di "corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato", di cui all'art. 112 c.p.c., solo ai "fatti" di causa, e non anche alle valutazioni che di essi ne danno le parti, da un lato, ed il giudice, dall'altro.
Il giudice, in realtà, ben può porre a fondamento della propria pronuncia anche norme diverse da quelle indicate dalle parti, ovvero da queste non considerate affatto (*da mihi factum dabo tibi jus*) e dare alle allegazioni delle parti medesime una qualificazione giuridica diversa da quella da loro prospettata (v., tra le tante, Cass. Civ. Sez. II^ n. 1568/1972 e, di questa Corte, sezioni riunite n. 824-A/1993).

XII) - In realtà, quanto ai fatti, si ricorda che parte attrice, nella vicenda all'esame, ha contestato due distinte partite di danno, afferenti a due distinte condotte, addebitandole a due distinti gruppi di convenuti:
a) la prima, di importo pari ad € 14.464,26, è stata ascritta al sindaco ed al vice sindaco di Perugia, nonché agli altri quattro componenti la Giunta che hanno assunto la deliberazione n. 548 del 30/10/2003 ed alla dirigente Lrl. (che ha espresso il parere di "regolarità tecnica" sulla delibera stessa), per l'incarico conferito - con tale delibera- alla dr.ssa Es. Spl. di espletare le attività indicate all'art. 2 dello schema di convenzione allegata alla delibera stessa (poi concretamente stipulata il 27/1/2004), consistenti:

a1) nella "progettazione e realizzazione, previo il coinvolgimento delle associazioni di categoria, di una *card* da offrire a titolo promozionale ai visitatori provenienti dalle città gemellate, che (consentisse) di ottenere agevolazioni economiche o logistiche presso alberghi, negozi, ristoranti, ecc.";
a2) nella "collaborazione alla realizzazione di strumenti atti a favorire gli scambi tra realtà produttive e di standard elevato";
a3) nella "collaborazione alla realizzazione di scambi tra le Università perugine e quelle delle città gemellate, al fine di favorire scambi tra i migliori studenti, ovvero contribuire a progetti di ricerca di alto livello";
a4) nella "collaborazione a tutte le iniziative che il servizio (sarebbe andato) ad attivare nel periodo in cui la professionista in questione (avrebbe espletato) la prestazione di cui sopra";
b) la seconda, di importo pari ad € 25.581,98, è stata ascritta al dirigente Gnn., per aver assunto la determinazione n. 192 del 6/7/2004, con cui, "ravvisata la necessità di continuarsi ad avvalere delle prestazioni professionali della dr.ssa Spl., dal 12/7/2004 al 31/7/2005, al fine di addivenire alla piena realizzazione del progetto della *card*, (ha disposto) la stipula di una nuova convenzione con l'interessata", o meglio la stipula di "un contratto di collaborazione coordinata e continuativa per le esigenze dell'Ufficio di gabinetto del sindaco - Relazioni internazionali", di importo pari (appunto) ad € 25.581,98, che poi è stata effettivamente stipulata il 16/7/2004 (*ex* allegato 3 all'allegato n. 4 della nota di deposito atti n. 1 della Procura).

XIII) - Quanto al diritto, parte attrice ha considerato in maniera sostanzialmente unitaria la vicenda all'esame, rapportandola tutta, nel suo complesso, al fenomeno dell'indebito conferimento di "incarichi a terzi", ovvero a personale esterno alla P.A..
In tal senso, infatti, ha ricostruito il corrispondente quadro normativo di riferimento, che: (1) parte dall'art. 380 del DPR n. 3/1957; (2) passa dagli artt. 51, comma 7 della l. n. 142/1990, 7, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993 e 3, commi 23 e 27 della l. n. 537/1993; (3) giunge all' "assestamento legislativo, operato oggi, fondamentalmente, dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, e dall'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000".

XIV) - Una simile ricostruzione normativa della vicenda, non soddisfa.
Il chiaro ed esplicito riferimento alla "collaborazione coordinata e continuativa", che compare nella partita di danno di cui alla precedente lettera b), rende necessario allargare l'angolo di visuale delle disposizioni da considerare, ed impone di inserire nel quadro normativo delineatosi tra le parti almeno le disposizioni e gli orientamenti che si riferiscono, appunto, anche alle "co.co.co." in ambito pubblico.

XIV a) - In questa ottica, del resto, la stessa delibera n. 6-Contr./05 delle sezioni riunite di questa Corte in data 15/12/2005, richiamata dalla Procura a pag. 8 della citazione per asseverare le proprie tesi d'accusa, nel fissare le "Linee di indirizzo e (i) criteri interpretativi sulle disposizioni della legge n. 311/2004 (finanziaria 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza, (*ex*) art. 1, commi 11 e 42" della legge medesima, dopo aver chiarito l'intrinseca consistenza di ciascun tipo di incarico (di studio, di ricerca e di consulenza), in relazione al loro specifico contenuto, ha distinto e separato nettamente da essi le "co.co.co.", oggetto di apposita e specifica disciplina nel successivo comma 116 del citato art. 1 della ripetuta l. n. 311/2004.

Le disposizioni del comma 116 ora citato, in effetti, consentono alle amministrazioni pubbliche, "per l'anno 2005, (di) avvalersi di personale a tempo determinato, …. o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001".
Le sezioni riunite, sulla base delle previsioni normative del predetto comma 116, sono quindi giunte alla conclusione che "i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa restano fuori dall'oggetto dei commi 11 e 42" della l. n. 311/2004, costituendo essi "una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, ed il lavoro subordinato, (*ex*) art. 409, n. 3, c.p.c. (ed) art. 61 del d.lgs. n. 276/2003".
In realtà, le "co.co.co." rientrano - senza peraltro esaurirlo - nel più generale fenomeno della c.d. "parasubordinazione"; ossia, nell'attività lavorativa che - da un lato - richiede una certa sfera di autonomia (organizzativa) nel soggetto che presta la sua opera e - dall'altro - impone al medesimo di soggiacere se non altro alle direttive generali del committente.
Sempre sulla scorta delle riferite disposizioni del comma 116 dell'art. 1 della l. n. 311/2004, inoltre, le sezioni riunite hanno anche evidenziato che "i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono (ben) utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò (lo si è ribadito) il ricorso agli incarichi esterni".
Peraltro, è evidente che le esigenze "ordinarie", di cui alla delibera in discorso, vanno tenute distinte dalle esigenze istituzionali "durature", destinate ad avere carattere di stabilità, le quali vengono più opportunamente soddisfatte con un'adeguata politica di gestione e di programmazione del personale e della relativa attività di formazione e/o di mobilità, secondo le indicazioni in tal senso offerte dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001.

XIV b) - Le sezioni riunite, con la più volte menzionata delibera n. 6 - Contr./2005, hanno dunque avuto il merito di aver dato un ordine sistematico al fenomeno della c.d. "esternalizzazione" dell'azione pubblica, distinguendo e separando - per quel che qui rileva- i provvedimenti di incarico a terzi (di studio consulenza e ricerche) dal contratto di co.co.co. che, a sua volta, si distingue dai rapporti di lavoro a tempo determinato, sebbene il comma 116 dell'art. 1 della l. n. 311/2004 sembra porre su un piano di libera alternatività le co.co.co. ed i contratti di lavoro a tempo determinato.
Per tal via, quindi, le "co.co.co." sono state slegate, nel loro fondamento normativo, sia dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che riguarda gli "incarichi individuali ad esperti di provata competenza", sia dall'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, che riguarda le "collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità", presso i soli enti locali; tanto, in piena sintonia con la nuova filosofia di fondo che anima la privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni - sin dal d.lgs. n. 29/1993 - e che consente -ora- di estendere alle amministrazione medesime le stesse "forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale", proprie dell'imprenditoria privata, *ex* art. 36 del d.lgs. n. 165/2001.
L'impianto logico – giuridico - concettuale enucleabile dalla delibera n. 6-Contr./2005 delle SS.RR., peraltro, non è stato minimamente scalfito dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 9 e 11, dell'art. 1 della l. n. 191/2004, che prevedevano norme sostanzialmente analoghe a quelle dei commi 11 e 42 dell'art. 1 della successiva l. n. 311/2004 (finanziaria 2005), atteso che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle "censurate disposizioni", non perché "fissino limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente" (in sé pienamente legittimi), ma perché, "riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano

una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti, quanto alla gestione della spesa" (v. pagg. 23 - 24 della sent. della Corte Cost. n. 417 del 9-14/11/2005, in G.U. 1^ Serie Speciale n. 46 del 16/11/2005).
Nel contesto del nuovo assetto che è stato dato alle forme collaborative di terzi con la P.A., è interessante notare, sotto il profilo della tutela dei principi di concorsualità e di selezione per l'accesso "agli impieghi nella pubblica amministrazione" (*ex* art. 97 cost.), verso i quali la Procura ha mostrato particolare interesse nell'atto introduttivo della causa, come tali principi - con specifico riferimento all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e fatte, ovviamente, salve le eventuali norme interne, proprie dell'ente - si collochino ormai su un piano diverso dalla mera "esternalizzazione" dell'attività lavorativa pubblica, continuando a presidiare esigenze di imparzialità e di professionalità che si raccordano ai soli funzionari ed impiegati legati da rapporti di lavoro a tempo indeterminato alle relative amministrazioni di appartenenza, così da giustificare quelle norme che escludono che attraverso le "forme flessibili di assunzione" si giunga alla stabilizzazione del rapporto di lavoro con la P.A..
La Corte costituzionale, infatti, con la sent. n. 89/2003, ha respinto i dubbi di legittimità avanzati proprio contro l'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, in ragione dei cennati principi di concorsualità e selezione, osservando che: "pur dopo la privatizzazione del rapporto di impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, permangono differenze tra il rapporto di pubblico impiego e quello di lavoro privato; in particolare, poiché in materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni il principio fondamentale è quello, estraneo al rapporto di lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97, comma terzo, cost. (e) posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, risulta evidente la non omogeneità delle situazioni poste a raffronto e pienamente giustificata la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, in luogo della conversione in rapporto a tempo indeterminato prevista per i lavoratori privati".

XIV c) - E' peraltro evidente, che il diverso fondamento normativo delle "co.co.co." rispetto agli incarichi a terzi, individuato dalle sezioni riunite con la più volte richiamata delibera n. 6 -Contr./2005, ha comportato il superamento delle direttive diramate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica con la circolare n. 4 del 2004, specificamente attinente alle "Collaborazioni coordinate e continuative" in ambito pubblico, le quali muovevano dal presupposto, diametralmente opposto all'*incipit* delle sezioni riunite, della identicità del fondamento normativo delle co.co.co. e degli incarichi a terzi, individuato - per entrambi - nell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, e nell'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, già citati.
Di tanto mette conto la successiva "lettera circolare" del direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni - Servizio per il trattamento del personale, della Funzione pubblica, in data 15/3/2005 che, muovendo dai principi affermati dalle sezioni riunite con la delibera del 15/2/2005, dà atto che "dalla lettura sistematica (delle) disposizioni della legge finanziaria (per il 2005) emerge come il legislatore abbia stabilito una linea di demarcazione, costituita dalla tipologia di prestazioni, fra le collaborazioni ad alto contenuto professionale, quali incarichi di studio, ricerca e consulenza, di cui ai commi 11 e 42 (della legge stessa), e le collaborazioni coordinate e continuative in genere, indicate nel (successivo) comma 116, con la precisazione che l' "obbligo di comunicazione alla Corte dei conti" vale per gli incarichi, ossia per le collaborazioni ad alto contenuto professionale, di cui ai commi 11 e 42 sopra citati, e non già per le co.co.co., di cui al successivo comma 116.
Quanto poi al criterio per distinguere gli incarichi dalle co.co.co., la "lettera circolare" della Funzione pubblica si è ispirata a canoni di sostanzialità, precisando che le due forme di collaborazione esterne vanno individuate in base "al contenuto della prestazione ed alle modalità di svolgimento della stessa e non (in base) alla tipologia contrattuale cui si fa ricorso".

Da notare che il criterio discretivo ora detto è perfettamente coincidente con quello enunciato dalle sezioni riunite di questa Corte nella delibera del n. 6-Contr. del 15/2/2005, laddove le sezioni medesime hanno precisato che, "qualora un atto rechi il nomen di collaborazione coordinata e continuativa, ma per il suo contenuto rientra nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di consulenza, il medesimo sarà soggetto al limite di spesa, alle motivazioni ed all'invio alla Corte dei conti, secondo le previsioni dei (ridetti) commi 11 e 42".
In base al medesimo criterio di sostanzialità delle esigenze da soddisfare, peraltro, la "lettera circolare" della Funzione pubblica in data 15/3/2005 ha anche offerto gli orientamenti cui attenersi nel valutare l'opportunità di pervenire ad un contratto di lavoro a tempo determinato, piuttosto che ad un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in relazione alle disposizioni del comma 116 della l. n. 311/2004, che - come detto poc'anzi- sembra porre i due tipi di contratti su un piano di libera alternatività.
A tal fine, si è precisato che:
a) "laddove si debba rispondere ad una esigenza quantificabile e definita nel tempo, sarà necessario un effettivo inserimento nella organizzazione lavorativa e l'esercizio del potere direttivo del datore di lavoro (e) pertanto l'amministrazione stipulerà contratti di lavoro a tempo determinato"
b) laddove, invece, "ci si trovi in circostanze eccezionali e temporanee, cui non si possa far fronte con le risorse in dotazione, si ricorrerà a contratti di co.co.co., (e) in tal caso rileva la competenza necessaria a svolgere l'attività richiesta in autonomia, seppure in coordinamento con i fini dell'amministrazione".

XIV d) - Per completare il quadro normativo, due ultime annotazioni si impongono.
La prima è che sebbene la modifica recata dall'art. 61 del d. l. vo n. 276/2003 alle co.co.co. - in forza della quale esse sono passate da generiche forme di collaborazioni a forme specifiche di collaborazioni "a progetto", c. d. lavoro a progetto - non si applichi all' amministrazione pubblica (*ex* art. 1, comma 2, del cennato decreto legislativo), ciò non significa che l'amministrazione medesima non possa più porre in essere contratti di generica collaborazione coordinata e continuativa.
Al contrario, come fatto presente dalla dottrina, la P.A. può tuttora porre in essere forme generali di collaborazione continuativa e coordinata, ferma comunque rimanendo l'esigenza di pervenire ai provvedimenti di necessaria "armonizzazione" tra le nuove forme di prestazioni collaborative introdotte per l'area privata dal precitato d.lgs. n. 276/2003, e quelle in uso presso la P.A., *ex* art. 86, comma 8, del medesimo decreto legislativo ora citato.
La seconda annotazione, che peraltro conferma la prima, e cioè che l'amministrazione può far ricorso alle co.co.co. pur dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, attiene al fatto che le disposizioni dell'art. 1, comma 116 della l. n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), in base alle quali sono stati elaborati i principi di cui alla più volte richiamata delibera delle sezioni riunite n. 6-Contr./2005, erano già presenti -con identica formulazione - anche nella l. n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), *ex* art. 34, comma 13, e - con una formulazione parzialmente diversa- nella l. n. 350/2004 (legge finanziaria per il 2004), *ex* art. 3, comma 65.
In tutti i corpi normativi ora richiamati (leggi finanziarie del 2005, e del 2004 e del 2003), le disposizioni che hanno consentito alle amministrazioni pubbliche di dotarsi di personale con contratti "a tempo determinato" o con collaborazioni coordinate e continuative, si sono poste in rapporto di "eccezione" alla "regola" del c.d. blocco delle assunzioni nella P.A., che - come notato dalla dottrina - ha finito per riguardare i soli rapporti di lavoro a tempo indeterminato (cfr., chiarissimo in proposito, il combinato disposto dei commi 65 e 53 dell'art. 3 della l. n. 350/2004).

E' appena il caso di rilevare che le disposizioni sopra richiamate coprono interamente i profili diacronici della causa, relativi alla durata della attività lavorativa della dr.ssa Spl. per il Comune di Perugia.

XV) - Alla stregua del quadro normativo sugli incarichi nella P.A. tratteggiato dalla Procura, come sopra ampliato alle forme di collaborazione a tempo nella P.A. medesima (co.co.co. e contratto di lavoro a tempo determinato), va dunque risolta l'odierna controversia, che - nella sua intrinseca essenza - si incentra sulla esternalizzazione dell'attività lavorativa del comune di Perugia, realizzata mediante il conferimento dell'incarico di cui alla delibera di giunta n. 548 del 30/10/2003, da un lato, e mediante la stipula di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, autorizzato dalla determinazione dirigenziale n. 192 del 6/7/2004, dall'altro lato.

XVI) - Ora, quanto all'incarico conferito con la predetta delibera giuntale, il Collegio ritiene di condividere le osservazioni mosse da parte attrice sulla insussistenza dei requisiti legittimanti tale conferimento.

XVI a) - Al riguardo giova premettere che tutte le forme di esternalizzazione dell'attività pubblica hanno una comune, generalissima funzione giuridico - economica, costituita dal ricorso, mediante esse, a personale estraneo alla P.A., per l'acquisizione, dietro compenso, di professionalità quali - quantitativamente assenti nella P.A. medesima.
A tale generalissima funzione, comune a tutte le forme di esternalizzazione dell'attività della P.A., corrispondono i presupposti generali, anch'essi comuni a tutte le forme di esternalizzazione, di legittimazione del ricorso a personale estraneo, corrispondenti - a grandi linee- a quelli enucleati dalla sezione del Controllo di questa Corte con la ricordata delibera n. 6-Contr./2005, costituiti: a) dalla "rispondenza dell'incarico (o di altra forma di esternalizzazione) agli obiettivi dell'amministrazione"; b) dalla "inesistenza, all'interno della organizzazione (amministrativa), della figura professionale idonea a svolgere l'incarico" o altra forma di esternalizzazione; c) dalla "indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico", o altra forma di esternalizzazione; d) dalla "indicazione della durata dell'incarico" o altra forma di esternalizzazione; e) dalla "proporzione fra il compenso corrisposto e l'utilità conseguita dall' amministrazione".
In questo contesto generale, comune a tutte le forme di reperimento di professionalità all'esterno della P.A., peraltro, possono anche essere condivise le affermazioni dell'avv. De Matteis, secondo cui: le "prestazioni (commissionate al terzo), il *curriculum vitae* (del medesimo) e (il) compenso sono grandezze relative e (tra loro) connesse".
Simili affermazioni non possono, invece, essere più condivise se riferite specificamente agli incarichi *strictu sensu* (di studio, di ricerca o di consulenza), così come -in effetti- le ha riferite a tali incarichi il predetto avvocato, atteso che per questa specifica forma di collaborazione il livello professionale del terzo è indicato direttamente dalle norme che prevedono e disciplinano i ripetuti incarichi e, perciò, ne costituisce la loro intrinseca essenza.
Tutte le norme relative agli incarichi (dall'art. 380 del DPR n. 3/1957 agli artt. 110 n. 267/2000, e 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/ 2001), infatti, correlano gli incarichi stessi a delle speciali prestazioni di elevata professionalità, non altrimenti reperibili all'interno dell'amministrazione; prestazioni, queste, che -a loro volta- si raccordano con la particolare complessità dei problemi operativi che l'amministrazione deve risolvere, per attendere correttamente ai suoi compiti.
In realtà, è proprio facendo riferimento al grado di complessità della esigenza lavorativa da soddisfare che è possibile separare e distinguere, nell'ambito del fenomeno unitario della esternalizzazione dell'attività amministrativa, le specifiche forme concrete di collaborazione da parte dei

terzi, individuando anche le caratteristiche proprie di ognuna di esse. E ciò anche al fine di razionalizzarne l'uso, raccordando ciascuna di tali forme collaborative al grado di complessità del problema da risolvere, all'evidente scopo di evitare lo sperpero di pubblico danaro per il ricorso a forme di collaborazioni più impegnative di quelle richieste dalla difficoltà da superare.

XVI b) - In questa ottica, deve riconoscersi, conformemente alle considerazioni espresse in proposito da parte attrice, che il dato davvero rilevante, esclusivo e proprio dell'incarico (di studio, di ricerca o di consulenza), rispetto alle altre forme collaborative, è costituito dalla eccezionalità del conferimento, ossia: dalla "complessità, straordinarietà delle esigenze da soddisfare o dei problemi da risolvere, tali da richiedere conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale P.A.".
In effetti, è proprio tale elemento che permette di individuare e distinguere - nella sua intrinseca consistenza sostanziale - gli incarichi in senso stretto dalle co.co.co. e dai contratti di lavoro a tempo determinato, consentendo anche di graduare la "caratura" di ognuna di tali forme collaborative, secondo un ordine discendente che va: (1) dall'incarico a terzi, quale livello massimo di complessità del problema da risolvere; (2) alle co.co.co., quale livello di complessità che richiede semplicemente una competenza tale da assicurare un'attività lavorativa autonoma; (3) ai contratti di lavoro a tempo determinato, quale livello di complessità praticamente inesistente, trattandosi di espletare l'attività lavorativa normale di un qualsivoglia altro dipendente.
La stessa insufficienza organizzativa che, come correttamente osservato da parte attrice, concorre - insieme alla temporaneità dell'incarico (ed alla) congruità del relativo compenso- a legittimare il ricorso alle prestazioni professionali dei terzi, va riguardata diversamente, a seconda che si sia in presenza di un'esigenza che per essere soddisfatta richiede il conferimento di un incarico (di studio, consulenza o ricerca), oppure la stipula di un contratto di co.co.co. o di un contratto di lavoro a tempo determinato.
Nel primo caso (conferimento di incarico), infatti, il parametro di riferimento della insufficienza organizzativa è costituito dall'ente pubblico nel suo complesso, nel senso che la professionalità di acquisire all'esterno deve mancare non solo presso la struttura preposta all'attività per la quale è insorto il problema, ma anche presso ogni altra struttura dell'ente medesimo, in relazione alla eccezionalità del problema da risolvere (cfr., in tal senso, in maniera implicita gli artt. 110 del l d.lgs. n. 267/2000, e 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/ 2001, nonché in maniera del tutto esplicita l'art. 1, comma 11, ed ancor più il successivo comma 42 della l. n. 311/ 2004).
Nel secondo caso (stipula di un contratto di co.co.co. oppure di lavoro a tempo determinato), invece, il parametro di riferimento della insufficienza organizzativa è costituito dalla struttura preposta all'attività per la quale è insorto il problema, stante il carattere del tutto ordinario dell'esigenza per la quale si ricorre alla collaborazione dei terzi, nel senso che basta che sia insufficiente il personale addetto alla struttura, e non vi siano disponibilità temporanee concrete presso altre strutture (magari perché tutte utilizzate) perché possa farsi ricorso ad un contratto di collaborazione continuativa e coordinata, ovvero ad un contratto di lavoro a tempo determinato, a seconda che occorra una prestazione da espletare con un adeguato grado di autonomia organizzativa o meno.
In sintesi, dunque, può dirsi che l'insufficienza organizzativa, nel caso dell'incarico a terzi, pertiene ad una carenza qualitativa di professionalità specifica all'interno dell'ente; nel caso, invece, della stipula di contratti per prestazioni di lavoro temporaneo (co.co.co. o lavoro a tempo determinato), pertiene ad una carenza di professionalità ordinaria all'interno dell'ente.
Precisa, a tal ultimo riguardo, la delibera n. 6-Contr./2005 delle sezioni riunite di questa Corte che: "i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (ed ancor più i rapporti di lavoro a tempo determinato, secondo il Collegio) sono utilizzabili per le esigenze ordinarie, proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò gli incarichi esterni" (v. precedente paragrafo XIV e).

XVI c) - Ebbene, come anticipato, nel caso di specie l'incarico di cui alla delibera giuntale n. 548 del 30/10/2003 difetta di due dei requisiti di legittimazione per il relativo conferimento, quali correttamente individuati dalla Procura a pag. 9 della citazione; difetta, cioè: 1) del requisito della eccezionalità del conferimento, ossia della "complessità (e) straordinarietà delle esigenze da soddisfare o dei problemi da risolvere"; 2) del requisito della insufficienza organizzativa, ossia della "carenza organica di un'apposita struttura della P.A., ovvero (della) mancanza di personale addetto, da accertare mediante una puntuale e reale ricognizione, che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l' esercizio di una determinata attività".

XVI d) - Quanto al primo (complessità e straordinarietà delle esigenze da soddisfare), si osserva che, come evidenziato - ancora una volta correttamente -dalla Procura, il Comune di Perugia appena tre anni prima dell'incarico di cui alla delibera n. 548/2003 aveva avuto modo di "progettare e realizzare" una *card* analoga a quella che ha formato oggetto di tale delibera.
Dalla documentazione in atti, in realtà, risulta che, con nota n. 94284 del 13/10/1999, l'allora vice sindaco Rmt. (che in tale sua veste ha partecipato anche all'adozione della delibera n. 548/2003) ebbe a scrivere ai vari rappresentanti di categoria che avrebbero potuto avere interesse all'iniziativa (Federturismo, Federalberghi, Confcommercio, ecc.), invitandoli a partecipare ad una riunione per definire insieme "il modo di offrire la migliore immagine dell'ospitalità (della) città di Perugia, (mediante) sconti su prenotazioni alberghiere, convenzioni particolari con ristoratori, ecc., in considerazione dell'avvento (dell'allora) prossimo Giubileo, (per il quale l')amministrazione ritene(va) opportuno facilitare il flusso del turismo, religioso e non, dei cittadini delle città gemellate con Perugia".
L'iniziativa si concretizzò in una "speciale *card* che (consentiva) di usufruire di sconti particolari nei negozi, negli alberghi, nei ristoranti e nelle diverse attività commerciali e artigiane, presentata in occasione del soggiorno a Perugia delle delegazioni ufficiali delle città gemellate, invitate dal sindaco alla fine di novembre 1999"; giusta la premessa iniziale della deliberazione della Giunta comunale di Perugia n. 10 del 20/1/2000.
Peraltro, avendo "le delegazioni straniere segnalato l'opportunità di creare un punto di riferimento in grado di soddisfare le richieste di informazione sulle diverse iniziative promozionali in favore dei cittadini gemellati interessati a venire a Perugia nel 2000" ed avendo il Comune di Perugia rassegnato "l'impossibilità di farsi carico in proprio di un (siffatto) servizio, che (avrebbe impegnato) in maniera continuativa personale che non (poteva) essere distolto dalle normali attività istituzionali", la Giunta ha maturato l'idea di aderire alla proposta formulata dalla Confcommercio, quale "coordinatrice del Progetto Comunicare in Umbria, di gestire e coordinare a proprie spese tutte le proposte dell'amministrazione comunale rivolte alle città gemellate e, nel concreto, di realizzare n. 50.000 *card*", a tanto pervenendo con la predetta deliberazione n. 10/2000.
L'iniziativa ebbe poi successo, come evidenzia la determinazione interna di Giunta n. 267 del 22/12/2000, con la quale la Giunta medesima ha preso atto "con soddisfazione del successo registrato dall'iniziativa (in discorso), ideata dall'amministrazione, (ossia) dall'Ufficio gemellaggi e pubbliche relazioni, per agevolare i visitatori provenienti dalle città gemellate".
Da quanto detto finora, dunque, risulta più che chiaro come la *card* sia stata ideata e realizzata all'interno dell'amministrazione comunale di Perugia, ed in particolare, nel suo ambito, dalla sig.ra Pgt..
Risulta, inoltre, altrettanto chiaro che l'adesione alla proposta della Confcommercio, di "gestire e coordinare a proprie spese tutte le proposte dell'amministrazione comunale rivolte alle città gemellate", lungi dal riguardare l'ideazione e la realizzazione (nel senso progettuale del termine) della cennata *card*, è valsa, invece, a sopperire alla esigenza (del tutto diversa da quella progettuale) di corrispondere al bisogno manifestato

dalle "delegazioni straniere di creare un punto di riferimento in grado di soddisfare le richieste di informazione sulle diverse iniziative promozionali in favore dei cittadini gemellati, interessati a venire a Perugia nel 2000", dato che il Comune aveva rassegnato "l'impossibilità di farsi carico in proprio di un (siffatto) servizio, che (avrebbe impegnato) in maniera continuativa personale che non (poteva) essere distolto dalle normali attività istituzionali.

XVI e) - Ordunque, a fronte di una così evidente realizzazione progettuale della *card* già nel 2000, da parte di personale proprio del Comune di Perugia, è impensabile che dopo neanche un triennio si affidi un apposito incarico alla dr.ssa Spl. di "progettazione e realizzazione di una *card* (pressoché identica nelle sue linee progettuali di fondo) da offrire a titolo promozionale ai visitatori provenienti dalle città gemellate, che consenta di ottenere agevolazioni economiche o logistiche presso alberghi, negozi, ristoranti, ecc.".
Si ricorda, incidentalmente, che gli altri profili dell'incarico conferito con la delibera n. 548/2003 riguardano la normale attività dell' "Ufficio relazioni internazionali", come giustamente osservato in proposito da parte attrice, dovendo la dr.ssa Spl. prestare attività di "collaborazione" con tale ufficio per la l'espletamento delle funzioni proprie dell'Ufficio medesimo, costituite:
a) dalla realizzazione di "strumenti atti a favorire gli scambi tra realtà produttive di standard elevato";
b) dalla realizzazione di "scambi tra le Università Perugine e quelle delle città gemellate, al fine di favorire gli scambi tra i migliori studenti, ovvero contribuire a progetti di ricerca";
c) dalla "collaborazione a tutte le iniziative che il servizio (sarebbe andato ad) attivare nel periodo in cui il professionista in questione (la Spl.) avrebbe espletato le prestazioni di cui sopra".
E' ben vero che i difensori dei convenuti si sono sforzati di sostenere che la *card* del 2003 presentava caratteristiche diverse e maggiori rispetto a quella del 2000, e -soprattutto- che la prima era stata ideata e realizzata dalla Confcommercio, ma è altrettanto vero che, mentre quest'ultima affermazione è palesemente contraddetta dalle risultanze documentali in atti (come sopra riferite), la prima non spiega come mai la Giunta non abbia modulato il ricorso alle prestazioni del terzo, commissionando al medesimo l'adattamento della vecchia *card* alle esigenze nuove del 2003, invece che commissionare *ex novo* una *card* che, alla fin fine, avrebbe dovuto attendere alla medesima funzioni della prima, secondo una logica ideata e sperimentata già nel 2000.
Sotto quest'ultimo punto di vista, è interessante notare come la richiesta di chiarimenti formulata in proposito dalla Procura nei suoi interventi, che hanno scandito la dialettica processuale della causa, sia rimasta praticamente senza risposta.
Peraltro, la sostanziale identicità, almeno a fini progettuali, dell'idea che ispira le due *card* in comparazione, porta a due ulteriori considerazioni conclusive.
La prima è che la ritenuta congruità della scelta di commissionare a terzi la sola attività di adattamento della *card* del 2000 alle esigenze nuove del 2003, che sostanzialmente ispira anche le affermazioni della Procura, non può essere letta in chiave di violazione del principio di "insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali" della P.A. (*ex* art. 3 del d.l. n. 543/ 1996, convertito in l. n. 639/1996).
Al contrario, "riducendo" la scelta di affidare l'incarico che ne occupa al semplice adattamento della *card* si dà una certa consistenza logica alla delibera n. 548/2003, che altrimenti non ne avrebbe alcuna.
Ed invero, l'idea di commissionare a terzi la progettazione di una *card* già realizzata e positivamente sperimentata dalla stessa amministrazione committente qualche anno prima si pone in palese violazione di ogni benché minimo principio di razionalità.

La seconda considerazione è che, alla luce della sostanziale identicità (sul piano progettuale) delle *card* in comparazione, possono ritenersi assorbite le deduzioni di parte attrice in ordine alla "idoneità del soggetto esterno (concretamente) incaricato a svolgere attività di asserita complessità o straordinarietà".
In effetti, la "complessità e/o la straordinarietà" dell'attività commissionata al terzo, ossia alla dr.ssa Spl., nel caso era soltanto "asserita", come evidenziato dalla stessa Procura, perché l'idea progettuale della *card* era già presente presso l'Ufficio relazioni internazionali, nel cui ambito si è svolta l'attività della Spl. medesima, e l'adattamento della *card* del 2000 alle nuove esigenze del 2003 certamente poteva essere curato anche dalla professionalità propria della dr.ssa Spl., o di altro personale interno al Comune di Perugia di pari professionalità, a cominciare dalla stessa sig.ra Pgt., ancora in servizio al tempo della adozione della delibera n. 548/2003, seppur presso una struttura diversa dall'Ufficio relazioni internazionali, sempre che, ovviamente, fosse stata in concreto utilizzabile, nel senso di poter essere applicata all'Ufficio relazioni internazionali, senza problemi di funzionalità per la diversa struttura che l'aveva in dotazione.

XVI f) - Così argomentato l'inesistenza del requisito della particolare "complessità e straordinarietà delle esigenze da soddisfare", si ritiene parimenti insussistente anche il requisito della insufficienza organizzativa, relativa all'incarico di consulenza conferito con la più volte menzionata delibera n. 548/2003.
A tanto si perviene muovendo proprio dall'ultima delle considerazioni espresse nel paragrafo precedente, ossia dalla considerazione che all'adattamento della *card* del 2000 alle nuove esigenze del 2003 certamente poteva provvedere anche il personale interno al Comune di Perugia, a cominciare dalla stessa sig.ra Pgt., ancora in servizio al tempo della adozione della delibera n. 548/2003, seppur presso una struttura diversa (segreteria del Consiglio comunale) dall'Ufficio relazioni internazionali.
Incidentalmente, peraltro, è ben precisare, con riferimento a quanto sostenuto in proposito dall'avv. De Matteis, che il difetto di motivazione che realmente è presente nella delibera di Giunta n. 548/2003 in ordine alla assenza di personale interno cui conferire l' "incarico" oggetto della delibera stessa, non rileva sul piano puramente estrinseco e formale, quale "vizio dell'atto", ma sul diverso e ben più rilevante profilo sostanziale della legittimazione al conferimento dell'incarico stesso.
Mancando il requisito della insufficienza organizzativa, infatti, il conferimento di un incarico di consulenza a terzi costituisce uno sperpero di pubblico danaro, come giustamente osservato in proposito da parte attrice. E, si badi, l'accertamento del requisito della insufficienza organizzativa va estrinsecato proprio nell'atto di conferimento dell'incarico, attraverso una congrua motivazione che dia indicazione del fatto che allora, ossia nel momento del conferimento stesso, è stata eseguita davvero una "effettiva ricognizione delle professionalità interne" all'ente, poiché risulta oltremodo difficoltoso procedere successivamente ad un simile accertamento, stante le frequenti modifiche organizzative alle quali notoriamente va oggi incontro l'amministrazione pubblica, ispirata ormai anch'essa a principi di elevata flessibilità nella gestione del personale.
Conseguentemente, in presenza di un provvedimento di conferimento di un incarico a terzi (di studio, ricerca o consulenza) che non dà adeguata indicazione della "reale ricognizione" delle professionalità presenti nell'ente, per accertare che non ve ne sia alcuna corrispondete a quella per la quale l'incarico stesso è stato conferito, il giudice della responsabilità erariale è tenuto ad interpretare una siffatta lacuna motivazionale non già come "vizio dell'atto", ma come carenza del fatto ricognitivo in sé, ossia come carenza dell'accertamento negativo dell'assenza di professionalità interna all'ente, con evidenti implicazioni anche in termini probatori, nell'ambito di un eventuale giudizio innanzi a questa Corte.

XVI g) - Così negata la sussistenza dei requisiti legittimanti il ricorso alla prestazione della dr.ssa Spl. nella sua dimensione maggiore, e cioè nella dimensione di una reale attività di consulenza per la "progettazione e realizzazione" della *card* indicata nella delibera n. 548/2003, a diversa conclusione deve pervenirsi quanto all' accertamento degli analoghi requisiti legittimanti il ricorso alla prestazione della medesima nella sua dimensione minore, e cioè nella dimensione di una ordinaria attività lavorativa per l'adattamento della *card* del 2000 alle nuove esigenze del 2003.
Per vero, sotto questo ultimo profilo, i requisiti da verificare si riducono ad uno soltanto.
Una volta chiarito, infatti, che la dr.ssa Spl., nella realtà sostanziale delle cose, ha dovuto semplicemente adattare la *card* del 2000 alle esigenze nuove del 2003, mediante l'ordinaria attività lavorativa dell'Ufficio relazioni internazionali, resta solo da stabilire se, presso quello stesso Ufficio, sussisteva o meno (all'epoca dell' adozione della delibera n. 548/2003) una carenza organizzativa tale da legittimare il ricorso alle prestazioni professionali della predetta.
Si ricorda che, come fatto presente nel precedente paragrafo XVI b), l'insufficienza organizzativa va parametrata al fabbisogno della sola struttura preposta all'attività per la quale è insorto il problema, e non all'intero assetto organizzativo dell'ente, in ipotesi di espletamento da parte di terzi di ordinaria attività lavorativa, stante il carattere -appunto- del tutto ordinario della corrispondente esigenza da soddisfare; in tal caso basta, perciò, che vi sia carenza di personale presso quella struttura e non si abbia in concreto disponibilità di professionalità analoghe in altre strutture, perché possa farsi ricorso alla prestazione del terzo.
Nella fattispecie all'esame del Collegio, una simile carenza di personale sussisteva certamente, al momento dell'adozione della delibera n. 548/2003, presso l'Ufficio relazioni internazionali, nel cui ambito di competenza si ascrivono le attività commissionate alla dr.ssa Spl., stante oltretutto il trasferimento dal medesimo ufficio di due impiegate in epoca anche prossima alla adozione della predetta delibera; di siffatta carenza ne dà anche atto la delibera stessa, laddove chiarisce di essersi "rilevato che, al momento, all'Ufficio relazioni internazionali è assegnato solamente un istruttore direttivo culturale".
Neanche la Procura, del resto, dubita della carenza organizzativa in discorso, per superare la quale giunge, anzi, ad ipotizzare una sorta di preordinazione dei cennati trasferimenti alla carenza organizzativa stessa, nel senso che questi trasferimenti sarebbero stati adottati proprio per conferire l'incarico alla dr.ssa Spl.
Il Collegio non può che prendere le distanze da una simile ricostruzione, non risultando in atti adeguati elementi di prova a suffragio della stessa.
Dalla documentazione di causa, invero, risulta che il trasferimento della dr.ssa Mnc. alla "U.O. Biblioteca Augusta e Biblioteche di pubblica lettura del Settore servizi culturali e ricreativi" è avvenuto per sopperire alle vacanze verificatesi presso quella unità operativa, ed è stata assegnata la predetta, in quanto "unica figura con profilo professionale attinente al servizio bibliotecario".
Quanto al trasferimento della sig.ra Pgt., invece, non sono estranee ad esso delle - seppur vaghe - forme di incompatibilità ambientali, quali emergono sia dalla lettera di trasferimento avanzata dalla medesima il 23/1/2002 e dal relativo "nulla osta" al trasferimento stesso, rilasciato dal dirigente competente in data 18/3/2002 (*sub* allegato n. 2 degli atti trasmessi a corredo della sua memoria di costituzione in giudizio dall'avv. Rampini), e sia dalla nota in data 20/11/2003, con cui il dirigente del Settore Risorse Umane, rispondendo alle richieste in tal senso avanzate dal legale della sig.ra Pgt., ha chiarito che: "il riferimento alla istanza di mobilità volontaria presentata in passato (dalla medesima) è stato richiamato esclusivamente per evidenziare il disagio più volte espresso dalla stessa interessata ad operare nell'ambito dell'Ufficio di gabinetto del sindaco".

In siffatto contesto, dunque, appare davvero arduo sostenere che il trasferimento delle predette è avvenuto al deliberato scopo di creare vacanze nell'Ufficio relazioni internazionali, da coprire con le prestazioni della Spl., senza con ciò sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle operate all'interno dell'amministrazione Comunale di Perugia dagli organi competenti a disporre i trasferimenti stessi, in palese violazione del già richiamato principio di "insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali" (*ex* art. 3 del d.l. n. 543/ 1996, convertito in l. n. 639/1996), riferite - questa volta - alla gestione del personale del menzionato Comune.
Siffatta conclusione, ovviamente, vale anche allargando lo spettro di valutazione alla nota del 30/5/2003, oggetto del deposito atti della Procura n. 2, con cui: il responsabile della "Posizione organizzativa gabinetto del sindaco", Il dirigente dell' "Ufficio di gabinetto del sindaco" ed il dirigente del "Settore di bilancio", hanno proposto al sindaco, al vice sindaco e al direttore generale del Comune di Perugia una modifica organizzativa all'Ufficio relazioni internazionali, in relazioni alle "attività connesse alle relazioni internazionali programmate".
Con la nota in parola, invero, i predetti funzionari, dopo aver illustrato le iniziative alle quali l'Ufficio rapporti internazionali avrebbe dovuto attendere, ivi compreso la *card* da offrire ai cittadini delle città gemellate, e dopo aver manifestato l'esigenza di una "migliore organizzazione operativa dell'ufficio ed una più mirata qualificazione degli addetti", hanno manifestato la "inderogabile necessità di procedere alla sostituzione di una delle due unità con un'altra in possesso di uno *skill* più mirato alle attività da svolgere", ed hanno concluso chiedendo che, "ove l'amministrazione (avesse) inteso dare concretezza a un programma così impegnativo, (venisse) individuata e assegnata all'ufficio una unità con tali caratteristiche, utilizzando se necessario il ricorso al contratto di collaborazione coordinata e continuativa".
Parte attrice interpreta la nota in questione come una prova ulteriore della sua tesi sulla "preordinazione".
Al contrario, una serena e pacata lettura della stessa porta, a ritenere che, con essa, si sia semplicemente voluto dar luogo ad una riorganizzazione dell'ufficio, connesso alle attività da compiere (tra cui la *card*), chiedendo di reperire professionalità all'interno del comune o, mancando in questo ambito, all'esterno.
Da questo punto di vista, quindi, la nota del 30/5/2003 consente di "leggere" meglio anche la censurata delibera n. 548/2003 (nella quale è pure refluito parte del contenuto della nota stessa), nel senso che la delibera medesima, nel dare atto della vacanza di posti realizzatasi all'interno dell'Ufficio relazioni internazionali, giunge a conferire un incarico esterno di consulenza sull'implicito, ma abbastanza evidente presupposto di non aver trovato alcuna professionalità analoga all' interno, magari perché impegnata nell'ordinaria attività lavorativa della relativa struttura d' assegnazione.

XVI h) - Le considerazioni che precedono inducono, dunque, a concludere nel senso di ritenere legittimo il ricorso alle prestazioni professionali della dr.ssa Spl. mediante la delibera n. 548/2003, previa riqualificazione del rapporto oggetto della delibera stessa, da "incarico di consulenza", *ex* art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, a normale "rapporto di lavoro a tempo determinato"; difetta, invero, nell'attività espletata dalla predetta finanche quel grado di autonomia che avrebbe potuto giustificare una co.co.co., come si evince dalla documentazione versata in atti dai difensori dei convenuti, per dimostrare che la dr. Spl. ha realmente lavorato.
In effetti, nell'intento di dimostrare che la Spl. ha realmente prestato un'attività utile per il Comune di Perugia, i predetti difensori hanno sostenuto che "l'incarico di cui si discute aveva ad oggetto un'attività istituzionalmente propria dell'Ufficio relazioni internazionali" e che l'elaborato presentato alla Giunta "risentiva dei limiti incomprimibili della riduzione a rappresentazione cartacea di attività non sempre documentabili, (quali): incontri, contatti telefonici, ecc.", ulteriormente chiarendo che "l'attività (espletata dalla Spl.) in gran parte non si sviluppa(va) su supporti documentali"; ma in una serie di attività materiali, quali la "corrispondenza telematica", l' "attività di organizzazione del

programma di soggiorno e di interprete durante gli incontri con artisti stranieri", ecc., così che "le prestazioni svolte possono essere documentabili solo attraverso pochi riscontri cartacei, nonostante (abbiano) comportato energie ben superiori a quelle risultanti da riscontro documentali".
E' evidente, quindi, che l'attività concreta della dr.ssa Spl. è stata più che altro di tipo materiale e/o impiegatizia, tenuto altresì conto che "i documenti destinati all'esterno (venivano) sottoscritti dal dirigente dell'Ufficio relazioni internazionali, pur se la relativa istruttoria e stesura preliminare era curata dalla stessa dr.ssa Spl., che pure siglava gli atti ".
In sostanza, anche l'aspetto più rilevante dell'incarico in questione, quale scandito dall'art. 2 della convenzione -"Raccolta n. 6/ 2004" - siglata il 27/1/2004, costituito dall'adattamento della *card* del 2000 alle nuove esigenze del 2003, è stato realizzato attraverso una normale attività di collaborazione alle attività proprie dell'Ufficio relazioni internazionali.
Nel tratteggiato contesto, quindi la riqualificazione del rapporto concretamente instaurato con la Spl. si impone, secondo un potere che in tal senso sicuramente pertiene al giudice della responsabilità erariale, quale espressione, nell'ambito della responsabilità amministrativo-patrimoniale, di quegli stessi principi di sostanzialità ai quali si sono ispirate le sezioni riunite di questa Corte, con la delibera n. 6-Contr./2005, e la Funzione pubblica, con la "nota circolare" del 15/3/2005.
Il rapporto realmente instaurato con la Spl., pertanto, non è stato quello di un incarico di consulenza, ma di un normale rapporto di lavoro a tempo determinato; il suo conferimento è senz'altro legittimo, nel caso di specie, tenuto conto della carenza organizzativa in cui versava l'Ufficio relazioni internazionali, da un lato, e della indisponibilità di professionalità analoghe a quella della Spl. all'interno del comune, dall'altro lato (v. precedente paragrafo XVI g).
L'incarico in questione, inoltre, è stato effettivamente espletato, come attestano le note reporter del dirigente Gnn. del gennaio e del giugno 2004 e del febbraio e dell'agosto, nonché tutta l'altra documentazione versata in atti dalla difesa dei convenuti.

XVI i) - L'accertamento della vera natura del rapporto posto in essere con la dr.ssa Spl. non è, ovviamente, privo di conseguenze economiche, ove si consideri che la consulenza è remunerata meglio della normale attività lavorativa.
In questa ottica, quindi, si sarebbe - in tesi - dovuto rideterminare il danno contestato da parte attrice, consistendo esso non già nell'intera spesa sostenuta per le attività professionali della predetta, ma nelle sole maggior somme erogate per tali attività, in relazione al fatto di aver conferito alla Spl. medesima un "incarico di consulenza", per il quale non sussistevano i relativi presupposti, laddove (secondo il reale fabbisogno dell'amministrazione) poteva essere instaurato un normale rapporto di lavoro a tempo determinato che poi, in concreto, è rimasto tale nella fase della sua effettiva realizzazione.
Sennonché, la circostanza che alla Spl. sia stato corrisposto, per l' "incarico" conferito con la censura delibera di giunta, un "compenso lordo di € 13.331,12 per otto mesi", al quale si aggiunge la somma di € 1.133,14 per IRAP, per giungere al complessivo importo di danno contestato, pari ad € 14. 464,26, porta a ritenere mancante, in concreto, il danno stesso, visto che per una professionalità interna all'ente, omologa a quella della Spl. (equiparabile all'iniziale qualifica di: "istruttore direttivo") e per il periodo in riferimento (fine 2003-luglio 2005), l'ente stesso doveva sopportare costi complessivi maggiori, quantificabili mediamente intorno a € 30.000 annui, in cifra tonda; d'altronde la stessa Pgt. ("istruttore direttivo") ha dichiarato che il suo "stipendio lordo, nel 2003, (era) stato di € 22.500,00", al quale poi vanno aggiunti gli altri costi per il Comune, quali i contributi previdenziali ed altre spese.

Confrontando, dunque, l'entità del costo del personale interno all'ente con l'importo complessivo sopportato per la Spl. espresso in anno, pari ad € 15.670 in cifra tonda (comprensivo della 13^ mensilità), emerge chiaramente l'assenza del danno.
E' peraltro evidente, ma vale comunque rilevarlo, che la rideterminazione del danno in base alla riqualificazione del reale rapporto lavorativo realizzatosi per effetto della censurata delibera, che porta a ritenere -nel caso - insussistente il danno stesso, non ha nulla a che vedere con il problema della "valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione", *ex* art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 3 della l. n. 639/1996, al quale si è riferito il PM nel suo intervento di replica in aula.
In realtà, siffatto principio (di "valutazione dei vantaggi"), nell'odierna controversia, non ha alcuno spazio di emersione, alla stregua dell'impostazione data alla vicenda, ispirata a canoni di sostanzialità, tipici del sistema giuslaburista.

XVI l) - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il sindaco e gli altri amministratori che sono stati convenuti per l'adozione della censurata delibera di giunta n. 548/2003, così come il dirigente Lrl. che ha espresso parere di regolarità tecnica per la delibera stessa, vanno esenti da responsabilità, per carenza del relativo danno.

XVII) - A non diversa conclusione deve giungersi quanto all'ulteriore incarico, di "collaborazione coordinata e continuativa", conferito alla dr.ssa Spl. in attuazione della determinazione della dirigente Gnn. n. 192 in data 6/7/2004, seppure con le puntualizzazioni di cui appresso.

XVII a) - Al riguardo, si ricorda che parte attrice, sul presupposto che l'incarico di cui alla delibera giuntale n. 548/2003 non fosse stato pienamente adempiuto, ha censurato "l'atteggiamento del (predetto) dirigente, il quale, in luogo di insistere per l'adempimento completo del (cennato) primo incarico, o di recedere dallo stesso, autonomamente (ha deciso) di affidare una seconda consulenza all'esperto esterno inadempiente, (con ciò) ponendo in essere una scelta irrazionale, antieconomica e, pertanto, ingiustificabile, tanto più ove si tenga presente quanto già detto con riguardo alla possibilità di riutilizzo del progetto del 1999".
Ebbene, sostanzialmente corretto l'addebito rivolto alla Gnn., di aver assunto in piena autonomia una scelta antieconomica, le imputazioni rivolte alla medesima da parte attrice meritano qualche precisazione.

XVII b) - La prima è che, contrariamente a quanto ritiene parte attrice medesima, alla data in cui la Gnn. ha assunto la determinazione n. 192/2004 il primo incarico (quello, per intenderci, di cui alla delibera giuntale n. 548/2003) era da ritenersi adempiuto, relativamente alla ideazione e realizzazione progettuale della *card*, restando ancora da eseguire la materiale attuazione della stessa, sotto i profili degli sviluppi concreti di tutti i sottostanti rapporti turistico - commerciali ed artistico - culturali oggetto delle agevolazioni fornite dalla *card* medesima.
Lo spunto per la ricostruzione inadempitiva del primo incarico, per ciò che attiene alla "realizzazione" della *card*, è stato offerto alla Procura dalla determinazione n. 110 del 20/5/2004, con cui la Giunta ha approvato "la stesura del progetto della *card*" stessa, stabilendo, nel contempo, che "tale progetto (dovesse) essere portato a termine nei tempi previsti dalla convenzione citata in premessa".
Tuttavia, come osservato dalla difesa della Gnn., la determinazione in questione conteneva un "refuso", perché nessuna convenzione era stata citata nelle premesse della stessa e non doveva, perciò, farsi luogo alla realizzazione di alcunché nei "tempi previsti (da tale inesistente) convenzione".

A ben vedere, in realtà, l'espressione che compare nell'art. 2 della convenzione -"Raccolta n. 6/2004" - del 27/1/2004: "progettazione e realizzazione, previo coinvolgimento delle Associazioni di categoria, di una *card* da offrire a titolo promozionale ai visitatori provenienti dalle città gemellate", deve essere intesa come estrinsecazione concreta (realizzazione, appunto) dell'ideazione progettuale del pacchetto di offerte, divise per aree di interesse (accoglienza, *shopping*, servizi, ecc.) a cui i predetti visitatori avrebbero potuto accedere, mediante la cennata *card*, previo coinvolgimento delle "Associazioni di categoria".
Simile progetto, in concreto, è stato rappresentato dalla Spl., in esecuzione dell'incarico in parola, negli elaborati approvati dalla Giunta con la determinazione n. 110/2004, nei quali, ovviamente, non sono refluiti i vari contatti avuti con gli operatori dei vari settori coinvolti che, comunque, pure vi sono stati, come attesta la documentazione trasmessa dai difensori dei convenuti a corredo delle relative memorie di costituzione in giudizio.
In relazione a ciò, quindi, il nuovo incarico ben poteva essere attribuito, vertendo sulla fase attuativa del progetto ideato e redatto in esecuzione dl primo incarico e l'addebito mosso in proposito da parte attrice alla Gnn. è infondato.

XVII c) - La seconda precisazione attiene all'incarico che è stato realmente attribuito con la determinazione n. 192/2004 dalla Gnn. medesima.
Parte attrice, come anticipato, ritiene trattarsi di una nuova "consulenza all'esperto esterno".
In effetti, la circostanza che nell'abito di tale determinazione sia stata "ravvisata la necessità di continuare ad avvalersi delle prestazioni professionali della dr.ssa Spl.", potrebbe avvalorare una simile idea.
Sennonché, nella determinazione stessa si dà anche atto che la Spl. "ha completato il progetto" e che ha "anche dato avvio alle azioni necessarie alla concreta attuazione di quanto pianificato", così che la "ravvisata necessità di continuare ad avvalersi delle prestazioni professionali" della predetta si raccorda proprio con tale seconda fase di "avvio alle azioni necessarie alla concreta attuazione di quanto pianificato" e, quindi, il nuovo incarico concerne le prestazioni attuative del progetto medesimo e non già una nuova "consulenza".
D'altronde, la convenzione approvata con la ripetuta determinazione della Gnn., nella quale sono state specificate le prestazioni della Spl., reca chiara la sua intestazione: "contratto di collaborazione coordinata e continuativa per le esigenze dell'Ufficio di gabinetto del sindaco - Relazioni internazionali"; il che contribuisce ad escludere che si fosse trattato di una nuova "consulenza".
La convenzione in questione, poi, è stata concretamente stipulata il 10/7/2004 e ha indicato un oggetto praticamente sovrapponibile a quello della convenzione precedente, stipulata il 27/1/2004 per la "consulenza" di cui alla delibera giuntale n. 548/2003", con la sola esclusione, nella nuova convenzione, di ogni riferimento alla fase progettuale della *card*.
In tal senso, l'art. 1 del contratto co.co.co. del 10/7/2004 precisa che la Spl., "in piena autonomia e con libera iniziativa in merito alla organizzazione della propria attività", deve:
1) realizzare, "entro il 31/7/2005 (la) *card* da offrire ai visitatori provenienti dalle città gemellate";
2) collaborare "alla realizzazione di strumenti atti a favorire gli scambi tra realtà produttive di *standard* elevato";
3) collaborare "alla realizzazione di scambi tra le Università perugine e quelle delle città gemellate, al fine di favorire scambi tra i migliori studenti, ovvero contribuire a progetti di ricerca di alto livello";
4) collaborare "a tutte le iniziative che il servizio (sarebbe andato) ad attivare nel periodo in cui la dr.ssa Spl. (avrebbe espletato) la prestazione di cui sopra".

In realtà, l'attività concretamente svolta dalla Spl., anche in questa fase "attuativa", non è stata dissimile, nella sua intrinseca consistenza di *locatio operarum*, da quella svolta nella fase "ideativa" e progettuale, essendo stata realizzata anch'essa mediante l'inserimento della medesima nell'Ufficio relazioni internazionali, e mediante una collaborazione alle attività proprie di tale Ufficio, come oltretutto dimostra la documentazione versata in atti dai difensori dei convenuti, nonché alcune delle considerazioni esposte dai medesimi nelle relative memorie di costituzione in giudizio"; giusta le osservazioni già formulate sub precedente paragrafo XVI h), alle quali integralmente si rinvia.
Come le prestazioni dedotte nella prima convenzione, così quelle dedotte nella seconda, praticamente identiche tra loro, hanno finito per integrare gli estremi di un normale "rapporto di lavoro a tempo determinato", rivolti -rispettivamente - ad adattare la preesistente *card* alle nuove esigenze del 2003 e ad attuarne, poi. i reali contenuti.
Difetta, peraltro, anche in tale seconda fase lavorativa della Spl. quella sfera di autonomia tipica della co.co.co., così che al di là del *nomen juris* indicato nella nuova convenzione, il rapporto reale, sottostante alla convenzione stessa, deve essere riqualificato come rapporto di lavoro a tempo determinato, secondo il medesimo potere di riqualificazione delle forme di esternalizzazione dell'attività dell'amministrazione già illustrato nel precitato paragrafo XVI h), al quale nuovamente si rinvia.
XVII d) - Stante l'identicità della natura del rapporto di lavoro posto in essere dal Comune di Perugia con la dr.ssa Spl. in tale secondo "incarico", rispetto al primo, difetta anche qui il danno, atteso che la predetta ha ricevuto un compenso pari ad € 21.107,98 per l'attività svolta dal 12/7/2004 al 31/7/2005, che, sommato ai contributi versati all'INPS (€ 2.532,80) e all'INAIL (€ 147,40) e maggiorato dell'IRAP (€ 1.794,3), per l'importo complessivo di € 25.581,98 (contestato dalla Procura), comunque non supera il costo complessivo sostenuto dal Comune medesimo per una professionalità analoga, interna all'ente, come precisato sub precedente paragrafo XVI i).

XVII e) - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, anche il dirigente Gnn., convenuto in relazione alla determinazione dirigenziale n. 192/2004, va esente da responsabilità, per carenza del relativo danno.

XVIII) - Peraltro, ragioni di completezza inducono a precisare che la disposta assoluzione dei convenuti per carenza del danno si riferisce all'ambito proprio dell'odierno giudizio, quale definito - per petitum e causa pretendi - dalla citazione, nella quale il danno stesso viene correlato ai costi dell'attività lavorativa della dr.ssa Spl., in rapporto alla forma di esternalizzazione adottata, che parte attrice ha ritenuto di poter individuare in una vera e propria "consulenza", e dunque in un "incarico a terzi" in senso stretto.
L'assoluzione in questione, perciò, non riguarda altri profili di eventuali danni intrinseci al rapporto di lavoro concretamente posto in essere dal Comune di Perugia con la dr.ssa Spl., come "ricostruito" dal Collegio, in relazione, magari, alla durata della prestazione lavorativa commissionata, rispetto a quella effettivamente occorrente e, quindi, alla congrua determinazione della prestazione effettivamente occorrente, rispetto al fabbisogno.
Sono, questi, degli aspetti ai quali la Procura ha fatto solo dei generici e quanto mai vaghi riferimenti, senza specificarne meglio i contenuti e, soprattutto, senza indicarne meglio i termini reali della loro eventuale consistenza nel caso concreto.
Il Collegio perciò, nel fare un semplice riferimento ad essi, ritiene di non poter accordare loro un'attenzione maggiore e/o ulteriore, anche perché ciò comporterebbe pronunce e/o attività istruttorie non propriamente in linea con il *petitum* sostanziale della causa.
Va da sé che su tali aspetti restano, invece, integri i poteri propri della Procura.

XIX) - Dato l'esito della causa, non è luogo a pronunce sulle spese del giudizio.

P. Q. M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale dell'Umbria:

assolve dalla domanda attrice i sigg. Lcc. Rn., Rmt. Sln., Bll. Oll., Crs. Sr., Ctn. Sv., Mcn. Gn., Lrl. Lc. e Gnn. Dtl..

Omissis

Torna all'indice

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONE CAMPANIA

Napoli, sezione II

Sentenza 20 gennaio 2006 n. 764

(Annullamento in s.g. delle prove concorsuali e rinnovazione delle operazioni - Utilizzo della stessa commissione esaminatrice)

Presidente: Onorato;
estensore: Pappalardo

Amt. (avv.ti Iadanza e Biamonte) c. Università degli Studi Federico II di Napoli (avv.ra Stato) e Dnd. (avv.ti G. ed O. Abbamonte)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente espone:
di avere partecipato ad una prima fase della procedura di concorso in oggetto, di avere proposto ricorso avverso gli atti che dichiaravano vincitore il controinteressato Dnd.Crl., lamentando erroneo svolgimento della procedura stessa;
di avere ottenuto , a seguito di ricorso a questo tribunale, sentenza di annullamento del concorso n. 7303/2005, sulla scorta della insufficienza del tempo dato a disposizione per l'elaborazione delle prove scritte;
che l'amministrazione rinnovava la procedura, disponendo che la stessa fosse ripresa a partire dall'atto annullato di svolgimento delle prove scritte, con la stessa commissione che aveva operato in precedenza;
che a seguito della rinnovazione del concorso, veniva nuovamente dichiarato vincitore il controinteressato Dnd.Crl.;
tanto premesso, lamentava:
1 - violazione degli artt. 3-51-97 Costituzione, del principio di anonimato e della *par condicio*, in quanto la precedente commissione avrebbe dovuto essere sostituita con membri del tutto diversi, sussistendo la possibilità di riconoscimento degli elaborati del controinteressato, anche per effetto della circostanza che alla nuova procedura avevano preso parte due soli candidati, ossia essa ricorrente ed il candidato poi risultato vincitore;
2 - eccesso di potere per disparità di trattamento.

Instauratosi ritualmente il contraddittorio, si costituivano in giudizio la Università intimata ed il controinteressato, sostenendo la infondatezza della domanda nel merito.

Alla camera di consiglio del 5 dicembre 2005, fissata per la discussione della domanda cautelare, la causa è stata ritenuta in decisione.

DIRITTO

Come è stato rappresentato ai difensori delle parti, ai sensi degli artt. 21 e 26 l. 6 dicembre 1971 n. 1034, il ricorso può essere immediatamente definito nel merito con sentenza in forma semplificata, adottata in camera di consiglio, in quanto lo stesso risulta manifestamente fondato.
Appare invero condivisibile la censura mossa avverso la legittimità della composizione della commissione di gara, richiedendo un giudizio sulla stessa idoneità dell'organo ad esprimersi correttamente sull'esito del concorso, con riferimento alle esigenze di anonimato degli elaborati e di par condicio dei concorrenti al posto di ricercatore.

Sostiene la difesa dell'Università e del controinteressato che la commissione giudicatrice, come costituita in conseguenza della rinnovazione parziale del concorso, non avrebbe dovuto essere diversa da quella che aveva posto in essere la prima procedura; invero quest'ultima era stata annullata per motivi puramente formali, ossia per la insufficienza del tempo dato a disposizione dei candidati per la redazione dell'elaborato scritto. In particolare la sentenza n. 7303/2005 aveva annullato le sole operazioni relative a tale fase, lasciando integra la composizione della commissione esaminatrice.

Deduce in particolare che il precedente citato del Consiglio di Stato (n. 4407/2005) sarebbe inconferente, atteso che si riferisce alla diversa ipotesi di commissione nominata per una gara di appalto, ed in cui nella fase precedente la commissione stessa aveva già conosciuto le offerte tecniche presentate dalle concorrenti. Analoga tutela del principio di segretezza nella specie non sussisterebbe, stante la peculiarità della fase scritta del concorso che garantisce pienamente detto principio.

La tesi non può essere condivisa.

Se è vero infatti che nell'ipotesi di annullamento in sede giurisdizionale di una procedura di gara l'amministrazione deve procedere alla rinnovazione delle sole sequenze procedimentali annullate, va rilevato che nella specie la necessità di annullamento della nomina della commissione, e la sua sostituzione con una commissione diversamente composta, discendono dalla circostanza che la fase da ultimo citata, per la peculiarità della procedura *de qua*, deve considerarsi intrinsecamente collegata a quella annullata da questo giudice.

Al riguardo, va premesso che costituisce giurisprudenza costante quella per cui i criteri ai quali sono informati i lavori delle commissioni esaminatrici dei concorsi universitari, data la particolare natura ed i caratteri speciali che connotano tali concorsi, sono meno rigidi di quelli degli altri concorsi pubblici, per cui la materia del giudizio rimessa alla commissione comprende ampi poteri discrezionali riconosciuti alla stessa (sì

che ad es. si ritiene la commissione esonerata dalla regola generale della predisposizione di criteri di massima, della attribuzione di coefficienti numerici ai titoli - Cfr CdS sez. VI 27.4.99 n. 534, TAR Lazio Roma n. 3853/2005).

In altri termini, è consentito un largo margine di discrezionalità alle commissioni esaminatrici, le quali esprimono le valutazioni sui candidati mediante votazioni finali complessive, previa espressione di giudizi individuali da parte di ciascun commissario, la cui legittimità non è subordinata a votazioni numeriche, ma alla logicità dei giudizi (CdS sez. VI 4.4.2000 n. 1940).

Osserva in proposito il Collegio che tali considerazioni comportano un maggior onere di garanzie formali da parte dell'amministrazione procedente: in considerazione della ampia discrezionalità di cui sono attributarie le commissioni di tali concorsi, in cui non vi sono punteggi,e non vi è alcuna possibilità di un automatico riscontro della legittimità dell'operato della commissione, deve essere inteso in maniera più rigorosa il principio dell'anonimato degli elaborati scritti.

Dunque, in un concorso con un numero estremamente limitato di candidati (tre nella procedura annullata , ridotti a due nella presente procedura), in cui la commissione ha già proceduto alla correzione degli elaborati scritti- ancorchè questi ultimi siano stati annullati per un mero motivo procedimentale – sarebbe stata necessaria, in ossequio al principio di anonimato rigidamente ma sostanzialmente inteso, la nomina di una nuova commissione giudicatrice, che nella specie non è stata effettuata.

Sicchè il particolare evolversi degli avvenimenti e la possibile lesione al principio dell'anonimato avrebbero dovuto comunque imporre la sostituzione della Commissione.

La salvaguardia del principio di segretezza impone il rigoroso rispetto di regole formali poste a tutela dello stesso, e richiede che la valutazione degli elaborati avvenga ad opera di commissari che non siano già stati posti in condizione di prendere conoscenza in qualche modo della identità dei candidati. Il formalismo che caratterizza la disciplina delle procedure in oggetto risponde, infatti, soprattutto, alla necessità di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e la parità di condizioni tra i concorrenti. D'altra parte, la tutela giuridica dell'interesse pubblico al corretto svolgimento dei concorsi pubblici, secondo i principi di cui all'articolo 97 della Costituzione, deve essere assicurata in astratto e preventivamente.

Calando tali principi nella procedura oggetto di impugnativa, deve ritenersi che le garanzie essenziali sulla segretezza ed anonimato degli elaborati e sull'impossibilità di riferirne a priori la appartenenza ad un candidato piuttosto che ad un altro sono estremamente ridotte in caso di concorso con soli due candidati; sicché diventa irrilevante anche l'ulteriore considerazione che la commissione non ha proceduto alla correzione degli stessi elaborati ma di nuove tracce e nuove prove, se si considera anche la circostanza , dedotta in ricorso e non specificamente contestata ,che il controinteressato nelle more della rinnovazione della procedura di gara, ha prestato servizio ed ha svolto attività scientifica presso l'Università, rendendo in qualche modo più " visibile" il proprio stile scientifico e linguistico.

L'accoglimento di tale motivo di ricorso comporta l'annullamento degli atti impugnati, con assorbimento delle ulteriori censure.

Sussistono, comunque, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del secondo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Napoli, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:
- accoglie la domanda e per l'effetto
- annulla le rinnovate risultanze finali della procedura di concorso ad un posto di ricercatore universitario di ruolo settore GEO/04, presso la facoltà di scienze matematiche, rinnovazione disposta a seguito dell'annullamento giurisdizionale della precedente fase in esecuzione della sentenza del TAR di Napoli sez. II n. 7303/2005; del DR 3955/2005 di approvazione degli atti di concorso; la nota in data 2.11.2005 di comunicazione di tutti i verbali della commissione; la nota in data 4.10.2005; i provvedimenti DR n. 2579 del 1.7.2005 con cui l'amministrazione ha nominato la commissione nella medesima composizione di quella che ha adottato gli atti annullati.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 5.12.2005.

Depositata in Segreteria in data 20 gennaio 2006.

Torna all'indice

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONE SICILIA

Catania, sezione I

Sentenza 11 gennaio 2006, n. 14
(Legge n. 241/1990)

omissis…

la Giunta approvava il progetto esecutivo e fissava i termini per l'inizio e l'ultimazione delle procedure espropriative; con deliberazione 11/12/2003 n. 218 detti termini venivano modificati.

Parte ricorrente veniva resa edotta di tale procedimento e dei relativi atti con avviso di deposito notificato un data 8/7/2004; essa reagiva in via giurisdizionale con il ricorso originario in epigrafe descritto, e deduceva violazione degli artt. 10 e 11 legge n. 865 del 1971 e degli artt. 7 e ss. legge n. 241 del 1990, nonché 8 ss. della legge regionale n. 10 del 1991, eccesso di potere per difetto di istruttoria (primo motivo, riferito alle prime due deliberazioni sopra indicate), ed invalidità derivata (secondo motivo, riferito alla più recente di esse).

Il Comune di Pedara si costituiva in resistenza, ed in primo luogo eccepiva la tardività del gravame con riferimento ai su richiamati provvedimenti deliberativi del 2000 e del febbraio 2003; ciò sul rilievo della piena conoscenza da parte della ricorrente della prima di tali deliberazioni. Tale piena conoscenza sarebbe da ricollegare, secondo parte resistente, alla comunicazione del 13/10/2000, di invito a prendere visione degli atti del procedimento depositati presso l'Ufficio tecnico comunale.

Inoltre, piena conoscenza delle deliberazioni del 2003 si sarebbe poi verificata giusta pubblicazione in GURS 27/7/2004, parte II, n. 9.

In secondo luogo il ricorso sarebbe, secondo parte resistente, infondato, in quanto la ricorrente avrebbe avuto la possibilità di esaminare gli atti del procedimento prima della redazione del progetto esecutivo, sì da presentare le proprie osservazioni, cui è stato dato riscontro.

Con ord. n. 1592/2004 l'istanza cautelare avanzata dalla ricorrente veniva rigettata, per ritenuta fondatezza dell'eccezione di irricevibilità per tardività.

In sede d'appello detta decisione veniva confermata (ord. n. 909/2004).

Con un primo atto di motivi aggiunti parte ricorrente impugnava l'ordinanza di occupazione d'urgenza dell'immobile di sua proprietà e l'avviso di immissione in possesso, meglio indicati in epigrafe; censurava tali atti per violazione dell'art. 1, comma 3, legge n. 1 del 1978, eccesso di potere per carenza dei presupposti, invalidità derivata in relazione alla violazione delle norme sulla partecipazione (primo motivo), eccesso di potere per indeterminatezza delle aree da occupare (secondo motivo), violazione dell'art. 3 della legge n. 1 del 1978 (terzo motivo).

Il Comune di Pedara contestava tutte le deduzioni avversarie.

Con ord. n. 349/2005 veniva rigettata per ritenuta infondatezza delle predette censure l'istanza cautelare avanzata in una ai suddetti motivi aggiunti.

In sede d'appello veniva rilevata la sussistenza del *fumus* di fondatezza con riferimento alla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di p.u. originaria, "comportante *ex se* l'illegittimità dell'impugnato decreto d'occupazione d'urgenza", e tuttavia non veniva ritenuta sussistente l'estrema gravità ed urgenza di cui all'art. 23 *bis*, quinto comma, della legge T.a.r.

Con ulteriore atto di motivi aggiunti parte ricorrente impugnava un successivo avviso di immissione in possesso (meglio indicato in epigrafe), deducendo – con unico articolato motivo - le censure di violazione dell'art. 20 legge n. 865 del 1971, eccesso di potere per carenza dei presupposti, invalidità derivata in relazione alla violazione delle norme sulla partecipazione.

Su richiesta della parte ricorrente, il Presidente del T.A.R. Catania concedeva in sede monocratica la tutela cautelare, sospendendo le operazioni di immissione in possesso (D.P. 1161/2005).

Con ord. n. 1420/2005 è stato confermato il predetto D.P., con motivazione basata sul rilievo della inefficacia di una prima dichiarazione di pubblica utilità e della illegittimità di ulteriori deliberazioni non precedute da comunicazione di avvio del procedimento.

Trattenuta la causa in decisione alla pubblica udienza del 11/10/ 2005, è stato pubblicato il dispositivo di sentenza n. 82 del 14/10/2005, ai sensi del comma sesto dell'art. 23 *bis* legge T.a.r.

II. Esame delle questioni di diritto.

Ritiene il collegio di dover seguire l'orientamento già espresso in sede cautelare, in prime cure come in secondo grado, laddove si è sottolineata la rilevanza di due aspetti: da un lato quello dell'inefficacia, sopravvenuta nelle more del giudizio, della dichiarazione di p.u.; dall'altro, quello della mancata comunicazione di avvio del procedimento in relazione agli atti a detta dichiarazione successivi, che vizia tutti gli atti della procedura espropriativa.

E' appena il caso di osservare che la su rilevata inefficacia comporta l'assorbimento ed il superamento della eccezione di tardività del ricorso introduttivo del giudizio.

In sostanza, la vicenda va così ricostruita: alla dichiarazione di p.u. del 12/10/2000 non hanno fatto seguito nel termine triennale di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 1 del 1978, l'inizio e l'ultimazione dell'espropriazione. Né le successive deliberazioni adottate dall'amministrazione avrebbero potuto impedire la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di p.u.; ciò in quanto la deliberazione n. 14/2003, recante approvazione del progetto esecutivo, non costituisce ovviamente effettivo inizio dei lavori, e la deliberazione n. 218/2003, recante nuova e diversa dichiarazione di p.u., è viziata dalla violazione delle garanzie partecipative previste dalla legge generale sul procedimento (241/1990, e, in Sicilia, legge regionale n. 10/1991), nonché dalla legge n. 865/1971 (artt. 10 ss.).

Orbene, con particolare riferimento a tale nuova dichiarazione di p.u. del 2003, osserva il collegio che è pacifico il principio secondo cui l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti che saranno incisi dalla realizzazione dell'opera deve avvenire prima di tale dichiarazione (cfr.: T.A.R. Catania, I sezione, sent. n. 1525/2005; C.S., A.p., n. 14/1999), e ciò per consentire una effettiva tutela delle proprie ragioni ai privati interessati dal procedimento espropriativo.

Quanto al più recente avviso di immissione in possesso, adottato dall'amministrazione dopo la interruzione delle operazioni avviate a seguito di ordinanza di occupazione d'urgenza e relativo primo avviso di immissione in possesso, oggetto del primo atto di motivi aggiunti, deve ritenersi ormai inefficace - come esattamente sostenuto nella prima delle censure dedotte con il secondo atto di motivi aggiunti - l'ordinanza con la quale è stata disposta l'occupazione temporanea e d'urgenza, per mancata esecuzione entro il termine trimestrale fissato dall'art. 20 della legge n. 865/1971.

Vale la pena di dedicare qualche attenzione all'applicabilità alla fattispecie dell'art. 21 *octies*, 2° comma, della legge n. 241 del 1990, introdotto con recente legge n. 15 del 2005 (art. 14), norma richiamata nelle difese svolte oralmente dall'amministrazione resistente in pubblica udienza, ma che tuttavia nella specie, ad avviso del collegio, non è idonea, per le ragioni che si passa ad esporre, a determinare la infondatezza del gravame, ovvero, a seconda delle ricostruzioni, la inammissibilità di esso (per difetto di interesse a far valere l'astratta violazione delle garanzie partecipative).

L'art. 21 *octies*, 2° comma, poco oltre riportato consente all'amministrazione, in sostanza, di far valere - contro la pretesa del privato di veder annullato l'atto per mancata partecipazione al procedimento - la "inevitabilità" dell'assetto di interessi determinato dall'atto stesso (in astratto, ma solo in astratto illegittimo a causa di tale omessa partecipazione), così paralizzandosi la pretesa del ricorrente.

La norma, secondo cui "il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato", descrive un meccanismo che ha tutte le caratteristiche di una vera e propria eccezione, con la conseguenza che – secondo le ordinarie e

notissime regole in materia di distribuzione dell'onere della prova –i fatti idonei a paralizzare l'azione devono essere dimostrati dalla parte che li introduce nel giudizio a fondamento dell'eccezione.

Prima di approfondire l'esame dell'appena citata disposizione, emanata in epoca successiva alla proposizione del ricorso in epigrafe, va innanzitutto premesso che, in astratto, essa, in quanto norma processuale, è applicabile al giudizio in questione (cfr., per l'applicabilità dello *jus superveniens* in materia processuale ai giudizi pendenti, C.S., A. p., 14 febbraio 2001, n. 1; T.a.r. Toscana, 8 giugno 2000, n. 1123; C. conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 6 novembre 1995, n. 362; con specifico riferimento all'applicabilità immediata dell'art. 21 *octies* sopra richiamato, cfr. T.A.R. Liguria, I, 21 aprile 2005, n. 519).

Sebbene l'art. 21 *octies*, 2° comma, nulla dica sulla rilevabilità d'ufficio o meno della "inevitabilità" del provvedimento e della speculare "inutilità" della partecipazione, che costituiscono le due facce del medesimo fenomeno (sicché il contenuto dell'atto non sarebbe stato modificabile a causa degli apporti partecipativi dell'interessato, dei quali si assume che sono "inutili" al fine di orientare l'amministrazione nel provvedere), tuttavia, ad avviso del collegio, la natura di eccezione e, soprattutto, l'espresso addossamento dell'onere della relativa prova all'amministrazione resistente ("il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"), fanno propendere per la necessità che sia quest'ultima ad introdurre nel giudizio la questione della inevitabilità del provvedimento ai sensi del ripetuto secondo comma dell'art. 21 *octies* della legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni. Insomma, resta per così dire nella disponibilità dell'amministrazione la scelta difensiva di andare incontro alla riedizione del procedimento a seguito del probabile annullamento in sede giurisdizionale degli atti impugnati per omessa partecipazione (di correrne il rischio, per così dire), ovvero di tentare di conservare l'azione amministrativa svolta, ove (in mancanza di altri vizi suscettibili di condurre all'annullamento) essa si ritenga in grado di dimostrare l'ininfluenza di una eventuale partecipazione del privato. Tale impostazione è per altro coerente con la funzione della partecipazione, che soddisfa non soltanto interessi dei privati (ad interloquire, rappresentando circostanze e osservazioni, prima dell'emanazione del provvedimento finale, orientandone il contenuto in senso a loro favorevole), bensì anche interessi pubblici, quale quello specifico dell'amministrazione procedente alla composizione anticipata, in sede procedimentale, dei possibili conflitti giuridicamente rilevanti suscettibili di sfociare in controversie giudiziarie, e quello generale (della collettività intera) ad evitare le conseguenze indirette ma pesanti delle soluzioni giudiziarie dei conflitti, ovvero gli esborsi di denaro anche pubblico, l'inceppamento della macchina giudiziaria, le stasi del procedimento e i rifacimenti dello stesso ogni qual volta si pervenga a decisioni giurisdizionali di annullamento.

Tutto ciò premesso a fini di chiarezza del quadro di riferimento, occorre tuttavia rilevare che nella fattispecie in esame la su richiamata disposizione non è in grado di spiegare alcun effetto, in quanto essa non è stata adeguatamente invocata dall'amministrazione. Non solo parte resistente non ha sollevato l'eccezione di cui all'art. 21 *octies*, 2° comma, più volte citato negli scritti difensivi, facendone soltanto oggetto di rilievi in sede di discussione orale in pubblica udienza, ma - quel che più conta - non ha fornito alcuna concreta prova della impossibilità di disporre diversamente degli interessi in gioco, che, come s'è detto, costituisce l'unica via consentita per accertare la superfluità della partecipazione del privato, e, nella specie, della partecipazione della ricorrente, proprietaria dell'area, ai fini dell'adozione dei provvedimenti

impugnati. Tale prova avrebbe dovuto riguardare la inesistenza di altre aree, di proprietà della stessa ricorrente ma diverse da quella su cui insiste il vivaio di cui essa si occupa, ovvero di proprietà di altre ditte, idonee alla realizzazione dell'opera pubblica di cui trattasi.

In mancanza di ciò, deve ritenersi che la partecipazione della ricorrente avrebbe consentito (e potrà consentire nella futura azione amministrativa) di trovare un assetto di interessi soddisfacente per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

Pertanto, conclusivamente, attesa la fondatezza delle doglianze con cui nei diversi atti di impugnazione proposti da parte ricorrente è stata fatta valere la violazione delle norme sulla partecipazione (primo motivo del ricorso introduttivo, e, in termini di invalidità derivata, secondo motivo del medesimo ricorso nonché primo di entrambi i motivi aggiunti), ed attesa altresì l'inefficacia sopravvenuta della originaria dichiarazione di p.u. - che già *ex se* priva di fondamento tutti gli atti ad essa successivi - ed assorbite le ulteriori censure, vanno accolti sia il ricorso originario sia i motivi aggiunti successivamente proposti, e per l'effetto vanno annullati tutti gli atti della procedura espropriativa in questione, salvi gli ulteriori motivati e legittimi provvedimenti che potranno sempre essere adottati nell'ambito di un nuovo procedimento conforme alla legalità ed ai principi statuiti con la presente decisione.

Appare tuttavia equo, tenuto conto di tutte le circostanze, compensare integralmente le spese e gli onorari di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania (sez. I) – accoglie il ricorso ed i motivi aggiunti in epigrafe, come precisato in motivazione, per l'effetto annullando gli atti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione conformi all'ordinamento ed ai principi statuiti nella presente decisione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza – la quale viene depositata in Segreteria - sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del 11/10/2005.

Depositata in Segreteria l' 11/1/2006.

Torna all'indice

NOTIZIE IN BREVE

GENNAIO

Accordo fatto

All'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), dopo otto mesi di trattative, si è concluso l'accordo per il contratto di lavoro del personale tecnico e amministrativo dell'Università.
Soddisfazione ha espresso il Sottosegretario alla funzione pubblica, Learco Saporito.
"Siamo soddisfatti per l'accordo raggiunto che prevede un incremento del 98% *pro capite* per gli amministrativi e i tecnici del comparto universitario".

Audizione del Ministro Baccini

Si è svolta il 25 gennaio presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.
Il Ministro per la funzione pubblica ha riferito sulle iniziative del Governo per la semplificazione, la codificazione e il riordino normativo.
"Le politiche per la semplificazione rappresentano una priorità e un elemento caratterizzante dell'azione del Governo. La semplificazione, in altre parole – ha detto il Ministro – deve diventare un interesse pubblico specifico, poiché, se non viene adeguatamente tutelato, potrebbe soccombere nel confronto con gli interessi settoriali, sia nel contesto nazionale, sia anche, a maggior ragione, in sede europea".

Buoni esempi

Il Comune di Parma offre una casella di PEC (Posta Elettronica Certificata) a tutti i cittadini maggiorenni che risiedono, studiano o lavorano in città.
Il servizio permetterà di comunicare per posta elettronica con l'amministrazione comunale, ottenendo la ricevuta di ritorno, che ha lo stesso valore di quelle della posta cartacea.
Info: www.servizi.comune.parma.it

Governance 2006

E' questo il tema-cardine del Forum della pubblica amministrazione 2006.
Ed è stato anche il tema del convegno voluto dal Ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, dal titolo "Rafforzare la *governance* per rafforzare la fiducia: la rete delle pubbliche amministrazioni per la competitività e la garanzia dei diritti".

Il Ministro, nel suo intervento, si è soffermato sul tema della *governance* affermando che "Rafforzare la *governance* pubblica è fondamentale per rafforzare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni in generale. Ritengo, pertanto, che la prossima edizione del Forum pa costituisca un'occasione veramente importante per guardare ai problemi della *governance* pubblica e delle politiche di modernizzazione in questa nuova ottica".

Istruzioni per l'uso

Sono quelle contenute nelle "Linee guida per la pubblica amministrazione digitale" pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 16 del 20 gennaio 2006.
In premessa la direttiva precisa che le linee guida sono obbligatorie per le amministrazioni dello Stato e per gli Enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale; per le Regioni e gli Enti locali e territoriali costituiscono un contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa e organizzativa.
La comunicazione *on line* rappresenta una delle principali novità rese obbligatorie dalla direttiva.
E l'obbligo riguarda sia le comunicazioni esterne che quelle interne.
Ne consegue, per le amministrazioni, la necessità di mettere nella giusta evidenza, sulla *home page* dei siti istituzionali, gli indirizzi utili e necessari per i cittadini e di indicare per gli atti e i procedimenti di maggior interesse i termini, i nomi dei responsabili e l'unità organizzativa di riferimento.

***M**-government*

E' il *mobile government*, ed è la sigla più recente nel panorama dell'*e-government*.
Rappresenta l'insieme di applicazioni che sfruttano la telefonia mobile ed è la frontiera futura nella comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
Lo conferma il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nelle Pubbliche Amministrazioni) che sta lavorando affinché, con un sistema pubblico di connettività, si possa accedere alle banche dati pubbliche attraverso cellulari e palmari.
I cittadini potranno ricevere informazioni via sms su traffico, maltempo, scadenze di pagamenti e, con la carta nazionale dei servizi, potranno usufruire dei servizi pubblici *on line*.
Info: www.cnipa.gov.it/site/it-IT/In_primo_piano/M-government/

Roma chiama Pechino

Il 2006 è l'anno dell'Italia in Cina e il nostro Paese darà il proprio contributo nella pubblica amministrazione cinese.

Protagonista sarà il Formez che ha siglato, in Cina, un protocollo di intesa con la CNSA - Scuola nazionale di amministrazione cinese, per garantire attività di assistenza al processo di riforma sociale cinese.
L'accordo prevede scambi di cooperazione scientifica tra i due istituti di formazione.
La gestione di un progetto così ambizioso è resa possibile dall'apertura di due uffici, uno in Cina per il Formez e uno in Italia per la CNSA, presso l'ufficio internazionale del Formez di Roma.

FEBBRAIO

Autostrada digitale

Sono pronti i decreti che daranno il via alla gara d'appalto per la scelta dell'azienda che realizzerà la grande infrastruttura digitale che si chiama Spc-Sistema pubblico di connessione e collegherà le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti locali.
E' il salto di qualità, atteso da anni, che porterà i processi di *e-government* ad essere integrati e connessi tra loro, creando una rete che permetta agli Enti di scambiare dati, accedere ad archivi, far circolare le informazioni.

Cantieri in trasferta

Il 9 febbraio si è svolto in Veneto il seminario conclusivo del corso di perfezionamento per Consigliere di fiducia.
Poiché il tema era "La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione" è stato ospitato il Programma Cantieri, per presentare i risultati delle sperimentazioni sul benessere e sulla leadership al femminile.
La figura del Consigliere di fiducia nelle pubbliche amministrazioni è stata prevista nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131, relativa alla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro e dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo.
E' un esperto chiamato ad affrontare il tema delle molestie sessuali sui luoghi di lavoro e del *mobbing*.

Formazione

E' la parola d'ordine per le pubbliche amministrazioni. Il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, ha presentato, a palazzo Vidoni, sede del ministero della funzione pubblica, i risultati di una ricerca realizzata dal Formez, in collaborazione con l'istituto Piepoli.
L'indagine è stata effettuata in un'area pilota della provincia di Roma ad alta densità di stranieri (Fiumicino, Ladispoli, Cerveteri) per conoscere i fabbisogni dei dipendenti pubblici, operatori sanitari e scolastici, che erogano servizi agli immigrati.

Ne è emersa una forte domanda di formazione. Il 66% dei funzionari pubblici vorrebbe incrementare la formazione continua e il 26% rafforzare la formazione specialistica di base.
Il progetto "Formazione continua dei funzionari della pubblica amministrazione addetti ai servizi agli immigrati" è stato illustrato dal presidente del Formez, Carlo Flamment.

M*emorandum* di intesa Italia-Austria

E' stato sottoscritto, per l'amministrazione italiana, dal capo del dipartimento della funzione pubblica, Federico Basilica, e, per l'amministrazione austriaca, dal capo della sezione III – servizi pubblici e riforma amministrativa , Emmerich Bachmayer.
L'accordo si riferisce a un sistema di scambi formativi e operativi dei dipendenti pubblici di Italia e Austria per rafforzare la cooperazione amministrativa.
La base normativa per l'accordo data dall'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che prevede lo "scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero".

Pa *on line*: la stagione dei successi

L'Italia è tra i primi Paesi al mondo per la fornitura di contenuti *on line* e fa registrare un buon livello nella qualità dell'informazione.
E' quanto risulta dal censimento delle pubbliche amministrazioni in rete, curato da Retecamere, la società di comunicazione del sistema camerale.
L'analisi comparata si è concentrata su Francia, Spagna, Gran Bretagna e Germania che sono Paesi simili all'Italia per caratteristiche quantitative e qualitative del sistema imprenditoriale.
Il nostro tasso di crescita nell'erogazione dei servizi, soprattutto rispetto ai nostri partner europei di maggior peso, è alto e destinato a mantenere un *trend* elevato.

Parastatali ok

Il Consiglio dei ministri ha approvato l'accordo del biennio economico 2004-2005 per i lavoratori del comparto Epne – Enti pubblici non economici.
"Si tratta di un accordo importante – ha detto il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, - che prevede un incremento del 5.01%; questo aumento, sommato a quello del biennio precedente, arriva a un incremento di più del 10% nel quadriennio contrattuale".

Progetto UTIF

E' un progetto di formazione per "internazionalizzare" le regioni del Mezzogiorno, promosso dal Ministero per gli affari esteri. Il bilancio è positivo. Sono stati formati 1.200 funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione regionale e locale.
Le attività di formazione miravano a rafforzare il ruolo internazionale delle Regioni, attraverso il potenziamento delle competenze della pubblica amministrazione regionale e locale in materia di programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali e la programmazione e gestione di politiche di sviluppo del territorio.
Il programma ha, inoltre, offerto la possibilità di effettuare scambi di buone pratiche amministrative ed esperienze di gestione con enti omologhi e altre realtà estere per migliorare le attività interne.

***S**impliciter*

E' un progetto sviluppato dal Formez per promuovere l'armonizzazione e il recepimento, in alcune regioni del sud, delle migliori normative e prassi sui temi della qualità della regolazione e della semplificazione.
Le conclusioni tratte, a chiusura di progetto, rappresentano l'urgenza di una nuova fase di semplificazione amministrativa per i cittadini e per le imprese.
Le azioni previste sono: analisi della domanda degli utenti e delle piccole aziende per decidere l'agenda delle priorità, individuazione delle esperienze più efficaci a livello locale; realizzazione di azioni di supporto per diffondere il *know how* acquisito.
Info: http://www.simpliciter.it

Telepa si rinnova

E' nata tre anni fa, su iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica, la televisione *on line* della pubblica amministrazione, è cresciuta bene e si è rifatta il *look*.
La vesta grafica è più accattivante e, soprattutto, è stata rivisitata pensando alle regole dell'usabilità, per facilitare la ricerca dei contenuti da parte degli utenti.
Il portale offre molti prodotti: notiziari aggiornati, inchieste e analisi sui temi dell'innovazione tecnologica, informazioni sui servizi per i cittadini e per le imprese, notizie sull'organizzazione amministrativa e sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni.
E' possibile accedere all'archivio, suddiviso per contenuto, per agevolare la ricerca.
Anche la *newsletter* è stata rinnovata; per riceverla bisogna registrarsi all'indirizzo www.telepa.it

Virtù premiata

Le Regioni, gli Enti del Servizio sanitario nazionale e gli Enti locali virtuosi, che hanno rispettato il patto di stabilità interno, sono stati autorizzati ad assumere personale, a tempo indeterminato, per il triennio 2005-2007.
Il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, ha, infatti, firmato i dpcm di autorizzazione.
I decreti, che attuano gli accordi stipulati in Conferenza unificata il 28 luglio e il 24 novembre 2005, contengono i criteri e i vincoli relativi agli organici e le modalità di assunzione secondo quanto previsto nella Finanziaria 2005, per gli anni 2005, 2006, e 2007.

MARZO

Aran: rinnovati i vertici

Il Presidente del consiglio dei ministri ha firmato il decreto di nomina del nuovo Comitato direttivo dell'Aran.
Il Consigliere Raffaele Perna è il presidente, Antonio Guida e Edoardo Calzoletti sono i componenti.
Il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, ha espresso la sua soddisfazione "perché questo permetterà all'Agenzia di portare a compimento le ultime trattative dei contratti collettivi e di concludere le procedure di alcuni contratti già firmati".

Bilancio sociale

Il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, ha emanato una direttiva per dettare alle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, le linee-guida per la rendicontazione sociale.
L'obiettivo è di "rendere accessibile, trasparente e valutabile" da parte dei cittadini l'operato delle amministrazioni pubbliche.
L'amministrazione pubblica, nel bilancio sociale, deve chiarire i valori che ispirano la propria azione e le priorità di intervento; deve rendere conto del proprio operato e dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi dichiarati; infine, deve dar conto delle risorse utilizzate, delle azioni intraprese e dei risultati conseguiti.
La direttiva è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 16 marzo 2006.

Comitato paritetico Funzione pubblica-Confindustria Lazio

Alla presenza del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, e del presidente della Confindustria Lazio, Giancarlo Elia Valori, si è insediato il comitato paritetico Funzione pubblica/Confindustria Lazio, previsto dal protocollo d'intesa stipulato nel 2005.
E' il primo esempio di collaborazione organica tra Stato e rappresentanza del mondo dell'industria nel Lazio.
Saranno monitorati i limiti e gli eventuali impedimenti amministrativi per l'attività delle imprese.
Una verifica sul campo per favorire la competitività delle imprese.
Un esempio eccellente di un metodo di lavoro che parte dall'esame dei problemi concreti che investono le imprese del Lazio.

Contratti collettivi

Il Consiglio dei ministri ha approvato sei contratti collettivi. Il contratto relativo all'area della dirigenza dei Ministeri e delle Aziende a ordinamento autonomo per il quadriennio normativo 2002-2005, il primo biennio economico 2002-2003 e il secondo biennio economico 2004-2005; il contratto dell'area dirigenziale della Presidenza del consiglio dei ministri per il quadriennio normativo 2002-2005, il primo biennio economico 2002-2003 e il secondo biennio economico 2004-2005; il contratto relativo al personale non dirigente delle Agenzie fiscali per il secondo biennio economico 2004-2005; il contratto collettivo del personale non dirigente della Presidenza del consiglio dei ministri, relativo al secondo biennio economico 2004-2005. "I contratti collettivi approvati – ha detto il ministro Mario Baccini – dopo l'esame di compatibilità economico-finanziaria della Corte dei conti, con la conseguente certificazione, saranno definitivamente sottoscritti dall'Aran".

I numeri della pa *on line*

Nel periodo giugno 2005-gennaio 2006 le pubbliche amministrazioni hanno emesso un importante numero di informazioni *on line*.
La ricerca è stata fatta da Telpress News&Clips sul tema "Pubblica amministrazione a confronto sull'informazione".
La fonte dei dati della ricerca è il flusso PA-Channel di Telpress News&Clips, il motore di ricerca internet sviluppato e gestito da Telpress che analizza i siti delle pubbliche amministrazioni e ne rileva le variazioni di contenuti delle pagine informative e dei comunicati stampa.
I numeri: si va da 2391 comunicati delle Camere di Commercio a 5 comunicati dell'Ufficio del Servizio civile.

La burocrazia avanza nel *web*

La semplificazione della burocrazia renderà più agile la vita delle imprese.
E' la strategia della pubblica amministrazione, che ha potenziato il portale www.impresa.gov.it, incrementando i servizi di collegamento.
Di questo si è parlato al convegno del Cnipa-Centro nazionale per l'informatica nella pa, dal titolo "L'*e-government* per le imprese" il 9 marzo.
L'obiettivo è di semplificare la relazione tra le imprese e le pubbliche amministrazioni.

Il primo passo è stato il collegamento *on line* delle imprese con Inail, Inps e Camere di commercio.
La semplificazione del rapporto fra imprese e pubblica amministrazione rappresenta la leva fondamentale per il rilancio della competitività del sistema produttivo.

Monitoraggio della pubblicità istituzionale

Lo fa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e riguarda tutte le Amministrazioni, che hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità le spese "per l'acquisto, ai fini di pubblicità istituzionale, di spazi sui mezzi di comunicazione di massa relative a ciascun esercizio finanziario".
La trasmissione deve avvenire per via telematica su modelli reperibili, previa registrazione, all'indirizzo www.roc.infocamere.it entro il 31 marzo di ogni anno.
Le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici devono trasmettere i modelli anche se non hanno acquistato spazi nell'esercizio precedente.

Protocollo d'intesa sulla semplificazione a Palazzo Vidoni

E' stato firmato dal ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, e da Giuseppe Morandini, presidente della piccola industria di Confindustria per la misurazione annuale del carico burocratico per le imprese e il monitoraggio degli effetti prodotti dal processo di semplificazione amministrativa.
L'Istat darà il suo prezioso contributo.
Il protocollo, per rispondere alle reali esigenze delle imprese, recepisce le indicazioni tecniche segnalate da Confindustria.
Dopo la creazione della Cabina di regia, Confindustria e Funzione pubblica si sono impegnate per dare un segnale di svolta concreto e giungere a una semplificazione percepita da imprese e cittadini ed effettivamente rilevata a livello statistico ed economico.

Quattro contratti collettivi approvati

Sanità, Regioni e autonomie locali e due code contrattuali integrative del comparto Ministeri e del comparto Aziende e istituzioni dello Stato a ordinamento autonomo, sono i contratti approvati dal Consiglio dei ministri e per i quali ha espresso profonda soddisfazione il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini. "L'approvazione dei quattro contratti collettivi – ha detto il Ministro – riguarda complessivamente 1 milione e mezzo di dipendenti pubblici e, soprattutto per l'approvazione del contratto Sanità e di quello delle Regioni ed enti locali mi sono dovuto impegnare personalmente per superare alcuni ostacoli insorti per la loro approvazione. Vorrei sottolineare – continua Baccini – che, in pochi mesi, grazie all'impegno di tutte le componenti coinvolte e mio personale, sono stati sottoscritti 30 contratti collettivi per tutte le categorie di dipendenti pubblici, ai quali è stato garantito il giusto riconoscimento retributivo per il prezioso lavoro che svolgono per la collettività".

Sicurezza: verso l'accordo

Il ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini e il Sottosegretario Learco Saporito hanno incontrato i sindacati e i Cocer, riaprendo la trattativa per le code contrattuali del comparto sicurezza.
Si tratta della distribuzione delle risorse derivanti dall'accordo del 27 maggio 2005 tra il Governo e le organizzazioni sindacali per la definizione del biennio economico 2004-2005. Le risorse portano un incremento medio mensile pari a 34 euro, che, aggiunto all'aumento già erogato per il biennio 2004-2005, porta a un incremento complessivo di 145 euro mensili.
I sindacati e il Cocer si sono dichiarati disponibili alla sottoscrizione dell'accordo.

Vicedirigenza

L'Organismo di coordinamento dei comitati di settore delle pubbliche amministrazioni, presieduto dal ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, ha approvato l'atto di indirizzo per la ridefinizione dei comparti delle amministrazioni statali, prevedendo l'istituzione della vicedirigenza in tutte le amministrazioni pubbliche.
"Attraverso il riconoscimento della vicedirigenza – ha detto il ministro Baccini – si valorizza una categoria di dipendenti che svolgono funzioni di capillare importanza nelle pubbliche amministrazioni. Mi sono battuto personalmente prevedendo uno stanziamento integrativo anche nella legge finanziaria 2006. Auspico che il contratto venga concluso al più presto".

torna al sommario