



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XIII – N. 1/2007

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

[vai al SOMMARIO](#)

SOMMARIO

- ▶ Editoriale, *di Maria Castrianni*
- ▶ Comunicazioni del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, sul *memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico

INTERVENTI

- ▶ Semplificazione e innovazione. Dalla semplificazione amministrativa alla semplificazione informatica, *di Ciro Esposito*
- ▶ Tempi certi, responsabilità delle azioni, centralità del cittadino: così vogliamo la p.a. di domani, *di Beatrice Magnolfi*
- ▶ Il fattore umano quale elemento fondamentale dell'innalzamento della qualità della pubblica amministrazione, *di Antonio Naddeo*
- ▶ I percorsi di riforma del sistema amministrativo, *di Gian Piero Scanu*

DOCUMENTI

- ▶ Verso il sistema nazionale di *e-government*: linee strategiche, *di Luigi Nicolais*
- ▶ Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
- ▶ Protocollo delle risorse per il biennio 2006-2007 del CCNL del pubblico impiego
- ▶ Protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi di digitalizzazione, evoluzione ed integrazione dei sistemi informativi dell'amministrazione della giustizia
- ▶ Protocollo d'intesa tra il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e Poste Italiane s.p.a., in qualità di capogruppo del "Gruppo Poste Italiane"

- ▶ Rapporto conclusivo della commissione per le migliori tecnologie di gestione e smaltimento dei rifiuti
- ▶ Relazione al TAR del Lazio del presidente Pasquale de Lise all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007.

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

- ▶ Le nuove forme di lavoro ed il sistema globale di sicurezza: quale formazione per la prevenzione?, *di Luciano Cannerozzi de Grazia*

RUBRICHE

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

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno XIII – N. 1 / 2007 – Nuova serie

- Proprietà* - Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais
- Direttore responsabile* - Maria Castrianni - Capo dell'Ufficio stampa
- Comitato scientifico* - Danilo Del Gaizo - Capo dell'Ufficio legislativo
- Ciro Esposito - Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie
- Antonio Naddeo - Capo del Dipartimento della funzione pubblica
- Comitato tecnico di redazione* - Luciano Cannerozzi de Grazia - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale
- Eugenio Gallozzi - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni
- Pia Marconi - Direttore dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure
- Andrea Morichetti Franchi - Direttore dell'Ispettorato
- Paola Paduano - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni
- Francesca Russo - Direttore dell'Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni
- Francesco Verbaro - Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
- Redazione* - Rossella Bocci, Romualdo Chiesa, Giselda Papitto - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione
- Direzione e redazione* - Corso Vittorio Emanuele, 116, 00186 Roma
Telefono 06.6899.7565, fax 06.6899.7196
- Stampa e distribuzione* - Istituto poligrafico e Zecca dello Stato

Registrazione presso il Tribunale civile di Roma n. 263/86 del 18 maggio 1995.

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

Nuovi e qualificati orizzonti si aprono per i cittadini e per il sistema delle imprese a seguito della presentazione alle pubbliche amministrazioni del documento governativo che contiene le linee strategiche “Verso il sistema Nazionale di *e-government*”.

Nuovi orizzonti in quanto si dovrebbe correttamente coniugare la cultura della nuova organizzazione, cioè orientata alla “*customer satisfaction*” richiesta dall’applicazione dei principi di buona amministrazione contenuti nel decreto legislativo n. 165 del 2001 che, per tali aspetti, risulta confermativo delle intuizioni già presenti nel testo base del decreto legislativo n. 29 del 1993, con la cultura del ricorso alle tecniche dell’ICT, definite nel decreto legislativo n. 39/1993 e poi affinate nel tempo dai successivi interventi legislativi.

Più qualificati orizzonti in quanto si è rivolto un pressante invito alle diverse burocrazie dei sempre più coinvolti livelli di governo della “*res publica*” alla cooperazione, ma soprattutto a cercare di ridefinire, attraverso una reingegnerizzazione dei processi produttivi che scaturiscono dall’applicazione della ormai famosa legge n. 241 del 1990, un assetto delle attività che risulti ispirato ai parametri dell’efficienza, dell’economicità, dell’efficacia.

D’altra parte, come è stato giustamente osservato da più parti, fare innovazione, soprattutto nella P.A. significa assumere tutte quelle misure che siano capaci di tradurre il principio del buon andamento di cui all’art. 97 della nostra Costituzione. Alla base della strategia politica elaborata in tale materia, che si è nutrita anche delle esperienze sinora maturate sul campo, c’è una scelta forte: quella di aver ricondotto sotto un’unica regia il tema

dell'adeguamento organizzativo dei sistemi amministrativi e quello della digitalizzazione delle procedure che sono lo strumento di colloquio con il cittadino e con le imprese.

E regia politica unica significa dover lavorare perché non ci sia tra Regione e Regione un eccessivo difetto di informatizzazione, che da sempre costituisce un indicatore tangibile di quel mancato adeguamento degli apparati amministrativi alla disciplina nazionale che vuole garantire livelli di qualità dei servizi uguale per tutti.

In questo numero della Rivista non mancano i riferimenti al complesso lavoro che si sta realizzando in una prospettiva che vede i diversi livelli di governo, dallo Stato alle Regioni al sistema delle autonomie locali, coinvolte nell'assicurare i contenuti del già richiamato principio costituzionale del buon andamento.

Infatti, solo sollecitando le pubbliche istituzioni a definire e ad attuare piani di produttività, il cittadino e l'impresa, ciascuno per quanto di proprio interesse, potranno valutare la validità delle misure assunte per accrescere la produttività e i miglioramenti di efficienza conseguiti.

In tale ottica, va, quindi letta la comunicazione che il ministro Luigi Nicolais ha reso al Parlamento, in occasione della sua audizione del 21 febbraio scorso, riferendo sui contenuti del “*Memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico” sottoscritto con i rappresentanti delle tre confederazioni sindacali.

[torna al sommario](#)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, LUIGI NICOLAIS, SUL MEMORANDUM D'INTESA SUL LAVORO PUBBLICO *

Signor Presidente, onorevoli deputati,

con il *Memorandum* d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sottoscritto il 18 gennaio 2007 con i rappresentanti delle tre confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, il Governo ha avviato un percorso di concertazione con le parti sociali che, mediante la complessiva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, intende migliorare la qualità dei servizi pubblici.

In primo luogo, vorrei sottolineare che, per la prima volta, una intesa Governo-Sindacati concentra l'attenzione, con tanta enfasi e in modo non rituale, sulla qualità di servizi e funzioni pubbliche e su ciò che occorre fare per conseguirla. Il documento, nell'evidenziare la necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici al fine di garantire la “crescita duratura dell'economia” e “la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza”, afferma l'esigenza conseguente di “misurare, verificare e incentivare” la qualità dei servizi.

A tal fine si prevede l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti nella valutazione dei servizi pubblici e dalla cui qualità dipende l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza previsti nel nostro ordinamento costituzionale.

Qualità, risultati e produttività dei servizi e del lavoro vengono assunti, quindi, con maggiore trasparenza e chiarezza, quali criteri di valutazione, da riportare nei contratti collettivi nazionali e integrativi, per la determinazione della retribuzione dei dirigenti e, in generale, del personale pubblico.

* Audizione del 21 febbraio 2007 del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais, presso l'XI Commissione della Camera dei deputati.

Mai tanto peso era stato dato a questi temi, né nei precedenti accordi tra Governo e Sindacati, dal 1993 al 2005, né nei contratti collettivi di lavoro delle pubbliche amministrazioni del periodo dal 1994 al 2006.

Inoltre, il *Memorandum* avvia la correzione di una serie di disfunzioni che hanno negativamente influito, negli anni passati, sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sul successo delle politiche di riforma, quali la moltiplicazione delle strutture organizzative, realizzatasi in gran parte per soddisfare aspettative di carriera o retributive del personale coinvolto, ovvero l'adozione di sistemi di valutazione del personale, formalistici e inutili.

Il *Memorandum* richiede, per la sua effettiva attuazione, un insieme di strumenti: legislativi, regolamentari, contrattuali.

Con riferimento al profilo contrattuale, il documento avvia il confronto con le organizzazioni sindacali in vista della predisposizione e dell'invio all'ARAN, da parte del Governo e dei Comitati di settore delle amministrazioni pubbliche, degli atti di indirizzo per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi alla tornata 2006-2009; ciò in coerenza con gli obiettivi di riorganizzazione e miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

In previsione di futuri interventi legislativi e regolamentari, il *Memorandum* indica le linee guida del progetto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, che, mediante la riduzione degli sprechi e la responsabilizzazione dei centri di spesa, intende perseguire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e legalità.

Per quanto attiene alle problematiche della dirigenza pubblica, che costituisce uno dei fattori di maggior criticità nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, si prevede il superamento, nelle nomine dirigenziali, del ricorso indiscriminato allo *spoils system* nonché il rafforzamento dell'autonomia di gestione finanziaria e amministrativa dei dirigenti.

In merito, poi, alle modalità di accesso al rapporto di lavoro pubblico, unitamente all'impegno per un progressivo superamento del fenomeno del precariato, il documento contiene un indirizzo per l'attuazione di politiche efficaci di reclutamento e *turn over* del personale pubblico.

Il *Memorandum*, dà, inoltre, forte impulso alla razionalizzazione e semplificazione delle sedi negoziali e contrasta la tendenza alla frammentazione della contrattazione integrativa, che è fonte di appesantimenti gestionali e di lievitazione della spesa pubblica.

Vorrei, altresì, evidenziare, come il *Memorandum* si ponga in linea di continuità anche con le finalità di una recente proposta di legge volta ad innovare il regime dei controlli sulle pubbliche amministrazioni; la stessa, infatti, mira, in definitiva, a valutare sistematicamente sia i risultati delle strutture che la produttività individuale del personale pubblico, anche collegando quest'ultima alla retribuzione.

In tal senso anche il *Memorandum* sottolinea la necessità di valorizzare il merito professionale, richiamando l'opportunità di rapportare parte del trattamento accessorio all'effettivo conseguimento di obiettivi di efficienza (cosiddetta produttività, collettiva e individuale), evitando, in ogni modo, la distribuzione di indennità "a pioggia".

Al fine di dare concreta attuazione a tali politiche meritocratiche, inoltre, il *Memorandum* ribadisce la necessità della costituzione o del potenziamento di centri di valutazione dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di produttività.

La fase della "misurazione" riveste, infatti, un ruolo fondamentale e può assumere anche carattere sperimentale, prevedendo la partecipazione delle associazioni rappresentative degli utenti.

Il *Memorandum*, infine, favorisce la mobilità del personale, territoriale e funzionale, fra amministrazioni pubbliche, anche nell'ambito dei processi di riorganizzazione amministrativa.

Al fine di tutelare l'interesse del dipendente e di garantire l'effettiva realizzazione dell'istituto della mobilità, si prevede l'individuazione di meccanismi contrattuali di sostegno ed incentivazione economica, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio delle amministrazioni interessate.

In particolare, per favorire l'incontro fra la "domanda" delle amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" dei dipendenti che intendono cambiare ufficio, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative, è prevista l'individuazione di una serie di misure organizzative, anche innovative, che facilitino la mobilità, nonché una formazione "mirata" per il personale ricollocato.

Da questa breve illustrazione dei principi ispiratori del *Memorandum*, risulta evidente che gli strumenti da esso individuati possono efficacemente contribuire ad una profonda riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, passaggio obbligato affinché l'economia italiana riprenda un percorso di crescita duratura.

Attraverso una maggiore produttività ed una profonda innovazione in tutti i settori, sia pubblici che privati, il sistema Paese può, infatti, tornare ad essere realmente competitivo sulla scena internazionale.

[torna al sommario](#)

SEMPLIFICAZIONE E INNOVAZIONE. DALLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ALLA SEMPLIFICAZIONE INFORMATICA

*di Ciro Esposito**

A partire dagli anni '90 si è registrato un crescente sviluppo della legislazione amministrativa finalizzata a migliorare i rapporti tra le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese.

Con la legge 241/90 e successivamente con le leggi 537/93, 59/97, 127/97, 191/98, 340/00 (le ultime quattro meglio note come “leggi Bassanini”), è stato avviato un processo di semplificazione dei procedimenti e delle metodologie di lavoro delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione di strumenti di snellimento e riduzione dei tempi e degli oneri burocratici, quali la conferenza di servizi, la dichiarazione di inizio attività, il silenzio-assenso, l'autocertificazione e con la previsione di utilizzo della potestà regolamentare per procedere ad ulteriori semplificazioni.

Attraverso i regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 400/98, è stato possibile procedere alla revisione di una serie di procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni centrali e locali, con rilevanti benefici per gli utenti finali.

L'intervento, poi, della riforma costituzionale, che ha ampliato il decentramento di potestà normative ed amministrative delle regioni e degli enti locali e lo sviluppo dell'informatica e più in generale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) hanno costituito due importanti eventi per ulteriormente accelerare e potenziare il processo di riforma dell'attività amministrativa a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

* Ciro Esposito è capo Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

La vicinanza delle istituzioni territoriali alle esigenze dei soggetti che necessitano di servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni consente di far emergere, nell'immediato, sia a livello temporale che spaziale, le difficoltà riscontrate dagli stessi per ottenere detti servizi, con la possibilità di innescare un rapporto virtuoso che consenta agli utenti di agire come leva per il cambiamento delle medesime pubbliche amministrazioni e a queste ultime, nel contesto dei maggiori poteri alle stesse riconosciute dalla predetta riforma, di "rispondere", con più rapidità e facilità ai bisogni della collettività, adottando le misure occorrenti per migliorare i servizi resi.

Le innovazioni tecnologiche, poi, hanno giocato un ruolo decisivo nell'affermarsi di un nuovo modo di operare sia delle amministrazioni centrali che locali in rapporto alla cittadinanza e agli operatori economici, nonché nelle relazioni reciproche tra le stesse amministrazioni.

Ridurre il numero dei certificati da presentare o il numero degli adempimenti da effettuare è di estrema utilità, ma la possibilità di non doversi recare presso gli uffici pubblici e poter colloquiare con essi *on line* rappresenta certamente un ulteriore passo avanti.

In proposito, le esperienze degli ultimi anni hanno evidenziato una particolare attenzione da parte del legislatore e del Governo al tema del *front-office*, cioè alle modalità tecnologiche attraverso le quali i cittadini e le imprese possono fruire dei servizi erogati *on line* dalle pubbliche amministrazioni. Sono stati, infatti, previsti strumenti di accesso a tali servizi, quali la carta d'identità elettronica, la carta nazionale dei servizi, gli sportelli unici, le cui potenzialità sono ancora in fase di incubazione ma che consentiranno, a breve, "l'esplosione" di un nuovo modo di rapportarsi tra utenti ed amministrazioni.

Le ultime ricerche condotte hanno, tuttavia, mostrato che le richieste provenienti da cittadini ed imprese riguardano più l'esigenza di una reingegnerizzazione ed integrazione delle procedure interne svolte dalle amministrazioni che non la realizzazione di punti unitari di accesso.

E' oggi, infatti, comunemente riconosciuto come l'intuizione di condizionare le logiche di rapporto tra imprese/cittadini e pubblica amministrazione attraverso gli sportelli unici sia corretta ma non sufficiente ad eliminare in radice i problemi di inefficienza, ritardi ed aggravio di costi lamentati spesso dai beneficiari finali dei servizi pubblici.

Per il superamento dei problemi in parola è necessario un cambiamento non solo della cultura organizzativa ma anche di quella informatica delle pubbliche amministrazioni. Quest'ultima ha finora prodotto, nella maggior parte dei casi, un mero accorpamento di "punti di ingresso" delle istanze, senza riuscire ad incidere sulle logiche di servizio integrato basate sul bisogno degli utenti di evitare lungaggini e aggravio di costi non giustificati.

L'informatizzazione del *back-office* come forma di semplificazione dei processi produttivi delle amministrazioni.

Fino ad oggi, il tema del *back-office* ha trovato scarsa considerazione dal punto di vista normativo, affacciandosi timidamente nelle disposizioni relative al sistema pubblico di connettività ed in particolare nella cooperazione applicativa, di cui, peraltro, non è ancora possibile apprezzare i risultati.

Una prima forma di integrazione del *back-office* è stata realizzata ad iniziativa delle stesse amministrazioni. Utilizzando lo strumento convenzionale, sono state attivate forme di collaborazione volte a condividere le banche dati. La maggior parte dei procedimenti amministrativi richiede, infatti, il coinvolgimento di più amministrazioni, le quali sono chiamate a partecipare per fornire elementi di giudizio o di valutazione ma, molto più spesso, per inviare informazioni e dati.

L'informatizzazione di un procedimento amministrativo può attuarsi mediante la semplice trasformazione in applicativo informatico dei contenuti del procedimento esistente oppure operando una trasformazione dei

processi organizzativi e di lavoro connessi; la forma che più di tutte può determinare una vera modernizzazione della pubblica amministrazione è costituita dalla informatizzazione del *back-office*.

Come la semplificazione dei procedimenti amministrativi ha rappresentato uno dei principali strumenti di innovazione degli anni '90, la reingegnerizzazione degli stessi, con l'informatizzazione integrata del *back-office*, costituisce la nuova frontiera per una pubblica amministrazione efficiente.

Il problema delle politiche di erogazione dei fondi per la semplificazione digitale.

Il cospicuo *budget* di fondi ricavati dalla vendita delle licenze UMTS, che ha costituito la base per il piano di *e-government* della precedente legislatura, è stato utilizzato, in parte, per il finanziamento dei bandi omonimi, ai quali regioni ed enti locali potevano partecipare presentando dei progetti che, qualora giudicati in linea con i requisiti previsti, avrebbero ricevuto finanziamenti per la realizzazione.

L'esito di tali bandi ha visto l'erogazione di risorse finanziarie per numerosi progetti.

Si impone ora l'esigenza di ripensare le metodologie di finanziamento, anche alla luce del quadro normativo delineato dal Codice dell'amministrazione digitale, in particolare con riguardo alla semplificazione digitale dei procedimenti amministrativi e al riuso degli applicativi informatici.

Una novità interessante in proposito è contenuta nella norma dell'articolo 1, comma 892, della legge finanziaria 2007, che prevede che nella valutazione dei progetti, al fine di estendere e sostenere in tutto il territorio nazionale la realizzazione di progetti per la società dell'informazione, è data priorità a quelli che utilizzano o sviluppano applicazioni *software* a codice aperto.

In prospettiva, un ulteriore passo avanti potrebbe essere costituito non dall'erogazione di fondi ma dalla fornitura di programmi realizzati con il contributo economico dello Stato e con la partecipazione degli enti interessati, che, anche grazie alla normativa del riuso, potrebbero essere facilmente utilizzati da tutte le amministrazioni interessate.

Tale rovesciamento di impostazione sarebbe giustificato non solo dai risparmi di spesa che ne deriverebbero ma anche dalla sostanziale identità dei procedimenti amministrativi svolti dalle Regioni e dai Comuni. Il procedimento per il rilascio di un'autorizzazione amministrativa è sostanzialmente analogo in tutto il territorio nazionale. La quasi totalità dei Comuni acquistano da società commerciali programmi applicativi gestionali. Occorrerebbe ripensare se, in luogo di 8.000 acquisti di sole licenze d'uso, non sia preferibile la realizzazione di programmi finanziati utilizzabili da tutti gli enti interessati.

TEMPI CERTI, RESPONSABILITA' DELLE AZIONI, CENTRALITA' DEL CITTADINO: COSI' VOGLIAMO LA P.A. DI DOMANI

*di Beatrice Magnolfi**

La presentazione alle amministrazioni pubbliche delle Linee strategiche “Verso il sistema nazionale di *e-government*” ha aperto la strada ad una stagione di cambiamento sostanziale della PA, all’insegna, da un lato, di un uso intelligente delle tecnologie digitali, strumentale alla ridefinizione delle procedure di lavoro e dell’organizzazione dei processi e, dall’altro, della collaborazione strategica e cooperazione, sul piano applicativo, tra tutti gli attori in campo.

La strategia *di e-government*, negli anni passati, non è stata in grado di garantire risultati tangibili ed apprezzabili dai cittadini e dalle imprese, a fronte dei rilevanti volumi di spesa realizzati. Una delle ragioni può essere identificata nell’eccessiva enfasi sul *front-office*, a fronte di uno scarso investimento strategico e finanziario sul *back-office*. Ma senza agire sul *back-office* non si può realizzare un’innovazione sostanziale: occorre incorporare la sintassi digitale sin nella definizione dei processi e dei flussi di lavoro della Pubblica Amministrazione e non limitarsi ad utilizzare le tecnologie per informatizzare le prassi già esistenti, con il rischio di mantenere le attuali inefficienze. E, soprattutto, con il pericolo di non cogliere la vera portata innovativa della digitalizzazione, che risiede proprio nella possibilità di definire nuove procedure organizzative.

Il nostro sforzo è, quindi, quello di portare le logiche del digitale e, soprattutto, della Rete all’interno delle modalità di gestione delle amministrazioni pubbliche. È proprio in virtù di quanto Internet ha già cambiato il rapporto di noi tutti con la conoscenza, la cultura, il lavoro, le relazioni interpersonali, che l’innovazione è una

* Beatrice Magnolfi è sottosegretario di Stato per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

delle azioni prioritarie, non solo del ministro Nicolais, ma del Governo: l'innovazione non è un settore specifico, ma un'azione trasversale che deve di necessità riguardare la strategia politica complessiva.

Da parte nostra, con l'emanazione delle Linee strategiche, abbiamo cercato di porre in luce la portata innovativa della digitalizzazione, mirando "al cuore del problema", da un lato, definendo le azioni di *e-government* per la ridefinizione dei processi di lavoro delle amministrazioni e l'offerta di servizi innovativi per gli utenti, dall'altro, inserendo queste azioni all'interno di una più ampia strategia di *eGovernance*, che individua nelle tecnologie una straordinaria leva per lo sviluppo dell'*e-democracy*, collocata all'interno del più ampio contesto dell'azione di governo. Il primo nostro obiettivo, ambizioso e urgente per il Paese, è porre le basi per realizzare un sistema nazionale di *e-government*, che superi la frammentazione attuale delle esperienze amministrative e ci permetta, a partire dalla valorizzazione delle eccellenze, di estendere l'offerta di un *set* minimo di infrastrutture e servizi a tutti i cittadini del nostro Paese. Questa è la necessaria premessa per contrastare gli attuali divari esistenti sul territorio, consentendo a tutti i cittadini italiani di avere gli stessi diritti e di essere inclusi e poter attivamente partecipare al processo di costruzione dell'*e-democracy*.

Particolarmente rilevante per l'attuazione delle Linee strategiche all'interno della pubblica amministrazione centrale è l'avvio dei lavori della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica.

L'insediamento della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica costituisce una pietra miliare nel processo di rinnovamento della pubblica amministrazione. Questo organismo, previsto dall'articolo 18 del Codice della PA digitale e da me presieduto, ha il compito di supportare il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella PA nello sviluppo ed attuazione dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni dello Stato centrale.

La Conferenza è composta dai responsabili dei Centri di competenza in materia informatica e gestionale che ogni ministero deve istituire al proprio interno. I Centri di competenza, previsti dall'articolo 17 del Codice,

costituiscono uno strumento di grande rilievo per l'ammodernamento delle amministrazioni, ma anche uno snodo critico rispetto al quale occorre porre la massima attenzione.

I Centri di competenza rappresentano, all'interno di ogni ente, il riferimento per il coordinamento strategico, che presidia sia gli aspetti tecnologici che quelli organizzativi, garantendo l'attuazione delle Linee strategiche definite dal Governo in quest'ambito. La criticità di cui occorre tenere conto deriva dalla presenza di una prassi, piuttosto consolidata, all'interno delle amministrazioni pubbliche, che rischia di relegare l'informatica ad un rango meramente strumentale. È per questo che abbiamo più volte ribadito che i Centri di competenza non sono e non devono coincidere con gli uffici addetti all'informatica, ma devono essere i luoghi in cui si decide in merito all'organizzazione strategica, dopo aver condiviso con il ministro l'indirizzo politico. Con questo ruolo i Centri di competenza delle singole amministrazioni possono svolgere un ruolo chiave nel processo d'innovazione delle amministrazioni.

La Conferenza ha, infatti, il compito di decidere in materia di investimenti e di verificare lo stato di attuazione dei programmi di innovazione tecnologica, contribuendo, così, ad eliminare gli sprechi e a ricondurre, con il nostro indirizzo, tutte le iniziative ad un'unica regia. Tutto questo lavorando in stretto contatto con gli altri tavoli del Governo dedicati all'*e-government*, cioè il Comitato interministeriale per la società dell'informazione e la Commissione permanente sull'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali, prevista dall'articolo 14 del Codice dell'amministrazione digitale.

Attualmente la Conferenza permanente, tenuto conto della Direttiva sull'interscambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e la pubblicità dell'attività negoziale, emanata dal per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, sta operando su tre linee d'azione principali, per ognuna delle quali è stato costituito un gruppo di lavoro specifico:

- la gestione elettronica dei documenti, con particolare riferimento all'attuazione dei sistemi per la gestione del protocollo informatico e della gestione elettronica dei flussi documentali nella pubblica amministrazione e l'utilizzo della posta elettronica certificata e della firma digitale;

- il sostegno all'interoperabilità dei dati tra amministrazioni;
- l'analisi dei servizi e delle informazioni accessibili attraverso i portali nazionali e l'individuazione di siti pubblici da implementare.

In relazione alla pubblica amministrazione locale, stiamo lavorando alla definizione di un patto per l'innovazione, che dia attuazione al Sistema nazionale di *e-government* in ordine alle regioni e agli enti locali.

Obiettivo generale del documento è dare coerenza alle strategie di *e-government* e ai relativi investimenti economici per le regioni e gli enti locali, restituendo a questi soggetti la centralità che spetta loro nella definizione di questi processi. Il documento è attualmente in fase di definizione e condivisione con gli enti interessati.

Tra i provvedimenti in fase di attuazione, di fondamentale importanza per innovare la pubblica amministrazione, è il disegno di legge del ministro Nicolais in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese.

Il disegno di legge, attualmente in fase avanzata di discussione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, contiene misure volte alla riorganizzazione dell'azione amministrativa, alla riduzione ed alla certezza dei tempi dei procedimenti e relative forme di tutela (artt. 1-9) e misure finalizzate alla riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese (artt. 10-18).

Più in dettaglio tra le azioni previste: fissazione del termine perentorio di trenta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici, salvo diversa ed espressa previsione da parte delle amministrazioni; determinazione, da parte delle Autorità di garanzia e di vigilanza, del termine di conclusione dei procedimenti di competenza; disciplina delle conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, come fattispecie di responsabilità civile, sotto la giurisdizione del giudice amministrativo, che implica un ristoro in denaro in caso di inosservanza del termine e,

analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti europei, il risarcimento del danno ingiusto causato al cittadino dalle amministrazioni pubbliche per inosservanza dolosa del termine di conclusione di un procedimento; fissazione del termine massimo entro il quale gli organi consultivi di un'amministrazione pubblica chiamati a rendere un parere, ovvero gli organismi competenti a esprimere valutazioni tecniche necessarie all'adozione di un provvedimento, debbano esprimersi.

Ulteriori misure di modernizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione pubblica prevedono l'introduzione di misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti sul processo amministrativo, contabile e tributario, la riduzione dei tempi di approvazione del programma statistico nazionale; l'introduzione di penalizzazioni pecuniarie per i dirigenti pubblici, titolari di procedimenti amministrativi, che risultino inadempienti.

In materia di riduzione di oneri per cittadini e imprese e di rafforzamento della tutela degli utenti di servizi pubblici viene prevista la sostituzione del certificato di agibilità con la dichiarazione di conformità degli edifici e degli impianti alla normativa vigente, rilasciata dal direttore dei lavori; vengono modificate disposizioni del Codice della strada in tema di accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida.

Questo disegno di legge è l'espressione della nostra strategia politica e rappresenta l'architettura della nostra azione di riforma amministrativa. L'introduzione della variabile tempo all'interno dei processi amministrativi; la risarcibilità del cittadino nel caso di amministrazioni inadempienti; la responsabilità dei dirigenti; la semplificazione dei procedimenti; la reingegnerizzazione dei flussi documentali e di lavoro mediante le tecnologie digitali sono alcuni dei principali *asset*, fortemente innovativi, contenuti nel provvedimento, la cui attuazione è in grado di prefigurare una pubblica amministrazione nuova, che, al contrario di quanto accaduto sinora, sia uno degli alleati più forti e affidabili dell'innovazione dell'intero sistema Paese.

[*torna al sommario*](#)

IL FATTORE UMANO QUALE ELEMENTO FONDAMENTALE DELL'INNALZAMENTO DELLA QUALITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Antonio Naddeo **

Nel quadro del più ampio sforzo messo in campo dal Governo per rilanciare il sistema Paese ed accrescerne la competitività, un fattore chiave è costituito dall'innalzamento della qualità della pubblica amministrazione e delle sue prestazioni. In tale ambito assume una posizione rilevante il ruolo del personale del pubblico impiego.

La riflessione sul ruolo del “fattore umano” nelle amministrazioni va affrontata mettendo in atto un insieme articolato di iniziative che rispondano ad una duplice logica: la riqualificazione, la valorizzazione e la più efficiente utilizzazione delle risorse umane, le esigenze di innovazione funzionale e di flessibilità organizzativa delle amministrazioni. Occorre muoversi verso un nuovo lavoro pubblico per una nuova amministrazione.

Ogni azione di cambiamento nella pubblica amministrazione, ivi compresi gli obiettivi di semplificazione, riorganizzazione, miglioramento della qualità dei servizi, sviluppo dell'*e-government*, non si può realizzare senza il coinvolgimento, la motivazione del personale ed un forte investimento sulla formazione professionale dei dirigenti e degli altri operatori delle pubbliche amministrazioni: è in fase di elaborazione un modello di formazione di eccellenza, al livello delle migliori esperienze internazionali, del quale la legge finanziaria ha già posto le premesse organizzative con la costituzione dell'Agenzia per la formazione-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica, tenuta a garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato.

* Antonio Naddeo è capo Dipartimento della funzione pubblica

Nell'ottica di razionalizzare l'utilizzo delle risorse umane, la legge finanziaria ha posto le basi per il superamento del fenomeno del precariato e ha previsto lo sblocco del *turn over* a partire dal 2008.

Quanto al precariato, il tavolo aperto presso il Dipartimento per la funzione pubblica ha permesso l'elaborazione di linee di indirizzo, attraverso un metodo concertativo con le amministrazioni pubbliche anche regionali e delle autonomie locali, nonché con le organizzazioni sindacali, metodo che, vista la complessità e la rilevanza anche sociale della questione, si è ritenuto particolarmente utile ed, anzi, indispensabile.

Quanto al *turn over*, il dato strutturale con il quale devono confrontarsi le politiche per il personale nelle PA è quello dell'impatto con l'invecchiamento della popolazione.

Da un lato, ciò impone di impostare politiche di redistribuzione della forza lavoro per non lasciare scoperti settori come sanità e servizi sociali, nei quali lo stesso invecchiamento della popolazione farà crescere la domanda di servizi per una migliore qualità della vita. Dall'altro, i fenomeni demografici dovranno essere considerati per favorire un ricambio generazionale mirato e per conseguire guadagni di produttività agevolati dall'uscita naturale dei lavoratori.

Le P.A., a partire dai ministeri, dovranno definire e attuare piani di produttività, collegati a una pianificazione strategica del fabbisogno di personale, che tenga conto degli andamenti demografici, che indichino le misure per accrescere la produttività delle attività finali e delle attività strumentali, l'utilizzo funzionale delle ICT, le strategie di gestione del personale correlate agli obiettivi di produttività, le modalità di misurazione dei miglioramenti di produttività e di utilizzo dei risparmi conseguiti.

In tema di politiche per il personale, si tratta di agire anche con lo strumento della negoziazione sindacale. Grazie alle modifiche introdotte dalla legge finanziaria per velocizzare ed assicurare tempi certi al procedimento

di contrattazione collettiva, il contratto è, oggi, uno strumento ancora più efficace per attuare interventi significativi e condivisi su alcuni aspetti del rapporto di lavoro del personale.

L'obiettivo comune, tra gli altri, è quello di introdurre nei contratti di lavoro strumenti più efficaci di gestione del personale, soprattutto per ciò che riguarda la produttività, che dovrà essere strettamente connessa al miglioramento della quantità e della qualità dei servizi e realizzare una migliore finalizzazione delle risorse riservate alla contrattazione integrativa.

In tal senso vanno costruiti indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate che, preventivamente fissati, consentano di quantificare i livelli di produttività da parte delle singole amministrazioni.

In linea con quanto previsto dal DPEF 2007-2011, si sta, inoltre, procedendo ad eliminare gli ostacoli che fino ad oggi hanno impedito l'avvio dei fondi pensione nel pubblico impiego. Nel primo trimestre del 2007, si è già avuto un buon risultato su questo fronte, visto che è stato sottoscritto dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali l'accordo istitutivo del Fondo pensioni che interessa il personale delle Regioni ed Autonomie locali e della Sanità, accordo che proprio in questi giorni ha ottenuto il parere favorevole dei comitati di settore e che sarà sottoposto all'esame di uno dei prossimi Consigli dei ministri. In sintesi, la previdenza complementare sta divenendo una realtà per circa due terzi dei pubblici dipendenti, dato che il Fondo Espero per i dipendenti della scuola è già operativo. Si sta ancora lavorando, invece, per risolvere alcune questioni tecniche e per sbloccare l'istituzione per via contrattuale del fondo che interesserà i lavoratori dei ministeri e del parastato.

Per quanto riguarda il tema chiave della dirigenza, anche alla luce dei principi ribaditi dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale in materia, è necessario stabilire regole che garantiscano l'imparzialità e l'autonomia dei dirigenti, definendo con precisione l'area delle nomine fondate sull'*intuitu personae* (fiducia politica), adottando criteri oggettivi e procedure trasparenti per il conferimento, la conferma e la revoca degli altri incarichi di direzione di uffici pubblici e limitando il numero dei dirigenti esterni; sarà, poi, rivisto l'assetto delle retribuzioni dei dirigenti, attribuendo maggior peso all'indennità di risultato rispetto a quella di posizione

e si costruirà un modello unitario di accesso alla dirigenza, raccordato con la riforma del sistema formativo, che consenta la selezione dei migliori e favorisca l'ingresso di giovani preparati e motivati.

[torna al sommario](#)

I PERCORSI DI RIFORMA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO

*di Gian Piero Scanu **

1. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso le molte innovazioni che hanno interessato il nostro sistema amministrativo sono il frutto del tentativo di rispondere ad una profonda domanda di cambiamento indotta dalle mutate condizioni del sistema economico e fatta propria con forza dalla società civile. Si può dire che tale data segni una sorta di ideale spartiacque: le pubbliche amministrazioni, da allora, non sono tenute a rispondere del loro operato soltanto in termini di conformità dell'azione e dei relativi atti rispetto al dato normativo, ma, anche in termini di efficacia, intesa sia dal punto di vista dei risultati, sia dal punto di vista dell'ottimale gestione delle risorse utilizzate.

Il decreto legislativo n. 29 del 1993, che segue di poco la legge sul procedimento amministrativo e quella sulle autonomie locali (entrambe del 1990), è dunque il primo consapevole tentativo di ricomporre, attraverso una profonda riorganizzazione degli apparati amministrativi, quella frattura apertasi già sul finire degli anni Settanta tra un'amministrazione pubblica non sempre in grado di fornire risposte adeguate alle domande dei cittadini e una società non più disposta a tollerare fenomeni di scarsa funzionalità nella messa a disposizione di quelle utilità, a favore degli individui e dei gruppi, che costituisce la ragione d'essere più profonda dell'agire amministrativo.

Insomma, nel breve volgere di pochi anni, l'amministrazione pubblica diventa anche un soggetto la cui azione non può non ispirarsi con vigore e determinazione ai principi che reggono l'attività delle organizzazioni imprenditoriali.

* Gian Piero Scanu è sottosegretario di Stato per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

La strada che allora si è imboccata e sulla quale si è progressivamente lavorato non era peraltro agevole. Il necessario cambiamento del sistema amministrativo riposava su una difficile scommessa, ossia sulla capacità di mettere insieme (ed amalgamare) il meglio di due culture, quella manageriale e quella amministrativa, comunque diverse: dalla prima si doveva importare nel sistema pubblico la logica d'azione, votata al perseguimento dell'efficienza gestionale e della qualità dei beni finali; della seconda non si doveva disperdere quell'attenzione alla conformità dei comportamenti alla norma e all'indirizzo politico necessaria ai fini della garanzia e della certezza dei diritti dei cittadini.

E' importante ricordare questo aspetto perché, talvolta, nel dibattito in corso sulle disfunzioni del sistema amministrativo si finisce per collocare in un cono d'ombra la portata e la difficoltà del cambiamento che si è cercato di realizzare. E, allorquando questo dato viene oscurato, le pur giuste critiche rivolte al non sempre impeccabile funzionamento delle pubbliche amministrazioni finiscono per convertirsi in un atteggiamento non propositivo ed in una critica generalizzata (e dunque il più delle volte ingenerosa) al sistema amministrativo in quanto tale.

2. La scommessa degli anni Novanta poggiava invero su tre pilastri: la distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione; la nascita della figura del "nuovo" dirigente pubblico al quale chiedere di essere, non soltanto un tecnico capace di organizzare i fattori produttivi, ma anche un soggetto in grado di ascoltare le "domande" della collettività e di porsi come amministratore di queste domande, in funzione della realizzazione di fini di giustizia e di equità; la valorizzazione dell'autonomia contrattuale, sia individuale sia collettiva, quale momento centrale nella gestione delle organizzazioni amministrative sul modello di quanto avviene da tempo nell'impresa privata.

L'importanza di tali pilastri, e dunque la correttezza della strada che si è imboccata nel 1993, non può essere messa in discussione. Se si vuole un'amministrazione pubblica che sia efficiente dal punto di vista dell'organizzazione e dei risultati non si può non riconoscere al dirigente, nell'ambito degli obiettivi generali

fissati dagli organi titolari dell'indirizzo, una forte autonomia gestionale. Peraltro, il passaggio dal tradizionale modello organizzativo, che ha caratterizzato il sistema amministrativo italiano sin dall'Ottocento, incentrato sul principio gerarchico, ad un modello incentrato sul principio direttivo ha costituito, oltre che un'innovazione necessaria per perseguire l'obiettivo di una gestione manageriale della pubblica amministrazione, anche un'attuazione del dato costituzionale. Non c'è dubbio, infatti, che nella nostra Carta fondamentale sia chiaramente ricavabile un *favor* per il principio direttivo. A tal fine è sufficiente ricordare come l'art. 97 prescriva che “nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”. Ed è evidente come i tre concetti non soltanto siano legati da un nesso inscindibile, ma indichino chiaramente come al funzionario pubblico debba essere riconosciuto uno spazio di autonomia gestionale in assenza del quale sarebbe illogico imputare ad esso la responsabilità per il proprio operato.

Certamente la nascita del “nuovo” dirigente pubblico o, se si preferisce, lo sviluppo di un'autonoma funzione manageriale nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, richiedeva che, al riconoscimento normativo della distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, seguisse lo sviluppo di un diverso contesto di relazioni ed azioni tra i soggetti presenti nella struttura. In primo luogo era necessario che l'attività di indirizzo spettante agli organi di vertice fosse impostata come una vera e propria attività di programmazione strategica volta ad individuare, nel rispetto dei fini istituzionali, obiettivi chiari, concretamente attuabili e misurabili. In secondo luogo, era necessario far discendere da una programmazione strategica di tal fatta l'introduzione e l'effettiva messa in opera di un sistema rigoroso di verifica della conformità dell'attività di gestione agli obiettivi strategici, sia con riguardo all'ottimale utilizzo delle risorse (umane, tecnologiche e finanziarie), sia con riguardo alla qualità dei prodotti finali offerti alla collettività. Infine, in relazione al riconoscimento normativo di modalità di gestione dei rapporti di lavoro (e più in generale del personale), incentrato sulla valorizzazione dell'autonomia collettiva, era necessario cogliere l'occasione per convertire quest'ultima in una vera e propria risorsa strategica per l'organizzazione amministrativa con un sapiente dosaggio tra i due livelli di contrattazione, basato su una più chiara distinzione tra ciò che va necessariamente disciplinato in modo inderogabile in sede di contrattazione centrale e ciò che può essere lasciato alla contrattazione decentrata.

Sui tre profili ricordati, che concorrono a definire un modello dinamico di organizzazione orientato ai risultati e alla verifica dei medesimi, molto resta in realtà da fare. Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi quindici anni, infatti, gli atti di indirizzo non sono ancora diventati per tutte le amministrazioni pubbliche atti di programmazione strategica. L'attività di gestione, anche come parziale conseguenza di quanto appena ricordato, non ha ancora assunto i caratteri di una funzione manageriale, nel senso proprio del termine, né è stata sottoposta a quei momenti di valutazione che sono, prima ancora che strumenti di carattere sanzionatorio, strumenti volti ad innescare processi di miglioramento delle condizioni di operatività di ogni organizzazione. Infine, a livello di gestione delle risorse umane, la contrattazione decentrata non è ancora quella che dovrebbe essere, ossia il livello decisivo in cui consensualmente si opera nella direzione del riconoscimento e della valorizzazione reale delle competenze e delle professionalità dei lavoratori, nonché nella direzione di consentire alle amministrazioni pubbliche l'adattamento della organizzazione dei processi lavorativi alle proprie peculiarità, onde migliorare nel contempo produttività e *performances*.

Naturalmente le cause che hanno ostacolato e rallentato il processo di riforma avviato nel 1993 sono molteplici ed in parte ben note. Piuttosto che elencarle è preferibile, allora, sottolineare come sulle variabili ricordate occorre agire con decisione, se si vuole realmente fare compiere alle nostre amministrazioni pubbliche quel salto di qualità nel segno dell'efficacia e dell'efficienza, che costituisce, da almeno un quindicennio, un obiettivo primario dell'azione politica e di Governo.

3. Il trascorrere del tempo, in periodi di intensa innovazione a livello economico e sociale, fa diventare, nel contempo, più complessi i problemi noti e ne pone di nuovi. Il processo di globalizzazione in corso rende, ad esempio, palese come il sistema amministrativo costituisca un elemento portante del sistema Paese e della sua capacità di produrre sviluppo economico e sociale. La globalizzazione, infatti, colta nella sua dimensione economica, è processo che non soltanto obbliga l'impresa a competere su mercati transnazionali sempre più vasti, ma mette direttamente in concorrenza le diverse realtà nazionali in tutte le sue articolazioni. Da quanto detto discende che la stessa capacità delle imprese di competere sia una variabile che dipende anche dalla

capacità delle istituzioni pubbliche di costruire quella rete di beni e servizi indispensabile ad affrontare la concorrenza internazionale.

Del pari, è importante sottolineare come soltanto un sistema Paese forte e coeso, in grado di sostenere lo sviluppo economico, possa disporre di risorse aggiuntive tali da impedire che la concorrenza, sul mercato globale, si traduca sul piano sociale in una diminuzione del livello delle tutele sino ad oggi raggiunto con effetti disgreganti sul tessuto della convivenza civile.

In tutto ciò è evidente come le pubbliche amministrazioni siano chiamate, oggi più di ieri, a svolgere una funzione fondamentale perché ad esse è affidato il compito di fornire sul piano concreto al sistema Paese quelle condizioni di contesto, senza le quali esso non sarebbe in grado di perseguire, dentro il processo di globalizzazione in corso, né gli obiettivi di sviluppo economico, né gli obiettivi di sviluppo sociale, né infine di garantire quel patto di mutua partecipazione ai vantaggi e agli oneri della cooperazione secondo i principi fissati nella Carta costituzionale.

Se questo è lo scenario nel quale una riforma deve oggi prendere corpo, vi è allora la necessità di valorizzare con decisione un ruolo delle pubbliche amministrazioni che tarda a decollare. Più nello specifico occorre operare affinché queste ultime diventino, più di quanto lo siano state nel passato, un vero e proprio fattore della produzione. Un fattore che, nel mettere a disposizione risorse, beni, conoscenze, informazioni, tecnologie, reti, servizi, infrastrutture, offra le condizioni perché l'agire imprenditoriale, secondo il principio di razionalità economica, possa trovare quegli elementi che, combinati con gli altri fattori della produzione, metta le imprese in condizione di affrontare la concorrenza internazionale nell'interesse proprio e dell'intero Paese. Insomma alla cultura del risultato, che deve permeare le organizzazioni amministrative, deve essere affiancata la consapevole assunzione di quella funzione di *public governance*, intesa come produzione di valore aggiunto per il contesto economico e sociale di riferimento, che è l'unica in grado di creare quella rete di interdipendenze da cui viene a dipendere sia il successo dell'attività economica sia la capacità di attrarre investimenti e risorse provenienti da altri Paesi.

4. Come è evidente dalle considerazioni svolte, la riforma del sistema amministrativo è una questione oggi particolarmente complessa che richiede necessariamente uno spazio temporale adeguato sia per la sua progettazione sia per la sua concreta messa in opera, uno spazio che occupa, come ci insegnano le esperienze straniere, quantomeno l'arco di una legislatura. Nella consapevolezza di ciò, ma anche nell'altrettanto forte consapevolezza che la velocità dei cambiamenti, nell'economia come nella società, richiede interventi in grado di modificare in meglio, nel breve periodo, la situazione in cui versano le pubbliche amministrazioni, è necessario, allora, ipotizzare un'azione riformatrice articolata in due fasi: una prima, nella quale ci si deve porre l'obiettivo di un ammodernamento e di una razionalizzazione dell'esistente, da attuare con iniziative e provvedimenti nell'arco di un biennio; ed una seconda, nella quale si deve procedere all'introduzione di riforme strutturali da avviare e realizzare entro la legislatura in corso.

Sulla prima fase il Governo, per il tramite del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, ha dimostrato nel contempo di avere idee chiare e di essere in grado progressivamente di metterle in pratica. Gli obiettivi da perseguire (ed in parte già avviati a realizzazione) sono stati chiaramente individuati: il miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni alla collettività e ai cittadini; l'introduzione di una maggiore trasparenza nell'adozione, nell'implementazione e nel controllo delle politiche pubbliche; la riorganizzazione delle strutture nel segno della efficienza gestionale; il riordino e il rilancio della funzione dirigenziale; la riforma della contrattazione collettiva e della politica di gestione e valorizzazione del capitale umano.

In proposito non occorre spendere molte parole per notare come l'insieme di questi obiettivi stia dando luogo ad un percorso coerente di riforme, che può trovare il consenso di tutti gli attori interessati.

Qualche considerazione in chiave propositiva ed in forma meno sintetica, da consegnare al dibattito che è in corso, può essere invece utilmente svolta sulle eventuali riforme amministrative, per così dire, di sistema. In proposito mi limito a sottolineare due profili che paiono estremamente rilevanti.

In primo luogo credo sia maturo il tempo e vi siano tutte le condizioni per affrontare il problema della riorganizzazione del sistema amministrativo nel segno della diversificazione dei modelli organizzativi. Quella appena indicata è infatti una necessità che si impone ormai come ineludibile sia perchè, come si è detto, molteplici e mutevoli sono le domande e le aspettative cui le pubbliche amministrazioni sono chiamate a rispondere, sia perchè il perseguimento delle finalità medesime richiede nel contempo flessibilità organizzativa e capacità di adattamento.

A tal fine occorre allora porsi il problema di declinare il sistema amministrativo non più al singolare, come vuole una tradizione che affonda le radici nell'Ottocento, bensì al plurale. Detto in altri termini occorre lavorare affinché la pluralità degli attori amministrativi (gli apparati statali, le autonomie locali, gli enti pubblici e via dicendo), che già costituisce dal punto di vista soggettivo un dato di fatto della nostra esperienza, si trasformi anche in una pluralità organizzativa e funzionale.

Per comprendere appieno le ragioni di un tale auspicabile passaggio è sufficiente ricordare come l'attività odierna delle pubbliche amministrazioni sia già orientata (e sarà sempre più orientata) alla messa a disposizione di una molteplicità di prodotti: non più soltanto atti amministrativi, programmi, indirizzi e linee guida, ma anche e soprattutto beni collettivi, beni individuali di interesse collettivo, servizi pubblici orientati alla fruizione immediata e servizi pubblici orientati alla produzione d'impresa, beni infrastrutturali e reti sia materiali sia immateriali. Ebbene, la produzione di ognuna di queste tipologie di prodotti richiede, necessariamente, regole diverse dal punto di vista organizzativo, dell'azione, del grado di autonomia rispetto all'indirizzo politico, delle responsabilità, dei controlli, della valutazione delle *performances* e degli stessi principi in tema di organizzazione del lavoro.

Sulla base delle suddette considerazioni occorre, allora, prendere atto che il sistema amministrativo va ripensato e strutturato nella direzione di valorizzare le differenze dei soggetti, che in esso operano, a partire dalle caratteristiche dei compiti e delle missioni a ciascuno affidate. Naturalmente deve essere fatta salva un'imprescindibile unità di fondo, da coagulare intorno al rispetto dei valori dell'imparzialità e del buon andamento, costituzionalmente previsti, e intorno alla necessità che tutte le pubbliche amministrazioni si organizzino, comunque, come aziende pubbliche, come soggetti, cioè, che adottino corretti criteri di efficacia dell'azione, di efficienza nell'impiego delle risorse e di economicità della gestione.

In secondo luogo, una parte non secondaria di un intervento di riforma strutturale del nostro sistema amministrativo è dato dall'attuazione dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione il quale prevede che Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Il definitivo decollo della sussidiarietà orizzontale, infatti, è importante per molte ragioni concorrenti, tutte peraltro collegate al buon funzionamento del sistema amministrativo. In primo luogo occorre sottolineare come la sussidiarietà orizzontale sia una pratica virtuosa, che consente di valorizzare la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla cura degli interessi generali e dunque di migliorare il rapporto tra questi ultimi e le pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo è necessario ribadire come la garanzia ed il rafforzamento di un elevato livello di tutela dei diritti sociali si ottengano, soprattutto in questa fase di difficoltà finanziarie, anche favorendo l'autonoma iniziativa di coloro che desiderano "spendere" la propria persona ed indirizzare la propria attività al raggiungimento di finalità avente carattere sociale.

In terzo luogo è doveroso ricordare come attraverso la pratica della sussidiarietà orizzontale sia possibile senza aggravio di costi per il sistema amministrativo riuscire a far convergere azione pubblica ed azione privata verso l'obiettivo comune di migliorare il *well being* delle persone e della collettività.

Al fine dunque di favorire e sostenere le iniziative che sono espressione di sussidiarietà orizzontale è necessario attivare un programma permanente volto a mettere a disposizione idee, strumenti, metodologie e progetti di cui possano giovare sia le pubbliche amministrazioni sia le associazioni della società civile, le prime nella loro azione di sostegno e le seconde nella loro attività concreta, con l'obiettivo di costruire un sistema amministrativo che, senza nulla perdere in termini di centralità ad esso riconosciuta nella tutela dei diritti dei cittadini e di responsabilità nei confronti di questi ultimi, si mostri davvero in grado di valorizzare le energie vitali e le capacità progettuali ed operative della società civile.

5. Infine desidero chiudere con un auspicio. Affinché una riorganizzazione del sistema amministrativo possa realizzarsi compiutamente occorre contare sull'apporto di tutti gli attori ad essa interessati. Ferma restando, dunque, la necessità di adottare adeguati processi normativi di riforma e la necessità di una incisiva azione politica e di governo, che finora non è certamente mancata, resta forte l'esigenza di una collaborazione fattiva e propositiva dei suddetti attori. L'adozione di comportamenti conflittuali è, infatti, causa di costi aggiuntivi per il Paese, di delegittimazione del sistema amministrativo e di ostacolo per il buon fine di ogni riforma. Tre obiettivi, questi sì, certamente da non perseguire.

[torna al sommario](#)

VERSO IL SISTEMA NAZIONALE DI *E-GOVERNMENT*: LINEE STRATEGICHE

di Luigi Nicolais

Premessa

Il rilancio e lo sviluppo della competitività del nostro Paese è strettamente dipendente dalla nostra capacità di dare un impulso decisivo ad una generalizzata innovazione di sistema centrata a sua volta su tre pilastri portanti: la ridefinizione dei processi organizzativi e gestionali, l'approfondimento e l'accelerazione di un'altrettanto generalizzata innovazione tecnologica e la formazione di un capitale umano capace di attuarla e di trasformarla in fattore decisivo di sostenibile crescita economica, di sviluppo e coesione sociale, di produzione di buon lavoro. La pubblica amministrazione, da cui dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi al cittadino, al nostro sistema sociale ed al nostro sistema produttivo, è attore decisivo e primario di questo processo e la sua qualità ne costituisce un fattore strategico. Ne consegue che la pubblica amministrazione è insieme soggetto ed oggetto di tale innovazione: nel primo caso, per la missione, il ruolo e le funzioni che è istituzionalmente chiamata a svolgere, nel secondo per la necessità di essere strutturalmente attrezzata ed adeguata a tali compiti.

Queste sfide impongono una profonda modernizzazione della pubblica amministrazione e richiedono l'avvio di una nuova fase di "riforma" amministrativa fondata su una nuova visione in cui i cambiamenti da promuovere nei molteplici settori d'intervento, non siano, nello spazio e nel tempo, oggetto di azioni ideate, progettate e realizzate separatamente. Modifiche normative, cambiamenti organizzativi e gestionali, nuovi processi di produzione di servizi amministrativi preesistenti o a loro volta nuovi, innovazione tecnologica, evoluzione e valorizzazione delle professionalità e delle competenze dei pubblici dipendenti debbono essere oggetto di azioni

coordinate e coerenti inquadrare in una unitaria strategia multilivello capace di attivare tutte e, soprattutto, tutte insieme le leve abilitanti necessarie.

Il coordinamento di governo unico dei dipartimenti dell'Innovazione tecnologica e della Funzione pubblica da parte del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione è nel segno di una risposta alla irrimandabile sfida di dare nuova efficienza alle istituzioni cardine del Paese. In tal modo si è voluto conseguire l'obiettivo di creare un organismo di governo capace di assumere la convergenza fra servizi pubblici e nuove tecnologie come requisito irrinunciabile di qualsiasi azione di cambiamento. Tale convergenza, peraltro, coincide con le direzioni assunte dallo sviluppo tecnologico e dalle politiche europee. Per ciò che riguarda il primo punto, anche l'Italia, come gli altri Paesi, dovrà confrontarsi con una nuova ondata di sviluppo tecnologico che già viene indicata come "ciclo della convergenza digitale" e che consiste nella ricerca, nella domanda e nell'offerta di prodotti, ad alto contenuto di conoscenza, pensati e realizzati in una unica ed indissolubile convergenza di reti, apparecchiature e componenti, servizi. Per ciò che riguarda le politiche europee, la prima e più grande iniziativa legata alla nuova agenda di Lisbona (giugno 2005), denominata "i2010 - *A european information society for growth and employment*", assume come uno dei tre pilastri fondamentali il miglioramento dei servizi pubblici e della qualità di vita ("*better public services and quality of life*"), impegnando direttamente gli Stati membri nella modernizzazione ed innovazione tecnologica della pubblica amministrazione, ed in particolare in piani capaci di realizzare un salto quantitativo e qualitativo nello "*e-government*".

Non si può eludere la consapevolezza che il processo d'innovazione della pubblica amministrazione, che naturalmente richiede adeguati investimenti, deve essere coniugato con la stringente necessità di contenimento della spesa pubblica. Tali due fattori non possono essere assunti come poli di un'insanabile ed antagonistica contraddizione, ma vanno invece visti come due dei requisiti fondamentali da soddisfare. Proprio l'innovazione di sistema e l'innovazione tecnologica debbono essere assunti come l'unica via di uscita perché la pubblica amministrazione possa fornire servizi di qualità ed efficienza nella attuazione delle politiche pubbliche, riducendo e mettendo sotto controllo la spesa. D'altra parte, è proprio nel contenimento della spesa che va visto

uno degli strumenti di reperimento dei fondi per l'investimento. In tale quadro diventa direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella di accompagnare e consolidare le opportunità di investimento (da programmi europei, nazionali, regionali, provinciali e locali) con lo spostamento di risorse dalla gestione ordinaria al cofinanziamento di investimenti.

La linea di rigore nel contenimento della spesa pubblica rafforza ulteriormente la necessità d'investimenti selettivi e soprattutto raggiungano l'obiettivo, ovvero che tutti i progetti di cambiamento ed innovazione siano guidati nella loro ideazione e realizzazione dalla cultura del risultato. Anche in questo caso, diventa una direttiva strategica per tutte le amministrazioni pubbliche quella della definizione di rigorosi processi di valutazione e monitoraggio dei progetti d'innovazione. In particolare debbono assumere un ruolo rilevante le cosiddette "valutazioni *ex post*", ovvero la valutazione dei risultati ottenuti e la loro verifica comparativa con quelli attesi e definiti *ex ante* nei progetti. Tale tipo di valutazione richiede necessariamente una qualificazione della domanda d'innovazione, di beni e servizi richiesti dalla pubblica amministrazione. Infatti, solo un'attenta definizione dei requisiti e dei risultati attesi può poi consentire una rigorosa ed efficace valutazione *ex post*. La qualificazione della domanda d'innovazione deve, peraltro, essere collegata alla consapevolezza che la pubblica amministrazione deve essere non solo oggetto dell'innovazione ma anche soggetto promotore della stessa. La pubblica amministrazione è uno dei più grandi committenti di tecnologie innovative. E' fondamentale, allora, che essa svolga anche una funzione di "procurement" strategico verso il nostro sistema produttivo, impegnando quest'ultimo nella produzione di soluzioni originali ed innovative, con beni e servizi che diano qualità ed efficienza alla nostra amministrazione, ma diano anche capacità competitiva alle nostre imprese, sia con riferimento al mercato interno che a quello europeo ed internazionale.

La svolta necessaria nello sviluppo di un sistema di *e-government* deve essere non solo guidata da un diffuso "pensare e progettare digitale", ma ideata e finalizzata ad obiettivi che oltre alla riduzione dei costi ed all'aumento di produttività, concretamente assumano come requisito primario la centralità dei destinatari dei servizi della pubblica amministrazione, ovvero cittadini, sistema sociale, sistema produttivo. Gli alti obiettivi di qualità che vogliamo raggiungere devono essere tarati sul fabbisogno e sulla percezione di qualità che tali

destinatari esprimono. Ciò significa assumere un modello di qualità dei servizi che veda fra i suoi attributi misurabili la riduzione dei tempi di attesa (*wt: waiting times*), la semplificazione e l'abbattimento delle barriere di accesso (*ea: equal access*), la disponibilità tempestiva del servizio e la univoca referenza di responsabilità (*r&a: responsiveness of services and accountability*). Tali sono, peraltro, gli obiettivi definiti a livello comunitario nella già citata agenda di Lisbona. Sono obiettivi che rendono indispensabili l'accettazione di sfide anche molto difficili, quali: l'interoperabilità dei sistemi della pubblica amministrazione; l'integrazione delle informazioni del cittadino, dell'impresa, dell'attore sociale, in generale dell'utente della pubblica amministrazione; l'integrazione virtuale dei segmenti di processo che fisicamente si sviluppano in strutture diverse della pubblica amministrazione per realizzare un servizio percepito dall'utente come un'unica entità atomica; la trasparenza e la tracciabilità di tali processi; la rendicontazione di responsabilità verso l'utente. La responsabilità sullo sviluppo e l'esito di un servizio da parte del dipendente pubblico, è uno degli obiettivi irrinunciabili e non demandabili che le strutture e le organizzazioni della pubblica amministrazione devono assumere per un'amministrazione ed un Governo più aperto ed una "governance" più democratica e partecipata.

La permanente manutenzione ed evoluzione (ammodernamento, arricchimento funzionale, reingegnerizzazione ed integrazione) del già enorme patrimonio tecnologico della pubblica amministrazione, sia con riferimento a macchine, impianti e reti (nella sola PAC 535000 postazioni di lavoro collegate in reti al 79%, 22000 calcolatori dipartimentali, 68 *mainframe*) che a basi di dati (nella sola PAC 180 terabyte di dati) e sistemi *software* (nella sola PAC 8.3 milioni di *function point*), l'azione per sviluppare la realizzazione di reti a larga banda, sia *wireline* (rame e fibra ottica) che *wireless*, capaci di collegare le strutture della pubblica amministrazione sul territorio, gli sviluppi di nuovi servizi, applicazioni e contenuti *on line* con l'utilizzo delle tecnologie innovative emergenti (*wi-max*, mobile, ip *multimedia subsystem*, rfid, p2p, biometria, etc.), tutti devono essere ispirati alla attuazione di direttive generali quali:

- facilitare la comunicazione, la cooperazione e l'azione congiunta fra le istituzioni e le strutture centrali e locali della pubblica amministrazione, sia verticalmente che orizzontalmente (tecnologie di integrazione e di collaborazione);

- raccogliere, digitalizzare, archiviare, distribuire e riusare l'enorme patrimonio di informazioni non strutturate che istituzioni e strutture della pubblica amministrazione usano e/o producono (tecnologie e sistemi di gestione di documenti e contenuti);
- catturare ed archiviare, ma, soprattutto, analizzare ed usare l'enorme patrimonio di dati strutturati per informare e supportare l'azione e la decisione sia nel *front-end* che nel *back-end* (*data warehousing*, *intelligence per management*, processi, attori ed attività);
- attuare la riorganizzazione, la reingegnerizzazione, la tracciabilità e il controllo di gestione dei processi del *back-office* e dei servizi associati in modo da alimentare efficacemente il *front-end* (in particolare la fruizione dei servizi in modalità digitale e remota);
- ampliare e migliorare lo stato ed il livello di sicurezza dei sistemi informativi della pubblica amministrazione, a garanzia del diritto alla *privacy* dei cittadini, delle organizzazioni politiche, sociali e produttive, della sicurezza dello Stato e delle attività governative (politiche, sistemi, organizzazione e procedure di prevenzione, protezione logica e difesa da accessi indesiderati, fraudolenti, distruttivi, falsificanti e, più in generale, illegali a servizi, banche dati, reti e *software*);
- introdurre organizzazione, modelli e processi di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi, fondando in modo particolare sulla gestione delle relazioni col cittadino e con le organizzazioni sociali e produttive.

La dimensione della sfida che queste brevi premesse delineano rende chiara la necessità di definire luoghi e responsabilità capaci di indirizzare, coordinare e ricondurre a sintesi il complesso delle azioni da dispiegare, le strutture, i “*policy makers*” e le risorse da mobilitare, in modo da finalizzarle verso un unitario sistema nazionale di *e-government*, capace di rendere competitivo tutto il sistema della pubblica amministrazione senza produrre fenomeni di “*digital divide*” ed, anzi, cancellando quelli che oggi si registrano. A tal fine è necessario costituire, in ogni amministrazione centrale, un unico centro di competenza che presieda alle scelte organizzative e tecnologiche; è poi fondamentale che tutti i centri di competenza cooperino in sede di conferenza permanente per l'innovazione tecnologica (art. 18 del codice per l'amministrazione digitale) al disegno complessivo e all'individuazione delle priorità. La conferenza deve essere il punto di raccordo fra le amministrazioni centrali e

la Presidenza del Consiglio per favorire la piena integrazione e cooperazione armonizzando le iniziative in corso ed è, inoltre, il luogo d'elaborazione di linee prioritarie concordate da proporre al Comitato dei ministri per la società dell'informazione (CMSI). Il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, dovrà assumere funzioni di segreteria tecnica della conferenza e di valutazione degli eventuali ambiti di cooperazione rafforzata su cui far convergere specifiche richieste di finanziamento al CIPE. L'esigenza di realizzare un sistema nazionale integrato di *e-government* basato su un modello di “*governance* cooperativa” deve coinvolgere come attore fondamentale il sistema delle autonomie locali, nel pieno rispetto dell'autonomia delle scelte, ma all'interno di modelli di cooperazione e standard pienamente condivisi e concertati, anche con il supporto istruttorio e consultivo della commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali (art. 14 del codice per l'amministrazione digitale). Tale sistema di *governance* deve essere accompagnato, al fine di realizzare la centralità del cittadino nel sistema dei servizi della pubblica amministrazione, dalla costruzione di una rete nazionale capace da un lato di diffondere ed incentivare l'utilizzo dei servizi telematici da parte del cittadino e, dall'altro, di rilevare la qualità percepita dallo stesso circa i servizi erogati e la domanda di servizi che viene avanzata in modo prioritario.

Gli obiettivi strategici

Il quadro generale di indirizzi programmatici illustrato, delinea un insieme di grandi ed impegnativi obiettivi strategici; per proiettare il Paese verso questi obiettivi utilizzando a pieno tutte le leve della società dell'informazione e della conoscenza, si assumono in via prioritaria le direttive di intervento di seguito indicate.

1. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, ottenendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale, favorendo il ciclo di convergenza digitale fra processi amministrativi, servizi pubblici e nuove tecnologie.
2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione di processi e la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure.

3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano la tracciabilità dei processi, un maggior controllo di gestione e supporti decisionali alla programmazione e alla gestione della finanza pubblica.
4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'*e-democracy* e superando il *digital divide*, attraverso lo sviluppo della banda larga, la rimozione degli ostacoli all'accesso digitale, e una più qualificata, più ampia e rinnovata offerta di servizi in modalità digitale e remota.
5. Adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella pubblica amministrazione, utilizzando le tecnologie di supporto all'organizzazione ed all'introduzione di modelli e processi di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi, anche con l'introduzione di modelli e tecnologie per la divulgazione, misurazione dell'utilizzo dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini in relazione a parametri internazionali (*citizen relationship management, customer satisfaction, etc.*).
6. Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria ICT, promuovendo un ruolo di "*procurement* strategico" da parte della pubblica amministrazione, un innalzamento della qualità della domanda di tecnologie e servizi innovativi, incrementando la diffusione e la utilizzazione di soluzioni *open source*.
7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa attraverso una presenza più incisiva del nostro Paese in ambito UE e internazionale, promuovendo la piena presenza italiana nella "*European information society - i2010*" ed un permanente flusso di interscambio di esperienze e di buone pratiche.

Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione

1.1. Innovazione della pubblica amministrazione

L'innovazione della pubblica amministrazione che intendiamo promuovere e realizzare richiede progetti e processi attuativi in grado di integrare, coordinare ed attivare, in una unitaria strategia multilivello, tutte e,

soprattutto, tutte insieme le leve abilitanti necessarie (quadro normativo, tecnologie, organizzazione e gestione, capitale umano).

L'innovazione dei processi e dei servizi nella pubblica amministrazione deve tenere conto di tutte le variabili in gioco (amministrazioni coinvolte, problematiche tecniche, giuridiche, amministrative, etc.). Non può scaturire unicamente dall'applicazione delle tecnologie, ma si deve tenere conto, secondo una visione integrata, della semplificazione dei processi amministrativi, della loro sostenibilità e dell'interazione dei servizi tra le diverse amministrazioni che devono poter operare in qualità e sicurezza. L'innovazione tecnologica deve essere uno strumento della più generale innovazione di sistema della pubblica amministrazione. L'introduzione di tecnologie non deve essere concepita come pura "sostituzione di parti" nella organizzazione e nelle attività che si sviluppano; tale approccio non solo non produce significativi miglioramenti, ma, come è accaduto in alcuni casi, può addirittura introdurre effetti negativi ed indesiderati (quali ad esempio il fatto di registrare che i costi dell'innovazione tecnologica siano inferiori alle perdite che si determinano per l'incapacità di usarle o per "incompatibilità" con l'ambiente operativo). Non si tratta, quindi, di sostituire attività manuali o vecchie macchine con nuove macchine, ma di pensare e definire una controllata e condivisa transizione verso nuove organizzazioni, nuove procedure, nuovi percorsi operativi, nuovi regolamenti e quadri normativi, nuovi servizi, nuova e migliore qualità di lavoro e capacità di lavoro; tutte cose che non possono essere divise nel tempo e nello spazio e che sono non solo possibili ma addirittura necessitate dalle nuove tecnologie e dalla domanda di pubblica amministrazione che la nuova società avanza. Lo sviluppo tecnologico, in particolare nel settore delle ICT, mette a disposizione strumenti che non sono "le soluzioni" ma consentono soluzioni nuove ed inedite al problema dell'incremento di efficienza, produttività e qualità della pubblica amministrazione; sono queste soluzioni che saranno incentivate e promosse.

Per ottenere obiettivi così ambiziosi, è necessaria una forte azione di coordinamento che coinvolga l'amministrazione centrale e locale. Tale azione sarà incentivata, promossa e finalizzata a:

- definire la programmazione di breve e lungo termine;
- coordinare l'uso delle risorse disponibili ed ottimizzare gli investimenti;

- individuare linee prioritarie di intervento;
- semplificare le procedure ed abbattere i tempi di progettazione, affidamento e realizzazione degli interventi;
- sancire modalità di monitoraggio, verifica e valutazione;
- condividere esperienze e buone pratiche, che abbiano dimostrato significativi livelli di operatività e sostenibilità.

L'azione di coordinamento sarà, inoltre, particolarmente rivolta a:

- raccordare programmi ed interventi dei diversi settori della amministrazione centrale;
- raccordare iniziative nazionali ed iniziative delle amministrazioni locali;
- raccordare in una logica di sistema gli interventi degli accordi di programma quadro.

Nell'azione di coordinamento, infine, sarà rivolta particolare attenzione alla piena adesione e partecipazione culturale del “*management*” tecnico ed amministrativo alla missione ed agli obiettivi degli interventi d'innovazione e della più generale innovazione di sistema in cui tali interventi sono inseriti. A tale fine si promuoverà l'attivazione di tavoli di lavoro tematici nell'ambito della conferenza permanente per l'innovazione tecnologica (art. 18 del codice per l'amministrazione digitale), anche in modo congiunto con la commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali (art. 14 del codice per l'amministrazione digitale), con la funzione di promuovere e mettere a fattor comune il loro contributo di competenze, esperienze e suggerimento di idee e soluzioni innovative. L'obiettivo primario è tuttavia quello di affidare a tali tavoli il compito di promuovere una vera e propria rete dell'innovazione nella pubblica amministrazione.

1.2. La “*governance*” dell'innovazione nella pubblica amministrazione

Per convergere verso un sistema nazionale di *e-governement* è fondamentale che tutte le strutture nazionali e locali della pubblica amministrazione alle quali sono affidate missioni ed azioni per lo sviluppo dell'innovazione

siano componenti organiche di una rete di collaborazione senza sovrapposizioni di funzioni, con ruoli distinti e responsabilità ben definite e cooperanti.

Le attività connesse allo sviluppo dei processi d'innovazione nella pubblica amministrazione sono fortemente dipendenti dall'azione di numerosi organismi che molto spesso hanno operato in una logica di "compartimenti stagni" senza convergere in una globale azione di sistema. Si tratta d'organismi che hanno svolto attività rilevanti ed importanti, ma che lasciati a libera evoluzione e/o a visioni settoriali, hanno anche prodotto sovrapposizioni di funzioni e ruoli, e, spesso sotto la spinta di una domanda spontanea, hanno assunto responsabilità non sempre cumulabili in una produttiva e moderna logica organizzativa, gestionale, amministrativa e tecnica.

Le attività sviluppate da questi organismi sono molteplici ed includono:

- supporto all'attuazione delle direttive strategiche per lo sviluppo dell'innovazione;
- programmazione di breve e medio periodo, pianificazione esecutiva di interventi;
- normazione e regolamentazione tecnica;
- funzioni di osservatorio e di indagine statistica;
- pareri sulla congruità di interventi ed investimenti;
- certificazioni;
- definizione di requisiti e specifiche tecniche;
- bandi di gara per acquisizione di beni e servizi;
- monitoraggio e verifica degli interventi;
- azione di coordinamento su temi e problematiche verticali (PAC e PAL) della pubblica amministrazione;
- progetti nazionali ed internazionali;
- centri di competenza, laboratori e sperimentazione di tecnologie e servizi;
- formazione ed informazione tecnica e giuridica;
- gestione delle infrastrutture informatiche e telematiche della pubblica amministrazione;

– realizzazione e gestione di portali, siti web, servizi.

Si tratta di un complesso d'attività che vanno dalla sfera normativa a quella realizzativa, dalla programmazione al monitoraggio, dalla gestione ai rapporti internazionali, dalle sperimentazioni a 10 bandi, dalla formazione ai pareri. Si tratta, quindi, di attività fondamentali per la “*governance*” dell'innovazione che vanno ricomposti in una matrice organizzativa che eviti, da un lato, sovrapposizioni e duplicazioni funzionali, e, dall'altro, assegni alle singole strutture un insieme di funzioni omogenee. E' proprio per questa ragione che sarà necessaria:

- una rivisitazione dei diversi organismi impegnati in questa attività;
- una riorganizzazione funzionale basata su una chiara e non conflittuale definizione di identità;
- una chiara partizione e distribuzione di responsabilità, competenze ed attività.

Il fine è quello di aprire un controllato ed equilibrato processo di transizione verso un nuovo e più efficiente assetto di queste strutture e di questi organismi con la loro collocazione in un quadro globale di sistema capace di offrire a tutte le amministrazioni riferimenti certi e garanzia di coordinamento e collaborazione, di alta specializzazione e qualità.

1.3. La semplificazione per il cittadino e l'applicazione del codice della pubblica amministrazione digitale

A fronte dell'esigenza di una nuova fase d'innovazione e riforma della pubblica amministrazione e del nuovo ciclo di convergenza digitale nello sviluppo tecnologico, si registrano resistenze inerziali e sacche di ritardo culturale ed operativo nella semplificazione burocratica per il cittadino e nell'assunzione non formale del codice della pubblica amministrazione digitale. Occorrono interventi e progetti per superare tali ritardi, anche per evitare che essi si trasformino in un freno allo sviluppo innovativo dell'intero sistema.

E' necessario, per ragioni di efficienza ma anche di tempi e costi, che nella pubblica amministrazione si diffonda la cultura e la prassi dello snellimento e della semplificazione burocratica. Un'amministrazione che

voglia praticare il principio della centralità del cittadino, deve avere fiducia nel cittadino stesso ed assumere come principio che l'unica ragion d'essere di una procedura o di un processo amministrativo è il risultato che deve produrre. Fiducia significa anche che il quadro normativo ed il quadro operativo in cui si collocano i servizi che sono erogati non devono ispirarsi a “formale rigore” e ad “accanito controllo” *ex ante* che si traducono in diseconomie e ritardi, che troppo spesso si concretizzano in risultati prodotti “ non in tempo utile” per il cittadino o addirittura in defaticanti percorsi di attraversamento degli uffici amministrativi, o ancora in scoraggianti o insormontabili barriere di accesso. Lo snellimento e la semplificazione “*ex ante*” oltre a raggiungere l'obiettivo di non creare inutili ostacoli alle attività ed alle iniziative individuali, relazionali, sociali e produttive del cittadino, devono anche servire a spostare risorse e processi verso un “rigoroso” controllo *ex post* teso ad intercettare atti e pratiche sbagliate o dolose, capaci di colpire e scoraggiare tendenze che trasformino “la fiducia della pubblica amministrazione” in comportamenti e pratiche scorrette o illecite.

Ridurre i tempi e il percorso d'attraversamento della pubblica amministrazione da parte del cittadino significa anche non trasformarlo in un “corriere” di informazioni, dati, certificati e documenti fra uffici della stessa amministrazione e/o amministrazioni diverse. Efficienza e semplificazione richiedono rapporti diretti e canali di scambio veloce di dati (soprattutto in sostituzione di certificati) fra strutture della pubblica amministrazione coinvolte in un servizio.

Tutte le pubbliche amministrazioni sono chiamate a definire un “programma di semplificazione normativa ed amministrativa” per ridurre drasticamente gli oneri burocratici per i cittadini, le imprese e le organizzazioni sociali. Devono essere individuati con chiarezza gli obiettivi concreti del programma, le azioni ed i tempi con i quali saranno raggiunti. Deve essere un programma aggiornabile annualmente sulla base della verifica dei risultati raggiunti (con particolare riferimento alla riduzione di tempi e costi). Una lista d'obiettivi primari, ma non esaustiva, include:

- riduzione delle certificazioni e, in particolare, di quelle di ingresso ai servizi;
- incremento del ricorso ad autocertificazioni e a dichiarazioni sostitutive;

- riduzione drastica di oneri burocratici “*ex ante*” ed attivazione di controlli “*ex post*”, utilizzando le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie;
- progressiva eliminazione di documentazione cartacea;
- totale sostituzione di flussi cartacei (in particolare di certificati) fra uffici intra-amministrazione, con acquisizione diretta di dati ed informazioni o loro scambio veloce in rete;
- convenzioni quadro tra amministrazioni diverse per definire e disciplinare acquisizione diretta e per via telematica di dati ed informazioni in accordo e nel rispetto della normativa vigente;
- organizzazione, definizione processi e responsabilità per l’attuazione di quanto previsto nelle convenzioni di cui sopra.

L’azione sarà sostenuta da parte del Governo con un piano di legislatura (già in parte avviato con il recente disegno di legge in materia di riduzione degli oneri burocratici) e con la istituzione di una cabina di regia per la semplificazione. Naturalmente, il piano ed i programmi di semplificazione vanno coniugati e sostenuti con la nuova fase di innovazione tecnologica che la pubblica amministrazione deve attuare e, in particolare con il ciclo di convergenza digitale che si sviluppa sul piano mondiale; tuttavia tale nuova fase, per potersi dispiegare in pieno, ha bisogno che tutta la pubblica amministrazione si allinei a livelli tecnologici di partenza che dovrebbero già essere stati raggiunti. Ciò non è stato ancora totalmente ottenuto, determinando già ora, l’esistenza di un “*digital divide*” nella pubblica amministrazione centrale e locale, che potrebbe ulteriormente ampliarsi con la nuova fase. Si tratta di un “*digital divide*” infrastrutturale, applicativo e formativo che deve essere subito eliminato.

E’ necessario diffondere nelle pubbliche amministrazioni la piena applicazione del codice dell’amministrazione digitale (CAD) e la acquisizione della cultura della amministrazione digitale, ed è impegno del Governo quello di redigere le regole tecniche previste dal CAD che ancora mancano e che sono indispensabili per il suo pieno dispiegamento attuativo e riformatore. Tuttavia è necessario impegnare tutte le amministrazioni centrali e periferiche che non lo hanno ancora fatto, all’urgente:

- adozione della firma digitale (sia per documenti interni che diretti all’esterno);

- adozione di posta elettronica certificata;
- produzione, gestione e conservazione di documenti ed archivi informatici;
- attuazione di azioni di dematerializzazione di documenti;
- adozione di servizi e strumenti telematici ormai consolidati (ad esempio: protocollo informatico, pagamenti e mandati *on line*, *e-procurement*, sistemi di *front end* quali portali, siti internet, *call center*, etc.). Anche il Governo è impegnato a sostenere interventi di completamento di “questo primo livello di innovazione”, rilanciando e completando programmi quali:
- la diffusione completa di un sistema unico per l’identificazione degli accessi in rete basato come previsto dal CAD sull’utilizzo della carta di identità elettronica, elemento di fondamentale rilevanza che sarà completamente e progressivamente diffuso, e della carta nazionale dei servizi;
- la realizzazione delle strutture di rete e dei servizi base per l’attivazione del “sistema pubblico di connettività e cooperazione” (SPC), elemento indispensabile per la cooperazione tra le amministrazioni;
- i progetti del comitato interministeriale per la banda larga per la riduzione del divario digitale infrastrutturale.

1.4. Il patrimonio di competenze della pubblica amministrazione

Il patrimonio interno di competenze e professionalità è uno dei due pilastri fondamentali su cui si fondano la modernizzazione della pubblica amministrazione e la sua stessa capacità di rispondere alla domanda di qualità dei servizi che la nuova società ed il Paese avanzano. E’ necessario assicurare la crescita, l’aggiornamento permanente e l’evoluzione di questo patrimonio con un moderno e specializzato sistema di formazione decisamente fondato su evoluti ambienti “virtuali”.

La pubblica amministrazione è per eccellenza il luogo della prevalenza del lavoro immateriale, dove cioè il valore aggiunto e la qualità dei servizi e dei beni amministrativi prodotti è direttamente determinato dalla conoscenza, dalla competenza e dalla intelligenza che in essi viene riversata. Il capitale umano della pubblica amministrazione è un capitale sociale e nazionale d’enorme valenza per lo sviluppo, la crescita e la competitività del paese. Per questa ragione agli ordinari ambiti (scuola ed università), che assicurano il livello formativo di

ingresso al lavoro della pubblica amministrazione, si aggiungono ambiti specializzati che non affidano ad un semplice e spontaneo “*learning by doing*” la formazione, l’aggiornamento e l’evoluzione di questo capitale, che spesso richiede anche profili professionali nuovi ed inediti. E’ un aggiornamento ed un’evoluzione che si deve dispiegare su tutti i fronti della acquisizione della conoscenza, non solo quello del “*know how*”, ovvero del saper fare e del saper usare la strumentazione, in particolare tecnologica, per fare. Si tratta anche, e con crescente frequenza, di operare sui fronti del “*know why*” e del “*know wath*”, continuamente arricchiti dalle nuove frontiere che la ricerca scientifica apre.

In particolare, assistiamo ed assisteremo ad un impetuoso rinnovamento di teorie, metodi, modelli, tecniche e tecnologie nei settori giuridici, economici, gestionali, e sociali che costituiscono la base stessa del lavoro amministrativo che a sua volta vede continuamente in evoluzione vecchi e nuovi settori di intervento.

A fronte dell’emergere di situazioni in cui la spesa in acquisizione di tecnologie risulta inferiore ai costi “del loro uso “non pieno” addebitabile a “ignoranza informatica”, assume, poi, caratteristiche d’emergenza la necessità di promuovere una generalizzata capacità di utilizzazione delle tecnologie più diffuse e delle piattaforme e delle applicazioni specializzate che abilitano il lavoro nei singoli domini della pubblica amministrazione.

Anche nel caso della formazione, esistono numerose iniziative e strutture dedicate, distribuite anche fra diverse amministrazioni, che operano in assenza di un quadro unitario di riferimento che fissi indirizzi generali ed obiettivi concreti e misurabili; tutto ciò richiede un intervento di coordinamento e di riorganizzazione funzionale che il Governo intende attuare.

L’intervento nella formazione, nell’aggiornamento e nell’evoluzione delle conoscenze e delle competenze si deve poi caratterizzare non solo per la quantità, ma soprattutto per la qualità, che, sia dal punto di vista del dipendente che della pubblica amministrazione deve sempre più essere una formazione certificata in accordo a standard nazionali, europei ed internazionali.

Il sistema della pubblica amministrazione deve mettere a disposizione la possibilità di accedere a:

- cicli brevi di formazione abilitante;
- corsi di formazione specialistica;
- corsi di formazione “*on the job*”; e deve anche favorire l’evoluzione dei dipendenti verso livelli formativi universitari.

La certificazione richiede che ogni ciclo formativo sia “accreditato” in accordo, ad esempio, al sistema, ormai europeo, dei crediti formativi universitari e sarà valutata l’opportunità della introduzione del *curriculum* formativo, che, sul modello del “*diploma supplement*” delle università europee, registri i dati e le informazioni fondamentali sulle attività formative di tutti i livelli che il dipendente ha sviluppato nel suo cammino dentro la pubblica amministrazione.

Perché obiettivi così ambiziosi siano fattibili occorre anche che essi siano sostenibili sia per la pubblica amministrazione che per il dipendente. Occorre allora che, la riorganizzazione del sistema, programmi e piani formativi, siano fondati su modelli di organizzazione ed erogazione dei contenuti formativi in grado, da un lato, di garantire la qualità desiderata, e, dall’altro, di abbattere tempi e costi. Questi obiettivi sono sostenibili solo con un generalizzato ricorso a tecnologie e metodi fondati sulla formazione a distanza ed in particolare sull’*e learning*. Si tratta di trasformare il sistema della formazione della pubblica amministrazione in un moderno *campus* virtuale della formazione per la pubblica amministrazione. Questo deve essere articolato in modo figurativo in edifici virtuali di formazione e fondato su una biblioteca digitale e distribuita di lezioni, corsi e percorsi formativi, ciascuno di elevata qualità e rivolto ad un elevato numero di dipendenti; un *campus* virtuale nel quale il dipendente, per scelta individuale o in accordo con i programmi dell’amministrazione di appartenenza, possa personalizzare tempi e luoghi dell’accesso alla fruizione formativa ed al *tutoring* sincrono ed asincrono. La realizzazione di tutto questo richiederà la costruzione di una rete del *campus* che si incrementi nel tempo, offrendo garanzia dei contenuti digitali utilizzati e dei processi per la loro produzione .

2. Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione tra le amministrazioni

2.1. Attivare servizi fondati sulla interoperabilità e la cooperazione

L'integrazione orizzontale e verticale delle strutture della pubblica amministrazione deve essere l'obiettivo generale della interoperabilità e della cooperazione. Questo obiettivo generale deve ora articolarsi nella progettazione ed attuazione della erogazione e dello scambio di servizi digitali fra le amministrazioni ed, ancor di più, di servizi fondati sulle attività di più amministrazioni e ad accesso unico per il cittadino, per le imprese, per le organizzazioni sociali.

La collaborazione fra le strutture della pubblica amministrazione, nel rispetto delle singole autonomie e responsabilità, è un fattore decisivo per il salto verso servizi di alta qualità, in particolare per i servizi a maggiore complessità per il cittadino, per le imprese, per le organizzazioni sociali e per le strutture centrali e periferiche di governo del paese. Si tratta di quei servizi che l'utente percepisce come funzionalmente unitari e che invece richiedono dati, informazioni, documenti e certificati che coinvolgono uffici ed amministrazioni diverse. Questa complessità viene quasi sempre scaricata sull'utente stesso che vede il suo servizio unico decomporsi in un insieme di sottoservizi e *iter* amministrativi da richiedere a propria cura ad una molteplicità di soggetti. Gli enti pubblici devono, dunque, collaborare, orizzontalmente e verticalmente, a livello locale, regionale, nazionale. Peraltro, l'assenza di un "eco-sistema" di collaborazione impedisce il dispiegarsi di ideazione, progettualità ed approcci creativi alla produzione di nuovi servizi direttamente fondati sulla interoperabilità e la cooperazione, determinando una sotto utilizzazione dell'enorme patrimonio informativo ed operativo della pubblica amministrazione. E' in fase attuativa la realizzazione del già citato sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa – SPC, che mette a disposizione le infrastrutture tecnologiche, l'architettura del sistema, modelli, norme tecniche, regolamenti e *standard* per abilitare in sicurezza, nel rispetto dei diritti del cittadino e delle autonomie funzionali ed organizzative, l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. Il Governo imprimerà un deciso impulso alla realizzazione ed al completamento in tempi rapidi di SPC.

Le infrastrutture e l'intero sistema abilitante, pur indispensabili, non sono, tuttavia, sufficienti allo sviluppo dell'eco-sistema di collaborazione che si vuole produrre. E' necessario incentivare e sviluppare:

- l'accesso via rete delle singole amministrazioni ai servizi ed al patrimonio informativo delle altre;
- servizi fondati su procedimenti inter-amministrativi, ovvero servizi fondati sui compiti e sulle attività di amministrazioni diverse, e che quindi nascono dalla integrazione di servizi e sottoservizi che esse offrono.

E' necessario spostare il "baricentro" delle attività dalle infrastrutture e dalle piattaforme abilitanti ai servizi applicativi, dai modelli a loro istanze concrete ed esemplari. Per proiettare il Paese verso questo obiettivo, il Governo promuoverà, con alta priorità, la nascita di:

- accordi di servizio fra le amministrazioni;
- domini di cooperazione fra più amministrazioni.

Gli accordi di servizio fra due amministrazioni devono essere finalizzati alla realizzazione dell'accesso dell'una a componenti e servizi informativi dell'altra (dati, informazioni, documenti e certificati, tutto in forma digitale e scambiati telematicamente secondo regole e protocolli concordati), definendo livelli di servizio e responsabilità dell'erogatore e del fruitore dei servizi. I domini di cooperazione devono invece configurarsi in modo tale che più amministrazioni si possano accordare e concorrere alla messa a disposizione di un insieme di servizi, inclusivi non solo di quelli delle singole amministrazioni, ma anche di servizi fondati su procedimenti interamministrativi che le coinvolgono. I servizi integrati finali di un dominio di cooperazione dovranno avere un unitario "*front-end*" d'accesso. Ciò implica la necessità di adottare unitarie e condivise modalità di descrizione dei servizi, snodo fondamentale per l'integrazione e la semplificazione della loro fruizione.

2.2. Aprire le banche dati della pubblica amministrazione alla più ampia e diffusa fruizione

La pubblica amministrazione ha realizzato una grande quantità di banche dati che costituiscono un patrimonio informativo di eccezionale valore. E' su questo patrimonio, sulla sua valorizzazione ed evoluzione, che devono

fondarsi servizi, interoperabilità e cooperazione. La loro integrazione e trasformazione in sistemi e strumenti aperti alla fruizione di tutta la pubblica amministrazione, all'uso produttivo e sociale è un obiettivo irrinunciabile. Particolare risalto deve essere dato alla gestione telematica dei registri pubblici.

Un enorme patrimonio informativo è accumulato nelle banche dati della pubblica amministrazione. E' un patrimonio non solo di grandi dimensioni, ma anche ricco ed articolato per le molteplici tipologie di dati che raccoglie (anagrafici, economici, territoriali, sanitari, sociali, culturali, documenti, immagini).

E' un patrimonio in continua e rilevante crescita (nel 2005 nella sola PAC il suo volume è aumentato del 71%); ma è anche un patrimonio distribuito e spesso "rinchiuso" nelle nostre amministrazioni, utilizzato solo in procedimenti interni di competenza mentre potrebbe alimentare una ben superiore mole di servizi ed applicazioni, in larga parte inediti e non realizzabili perché quegli stessi dati non sono disponibili altrove. Anche in questo caso, il sistema pubblico di connettività e cooperazione costituisce l'infrastruttura e l'ambiente che abilita la messa in fruizione, per tutta la pubblica amministrazione ed all'esterno di essa, delle banche dati. Ma anche in questo caso bisogna spostare il baricentro dall'abilitazione alla concreta apertura ed al largo accesso telematico a questo patrimonio di dati ed informazioni. La strategia è, quindi, quella di incentivare accordi di servizi e domini di cooperazione fra le diverse amministrazioni, ma bisogna anche aprirsi ad accordi (senza concessioni di uso esclusivo e in sicurezza e garanzia per il cittadino e per lo Stato) per l'accesso da parte di imprese ed organizzazioni sociali. A guidare questo processo devono contribuire da subito le amministrazioni alle quali si chiede di aprire le grandi banche dati di interesse nazionale all'accesso delle amministrazioni pubbliche, del sistema produttivo e del sistema sociale.

Ad oggi è davvero modesto il numero di banche dati che sono accessibili all'esterno delle amministrazioni. Ad un risultato così modesto non concorrono unicamente "inerzie e resistenze" delle amministrazioni o un quadro di regole e vincoli legislativi non incentivanti, ma anche fattori impediti di natura tecnologica. Molta parte delle banche dati, e spesso proprio quelle di interesse nazionale e di grandi dimensioni (da più di 100 megabyte alle decine di terabyte) che si sono formate in un ampio arco temporale, si fondano su modelli e tecnologie che non

si prestano o comunque non favoriscono il loro interfacciamento ad infrastrutture e tecnologie di interoperabilità e cooperazione. Siamo di fronte a banche di dati “*legacy*” che richiedono alle amministrazioni urgenti interventi per adattare tecnologicamente le banche dati di interesse nazionale ed i loro motori di gestione alla più completa interoperabilità e cooperazione.

L’ingegneria dei dati e l’ingegneria del *software* offrono soluzioni mature e stabili per controllati processi di migrazione in sicurezza verso standard aperti ed ambienti tecnologici più evoluti, ma anche e soprattutto offrono soluzioni per la coesistenza di vecchie e nuove banche dati e per la loro integrazione in tali ambienti. Costituendo un’ingente ricchezza della pubblica amministrazione, il patrimonio di dati e banche dati deve essere costantemente oggetto di attività di “*improvement*” teso ad aumentarne la fruibilità; è in particolare necessario:

- favorire i processi di integrazione e di convergenza verso standard aperti delle banche dati;
- monitorare e accrescere la qualità delle banche dati.

Oltre alle ottimizzazioni per eliminare duplicazioni, l’integrazione è particolarmente sentita per banche dati complementari o riconducibili a domini applicativi omogenei. Il monitoraggio e la costante evoluzione qualitativa dei dati (eliminazione duplicazioni, errori, incompletezze, ambiguità, inconsistenze), con la definizione di modelli operativi di qualità e di standard di riferimento, è premessa indispensabile all’ampliamento della loro fruizione.

Accanto alla necessità di aprire le banche dati alla fruibilità esterna alla pubblica amministrazione, è necessario anche superare la loro sottoutilizzazione all’interno delle stesse amministrazioni proprietarie; in particolare, è necessario usare l’enorme patrimonio di dati strutturati a supporto del Governo e della gestione delle amministrazioni. Tale processo si deve avvalere anche di strumenti di “*intelligence*” per il *management* e per il supporto alla decisione nei processi di produzione di servizi amministrativi, e favorendo lo sviluppo di nuovi processi di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni.

Il patrimonio di basi di dati deve continuare a crescere, anche aprendosi alla digitalizzazione, archiviazione e valorizzazione di un altro patrimonio di informazioni, quello non strutturato, che le amministrazioni usano e producono ma che resta disperso e, comunque, infruibile. Infine, le pubbliche amministrazioni devono anche avere, lì dove lo sviluppo tecnologico è più avanzato e consolidato, l'ambizione di fare da battistrada nella utilizzazione dei nuovi sviluppi scientifici e tecnologici. Oltre che di dati ed informazioni, la pubblica amministrazione del nostro Paese è dotata di un altro ingente patrimonio di valore internazionale: la conoscenza amministrativa. Rappresentare, digitalizzare, archiviare, conservare con validità giuridica, gestire e riusare questa conoscenza sono sfide che dobbiamo porre all'ordine del giorno.

In questo contesto è fondamentale incrementare la gestione e l'accesso telematico dei registri pubblici, che sono elemento basilare dell'azione amministrativa e della vita del Paese. Sono numerosi i registri pubblici, gestiti da enti ed amministrazioni diverse, che raccolgono dati ed informazioni di straordinario valore. Si tratta di registri relativi a beni mobili ed immobili, ad attività commerciali e produttive, e, più in generale, ad informazioni uniche ed indispensabili per una più approfondita conoscenza dello stato del cittadino e delle famiglie, dello stato del territorio, dello stato del sistema produttivo; sono, quindi, informazioni fondamentali per le amministrazioni centrali e locali impegnate nella definizione ed erogazione di servizi e nella tutela dell'interesse pubblico. In particolare, sono dati di valore strategico per politiche ed obiettivi d'equità fiscale e di lotta alla evasione ed all'elusione, punti prioritari dell'azione del Governo.

In tale quadro, è evidente che deve essere continuata e completata una generale azione per realizzare:

- la piena informatizzazione di tutti i pubblici registri;
- il loro collegamento e accesso in rete con servizi telematici;
- sistemi di sicurezza per la protezione di dati e la salvaguardia della *privacy* e dei diritti del cittadino.

Occorre in particolare imprimere una svolta nella capacità di collaborazione e sostegno di regioni ed enti locali; il Governo promuoverà ed incentiverà convenzioni per lo scambio di dati fra i diversi enti della pubblica amministrazione che custodiscono e gestiscono archivi e registri pubblici. Ad esempio, per l'attuazione del federalismo fiscale saranno potenziate le convenzioni per favorire la fornitura di dati, supporti e servizi per la razionalizzazione delle procedure di gestione del sistema impositivo locale. Assume priorità assoluta la definizione e l'attivazione di un quadro normativo ed operativo capace di dare una spinta propulsiva al decentramento del catasto verso la gestione degli enti locali la gestione dei processi di decentramento delle funzioni catastali agli enti locali richiede soluzioni procedurali e modelli organizzativi nuovi e, sul piano tecnologico, necessita di un adeguamento della infrastruttura informatica capace di ampliare e garantire la cooperazione fra sistemi dell'agenzia del territorio e quelli dei comuni. Si tratta di realizzare la piena accessibilità di tutte le informazioni della pubblica amministrazione, nonché di progettare e realizzare una integrazione procedurale tra le amministrazioni centrali e locali, con il fine ultimo di rendere agli utenti istituzionali ed ai cittadini servizi efficaci ed efficienti.

Analogamente, bisogna sempre più sostenere l'azione degli enti locali nella assunzione di un proprio protagonismo per lo sviluppo economico e produttivo dei propri territori. La crescita e lo sviluppo del portale per i servizi integrati alle imprese, deve essere accompagnato da servizi e strumenti che consentano a regioni e comuni di programmare i propri interventi a favore dello sviluppo locale di attività imprenditoriali.

Ciò richiede:

- l'accesso degli enti locali al registro delle imprese;
- la diffusione e la crescita funzionale degli sportelli unici per le attività produttive.

Per il registro delle imprese è importante la collaborazione fra Uniocamere ed enti locali; per gli sportelli unici è necessario che tale collaborazione si estenda ad altri soggetti istituzionali (CCIA, INPS, INAIL) per garantire la piena integrazione dei servizi.

3. Migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica

3.1. Utilizzare l'informatica al servizio della finanza pubblica

Con la legge finanziaria 2007 si è avviato un programma di legislatura per perseguire con efficacia il contenimento della spesa pubblica ed il controllo delle entrate. In particolare sono state introdotte, in vari ambiti, innovazioni di processo che dovranno essere attivate col supporto delle più moderne tecnologie informatiche e telematiche. Tali specifici obiettivi dovranno essere coniugati con la più generale azione per la diffusione e l'integrazione dei sistemi informativi per la contabilità, il controllo di gestione ed un effettivo monitoraggio dei conti pubblici.

Nell'ambito della legge finanziaria 2007, sono previste una serie di attività volte alla gestione telematica dei flussi di dati, al fine di contenere la spesa pubblica ed effettuare accertamenti e controlli in materia di prelievo fiscale.

Gli ambiti interessati sono, in particolare:

- la sanità, dove si dovrà realizzare l'inserimento in rete dei medici del servizio sanitario nazionale, a partire dal luglio 2007. Tale inserimento è finalizzato alla trasmissione telematica delle ricette e consentirà di seguire la spesa sanitaria dal momento in cui viene generata fino al momento del consumo presso le farmacie o i laboratori di analisi. La trasmissione telematica dei dati delle ricette al ministero dell'economia e delle finanze sarà la base di partenza per un rafforzare il contrasto alle frodi nel settore sanitario. Con la stessa rete dovrà essere attuata la trasmissione telematica delle certificazioni di malattia all'INPS;
- il lavoro, dove, al fine di coordinare specifici interventi di contrasto al lavoro sommerso ed alla evasione contributiva, viene esteso alle camere di commercio l'obbligo di fornitura dei dati, attualmente gravante

unicamente sulle società e sugli enti. I dati dovranno essere inviati al ministero del lavoro e della previdenza sociale ed anche in questo caso sarà fondamentale il ricorso alla loro trasmissione telematica;

- il fisco, dove, in particolare, ai fini dei controlli sugli oneri detraibili, gli enti e le casse aventi esclusivamente fine assistenziale dovranno comunicare in via telematica all'anagrafe tributaria gli elenchi dei soggetti ai quali sono state rimborsate spese sanitarie per effetto dei contributi versati. Da un punto di vista più generale, il fisco viene chiamato ad attuare linee di sviluppo finalizzate: alla accelerazione degli adempimenti ed alla semplificazione dei rapporti con il contribuente, che saranno possibili solo con lo sviluppo di nuove soluzioni telematiche; al perseguimento dell'equità fiscale attraverso il contrasto alla evasione, che sarà possibile se il sistema informativo si estenderà verso la disponibilità e la gestione di nuovi dati (gestione dei conti correnti, degli elenchi clienti-fornitori, dei corrispettivi giornalieri) ed il supporto di *intelligence* alla revisione degli studi di settore; alla intensificazione della lotta alla contraffazione, con lo sviluppo di reti, piattaforme ed applicazioni tecnologiche di supporto specializzato al contrasto delle contraffazioni e delle pratiche discorsive della libera concorrenza, alla prevenzione degli illeciti e alla repressione delle frodi tributarie ed extra tributarie;
- contabilità economica. Entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge finanziaria, con provvedimento del ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite a fini di monitoraggio, le modalità per introdurre in tutte le amministrazioni dello Stato criteri di contabilità economica, nonché tempi, modalità e specifiche tecniche per la trasmissione telematica da parte degli enti pubblici, delle regioni e delle autonomie locali dei bilanci standard e dei dati di contabilità.

Agli obiettivi specifici, direttamente posti dalla legge finanziaria 2007 e da quelle a venire, si aggiunge l'intensificazione dell'azione generalizzata di introduzione, nella pubblica amministrazione, di sistemi integrati per il controllo della spesa e delle entrate. Rientrano in tale quadro tutti i sistemi in via di dispiegamento (sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici - SIOPE, ordinativo informatico locale – OIL, sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione – SIPA, sistema di contabilità finanziaria – SICOGE) e quelli in corso di studio e progettazione, quali, ad esempio, il sistema informatico di supporto alla catena dei sistemi contabili (finanziario, economico-patrimoniale, analitico) e quelli per il controllo di gestione. Si assegnano, infine, caratteristiche di alta priorità alla piena attuazione della informatizzazione dei pagamenti

della pubblica amministrazione e verso la pubblica amministrazione. L'innovazione tecnologica consente di ampliare l'offerta dei servizi in rete, di migliorare, in sicurezza, l'efficienza dei pagamenti, ridurre i costi di gestione e i tempi d'esecuzione delle operazioni, dare certezza, alla pubblica amministrazione, alle imprese ed ai cittadini, alla programmazione della utilizzazione delle entrate.

3.2. L'uso della rete per razionalizzare la spesa e semplificare i processi di acquisto

La pubblica amministrazione, sia centrale che locale, registra rilevanti ritardi nella organizzazione e nella attuazione di sistemi e processi per l'acquisto *on line* di beni e servizi. Occorre una radicale svolta verso programmi attuativi di *e-procurement*.

La possibilità di sviluppare i processi d'acquisto di beni e servizi in rete (*e-procurement*) offre una straordinaria opportunità di razionalizzazione e controllo della spesa, di riduzione delle diseconomie, di semplificazione delle procedure, di efficienza operativa, di trasparenza degli atti di aggiudicazione delle gare. Malgrado ciò, il ricorso a procedure di *e-procurement* si attesta, nella pubblica amministrazione, a livelli ancora molto bassi ed ha fatto addirittura registrare segnali di flessione. Occorre superare tale ritardo con una azione determinata di tutte le pubbliche amministrazioni per una gestione *ICT-driven* degli acquisti.

Bisogna innanzitutto dare una svolta significativa alla crescita delle procedure di gara in modalità telematica con diffuso ricorso alla firma digitale e comunque superando ogni ostacolo posto dal suo uso. Le gare in modalità telematica consentono alle amministrazioni di perseguire obiettivi di rilevante portata, quali:

- accelerare i tempi di esecuzione delle procedure di ricezione e valutazione delle offerte dei fornitori;
- smaterializzare la documentazione di gara (offerte, atti, ecc.) E conseguentemente semplificare la procedura amministrativa;
- ridurre gli oneri di gestione della gara;
- accrescere il livello di risparmio rispetto alla base d'asta e migliorare il rapporto qualità/prezzo, anche grazie alla maggior competizione diretta tra i fornitori (continui ribassi successivi);

- accelerare i tempi di esecuzione delle gare, vista la possibilità di ricorrere a fornitori già abilitati.

E' importante perseguire una visione ampia che vede nello *e-procurement* un insieme di processi a valore aggiunto che integra e correla tutte le fasi dell'intero processo di acquisto e fornitura. Ciò implica la diffusione di piattaforme di *e-procurement* integrate nei sistemi informativi, che consenta una gestione controllata e collaborativa delle forniture e dei fornitori. Si tratta, quindi, di gestire in modalità digitale e telematica la fase di *sourcing*, l'emissione di contratti verso i fornitori, l'emissione degli ordini, il monitoraggio della fornitura e degli stati di avanzamento, eventuali variazioni ed integrazioni, il pagamento delle fatture. Ciò richiede, naturalmente, soluzioni tecnologiche avanzate che includano tutte le componenti indispensabili alla gestione dei processi (ad esempio, firma digitale e posta certificata); ma richiede anche una semplificazione amministrativa con la rimozione di ostacoli burocratici e controlli *ex ante* (ad esempio l'eccesso di vincoli nella fase di presentazione dell'offerta), che impediscono di svolgere l'intero processo in digitale e che spesso si concretizzano in una limitazione della concorrenza ed in uno svantaggio per le amministrazioni.

Alla luce della finanziaria 2007, assume poi rilevanza il collegamento delle amministrazioni al mercato elettronico della pubblica amministrazione, ovvero la necessità di dotarsi di tecnologie e procedure per poter accedere ad esso, percorrerlo ed effettuare acquisti *on line*. Infatti, a partire dal luglio 2007, le amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, sono tenute ad effettuare i loro acquisti "sotto soglia comunitaria" al mercato elettronico, scegliendo i prodotti di cui necessitano dai cataloghi elettronici predisposti dai fornitori abilitati. Il mercato elettronico consente di effettuare *on line*: confronti ed analisi comparate delle offerte di più fornitori abilitati dello stesso bene o servizio; fare l'ordine di acquisto firmando digitalmente; richiedere offerte ed aprire una negoziazione dei prezzi o richiedere offerte a condizioni migliorative o comunque "personalizzate".

4. Costruire la cittadinanza digitale, promuovendo l'*e-democracy* e superando il *digital divide*

4.1. Realizzare l'*e-democracy*

L'uso delle tecnologie innovative, in particolare quelle dell'informazione e delle telecomunicazioni, nei processi democratici (*e-democracy*) assume sempre più la dimensione di strumento indispensabile per rivalutare ed accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni pubbliche. La diffusione e l'uso di infrastrutture ed applicazioni di *e-democracy* è fattore decisivo per lo sviluppo della stessa vita democratica.

Lo sviluppo della società della conoscenza ha accelerato la crisi dei modelli di relazione e di coinvolgimento cittadino-politica e delle forme di rappresentanza tradizionali; è importante individuare nuove e più flessibili modalità di partecipazione alla vita pubblica. Uno dei nodi centrali delle attività dei governi, delle istituzioni politiche e pubbliche, deve essere la ricostruzione del rapporto fiduciario con la società civile, favorendo in forme nuove la partecipazione alla definizione, conoscenza e condivisione di programmi, obiettivi ed azioni e aprendosi al controllo ed alla rendicontazione democratica di scelte, decisioni e risultati ottenuti. La cittadinanza digitale non si esplica soltanto mediante una pubblica amministrazione più efficiente, che organizza e innova le proprie prassi attraverso l'*e-government* ma, ad un livello più generale, attraverso l'*e-democracy*, ossia la partecipazione alla vita delle istituzioni politiche in modi nuovi, derivati dall'utilizzo delle tecnologie digitali e di internet.

La rete, con il suo potenziale democratico espresso “dal basso”, deve diventare uno strumento per rivalutare e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, rafforzando sia la democrazia partecipativa (*referendum*, elezioni primarie...), sia la democrazia rappresentativa (istituzioni, partiti...). L'*e-democracy* è una dimensione necessaria della nuova cittadinanza digitale e trova il suo fondamento giuridico nel principio di sussidiarietà orizzontale, secondo il quale cittadini ed amministrazioni stabiliscono rapporti, anche duraturi, fondati su collaborazione, rispetto reciproco e integrazione, anziché sulla rigida separazione dei ruoli. La rete, con la possibilità di realizzare la sincronizzazione remota dei cittadini ad iniziative ed eventi, abbatte i vincoli di

spazio, consentendone la partecipazione a distanza; con la possibilità di realizzare forme di collegamento asincrono, abbatte, poi, anche i vincoli di tempo, permettendo al cittadino di programmare e scegliere tempi e modi della sua partecipazione. Le azioni già intraprese, come i 57 progetti sull'*e-democracy* cofinanziati dal CNIPA, costituiscono una utile base di partenza e sperimentazione. A tal fine, saranno necessari un accurato monitoraggio dell'evoluzione dei progetti citati, e, soprattutto, una serrata valutazione *ex post* per individuare punti di forza e *best practices*, da diffondere, e punti di debolezza, da superare nella programmazione di nuove iniziative. E' necessario, tuttavia, un deciso cambio di passo, che il Governo intende imprimere, per una più vasta diffusione di infrastrutture, tecnologie ed applicazioni di *e-democracy*, ovvero di tecnologie per l'accesso alle informazioni politiche rilevanti (ad esempio archivi ipertestuali e multimediali *on line*), per l'offerta di luoghi di discussione e partecipazione pluralistica alla formazione di opinioni (conferenze elettroniche, *news group*, piattaforme ed applicazioni p2p sia centralizzate che distribuite), per aprire a tutti la possibilità di intervenire in modo più o meno vincolante nei processi decisionali (voto elettronico, voto remoto, partecipazione *on line* ad eventi ed atti fondamentali, come elezioni, primarie, congressi ed assemblee, bilancio partecipativo, urbanistica partecipata, piani dei tempi, del traffico, etc.), per dare spazio e dimensione alla iniziativa diretta del cittadino (*referendum*, proposte di iniziative popolari, petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali ed associazioni telematiche). Si tratta, quindi, di creare nuovi processi per promuovere e adottare modelli e infrastrutture per favorire la comunicazione, il dialogo con le istituzioni e la consultazione dei cittadini.

4.2. Intensificare le azioni per il superamento del *digital divide*

In una società in cui l'accesso alla rete si configura come uno dei diritti di base della democrazia e della cittadinanza digitale, il contrasto ed il superamento di ogni barriera che impedisce l'accesso ad aree territoriali, a fasce di popolazione e gruppi sociali producendo "divario digitale" ed emarginazione, costituiscono una pubblica responsabilità ed un pubblico dovere.

Lo sviluppo impetuoso della diffusione delle nuove tecnologie mostra sempre più chiaramente come politiche generali e libera evoluzione del mercato determinano anche il consolidarsi di fenomeni di esclusione da tale sviluppo e dalla crescita economica e sociale che esso rende possibile. E' il fenomeno del “*digital divide*” che colpisce aree territoriali geograficamente e/o economicamente disagiate, piccoli comuni e comunità, dove la domanda non garantisce il ritorno dell'investimento privato, fasce di cittadinanza in difficoltà o in ritardo con l'alfabetizzazione digitale. Il Governo, in perfetto accordo con le politiche europee e con quanto suggerito dalla conferenza di riga, intende sviluppare una forte politica di *inclusion* e, quindi, di superamento dei divari digitali sul territorio nazionale.

Nel paese si è già configurato il fenomeno del *digital divide* infrastrutturale, ovvero del divario dovuto al fatto che circa il 10% della popolazione italiana non è raggiunta dalle infrastrutture che abilitano l'accesso alla rete, in particolare, dalla larga banda. Per far fronte a questa emergenza entro il 2008, il Governo ha già istituito il comitato interministeriale per la banda larga, composto dal ministro delle Comunicazioni, dal ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e dal ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali. Il compito fondamentale del comitato è proprio quello di attivare piani territoriali che, col coinvolgimento delle regioni, degli enti locali e di tutti gli operatori attivi nella fornitura dei servizi di telecomunicazione, consentano il superamento totale del *digital divide* strutturale.

Tuttavia, quello infrastrutturale, è solo uno dei divari digitali che si possono consolidare in devastante forma stabile. Un secondo tipo di divario è naturalmente quello del “*digital divide* applicativo”, che si delinea quando, pur in presenza delle infrastrutture, non si dispone della possibilità di sviluppare applicazioni e servizi. Naturalmente, tutto questo documento è una dimostrazione dell'impegno del Governo proprio nell'ampliamento e nella diffusione di applicazioni e servizi telematici su tutto il territorio nazionale. Anche in questo caso, per le comunità ed i piccoli comuni in difficoltà nella promozione e nello sviluppo di autonome applicazioni e servizi locali e della fruizione di quelli nazionali e regionali, il comitato interministeriale per la banda larga è impegnato nella inclusione nei piani territoriali di specifici programmi per le applicazioni ed i servizi.

Resta infine il *digital divide* formativo, che si ha quando il cittadino non è in possesso delle conoscenze ed abilità elementari per accedere alla rete e fruire dei servizi telematici. Ricadono in questa area i divari:

- socio-culturale, che esclude dall'uso della rete tutte quelle fasce di cittadinanza con bassa alfabetizzazione digitale;
- generazionale, riferito alla mancanza di competenze e di mezzi che limita fortemente l'utilizzo di internet da parte dei soggetti più anziani.

E' impegno del Governo attuare programmi orientati a raggiungere queste fasce in difficoltà con piani d'alfabetizzazione ed accompagnamento alla fruizione dei servizi in rete, ma anche con azioni di semplificazione delle interfacce e delle procedure di accesso fino alla creazione di apposite sezioni che, pur a scapito di altri parametri, diano priorità a servizi assistiti di semplificazione degli accessi.

4.3. Garantire qualità ed accessibilità a portali nazionali e siti della pubblica amministrazione

Vanno migliorati l'integrazione e la qualità dei portali nazionali di accesso alla pubblica amministrazione, razionalizzando gli investimenti, favorendo un ruolo proattivo delle amministrazioni e migliorando la qualità generale e la facilità di accesso di siti e portali pubblici

Negli ultimi anni si è avuto un notevole incremento di siti e portali istituzionali, ma, molto spesso, essi non sono altro che una vetrina sulle attività degli enti, senza rappresentare veri punti d'accesso ai servizi. Accade anche spesso che i servizi offerti non consentano l'identificazione delle strutture, né siano trasparenti, mancando la descrizione dell'*iter* delle procedure e l'indicazione dei referenti. In tal modo, il sito web diventa per l'amministrazione una sorta di "scudo" verso l'utente, il quale deve farsi carico di trovare l'informazione e il servizio desiderati, a scapito della fiducia verso le istituzioni.

Sarà pertanto necessario:

- migliorare la qualità dei siti e portali pubblici, in termini di completezza, tempestività e aggiornamento delle informazioni; chiarezza e comprensibilità, sia del linguaggio utilizzato, sia della struttura di presentazione;
- rendere chiaramente identificabili le responsabilità di quanto pubblicato e i referenti per ciascun servizio;
- armonizzare l'offerta di contenuti e servizi di siti e portali pubblici, riducendo le ridondanze e valorizzando tutte le componenti disponibili;
- realizzare servizi centrati sulle necessità dei cittadini e delle imprese, anche mediante lo sviluppo di sistemi basati sull'utilizzo di più canali d'accesso (televisione, internet, telefonia ecc.).
- definire livelli qualitativi per i siti, finalizzati ad un'attività di valutazione;

L'accesso *on line* alle informazioni e ai servizi della pubblica amministrazione è un nuovo diritto di cittadinanza, sancito dalla legge, che deve essere garantito a tutti i cittadini. Perciò bisogna anche assicurare l'accessibilità dei siti pubblici ai cittadini diversamente abili, come previsto dalla legge n. 4/2004 e dalla "carta di Riga", superando lo scarto esistente tra la normativa in vigore, molto avanzata anche in contesto UE, e la sua applicazione effettiva.

Sul fronte dell'accessibilità, il Governo si impegna a:

- individuare, da un lato, misure sanzionatorie per i siti e portali pubblici che non rispettano le norme sull'accessibilità e, dall'altro, misure di premialità da inserire nei bandi pubblici relativi alla realizzazione di portali web;
- promuovere la realizzazione di servizi multimediali e interattivi di pubblica utilità accessibili ai disabili;
- promuovere il confronto *multistakeholder* - aziende, pubblica amministrazione, associazioni dei disabili - sulle problematiche della disabilità;
- incentivare e sostenere presso le *community open source* lo sviluppo di applicativi *software* progettati per i disabili;
- favorire l'adozione e lo sviluppo delle tecnologie assistive;
- sostenere azioni di formazione e sensibilizzazione sulle problematiche dell'accessibilità all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Occorre poi intervenire sulla evoluzione dei portali nazionali di accesso ai servizi delle amministrazioni pubbliche, che devono consentire a cittadini ed imprese di massimizzare il vantaggio dall'interazione *on line* col settore pubblico, ma anche divulgare informazioni e servizi in ambito internazionale. Gli investimenti su tali strumenti vanno razionalizzati, verso obiettivi di servizio chiaramente identificati, al fine di:

- incrementarne l'integrazione e la qualità, quali punti unitari ed omogenei di accesso a informazioni e servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale e locale, di semplice utilizzo e con una strutturazione basata sulle esigenze della specifica utenza;
- ridurre i tempi di interazione, evitando la ripetizione di dati comuni a più adempimenti o già presenti nelle banche dati della pubblica amministrazione, che devono comunque essere reciprocamente allineate;
- adottare un sistema unico di autenticazione;
- coinvolgere, in modo organico, tutte le pubbliche amministrazioni, per garantire una partecipazione strutturata e proattiva ai portali nazionali e promuovere lo sviluppo di nuovi servizi *on line*, secondo standard adeguati a garantirne la qualità;
- assicurare la coerenza con le logiche della “cooperazione applicativa” tra amministrazioni.

5. Adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella pubblica amministrazione

5.1. La centralità del cittadino nei servizi della pubblica amministrazione

Il primo e più importante parametro di qualità, per i servizi della pubblica amministrazione, è la soddisfazione del cittadino. Per raggiungerla occorrono profondi cambiamenti, come il passaggio dalla visione dei servizi centrata sulla amministrazione a quella centrata sul cittadino, l'adozione di politiche capaci di intercettare la sua valutazione, i suoi bisogni e le sue priorità, ed infine la conquista di un rapporto fiduciario amministrazione-

cittadino attraverso una permanente azione di comunicazione, accompagnamento ed educazione proattiva sui servizi erogati.

Lo sviluppo di un sistema nazionale di *e-government* offre anche l'opportunità di una più profonda innovazione di sistema nel modello di progettazione ed attuazione dei servizi della pubblica amministrazione. Si tratta di passare da un modello fondato sulla centralità dell'amministrazione, della sua interpretazione di regole e leggi, del primato della burocrazia e del suo assetto organizzativo ed operativo, ad un modello fondato sulla centralità dei destinatari dei servizi pubblici, ovvero cittadini, imprese, organizzazioni sociali. E' un processo di cambiamento non attuabile in tempi brevi, ma verso il quale bisogna proiettarsi con decisione attraverso l'introduzione immediata di elementi e strumenti che possono promuoverlo e sostenere; è in questa ottica che si deve collocare il problema della qualità dei servizi della pubblica amministrazione e del suo costante miglioramento. Si tratta di affermare il principio che il più importante parametro di qualità è la "*customer satisfaction*" e che quindi bisogna adottare modelli di qualità fondati sul "punto di vista" dell'utente dei servizi pubblici. Debbono essere modelli concreti, fondati su attributi valutabili quantitativamente sulla base di metriche e dati rilevabili direttamente nell'erogazione del servizio o attraverso la registrazione della valutazione del cittadino. Appartengono al primo insieme di attributi (direttamente rilevabili) elementi semplici ma efficaci, quali:

- il tempo di attesa;
- la semplificazione;
- la difficoltà di accesso;
- la disponibilità;
- la referenza di responsabilità e rendicontazione.

Le amministrazioni possono aggiungere ovviamente altri parametri direttamente reperibili dalla ormai vasta letteratura esistente in materia. I modelli di qualità devono tuttavia essere usati perché, per ogni servizio erogato, le amministrazioni definiscano:

- i valori di qualità attesa;

- i processi e strumenti necessari per la rilevazione dei valori di qualità realizzata.

Lo sviluppo tecnologico consente la rilevazione delle metriche necessarie alla valutazione degli attributi indicati in modo diretto da parte delle piattaforme tecnologiche che supportano il *front end* dei servizi erogati, e cioè il punto di contatto, sia pure virtuale e multicanale, fra l'amministrazione ed il cittadino. Tuttavia esiste la possibilità di inserire nelle piattaforme tecnologiche strumenti dedicati al monitoraggio ed alla documentazione sulla qualità capaci di offrire evoluti supporti alla decisione sulle azioni da intraprendere e sugli obiettivi di miglioramento da realizzare.

L'introduzione di cultura e prassi di misura di una qualità definita sulla base delle attese e del punto di vista del cittadino deve poi accompagnarsi alla diffusione di una visione più ampia con la introduzione di sistemi per la divulgazione, misurazione dell'utilizzo dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini in relazione a parametri internazionali (*citizen relationship management, customer satisfaction, etc.*). Tali sistemi debbono avvalersi di piattaforme tecnologiche ed organizzative capaci di supportare le amministrazioni nella gestione delle relazioni con l'utente della pubblica amministrazione e di guidarle verso il raggiungimento delle sue aspettative. Si tratta di tecniche e tecnologie che sono nate e sono diffuse nelle aziende private di produzione di beni e servizi, ma che possono ben adattarsi ed evolvere, anche con l'adeguata adozione di "*best practices*", per la pubblica amministrazione.

Il Governo è consapevole che anche questa direttiva non è sufficiente a realizzare la rivoluzione copernicana della centralità del cittadino. La realizzazione di un sistema nazionale di *e-government* richiede una più vasta e capillare azione che veda il diffondersi su tutto il territorio nazionale di strutture specializzate e totalmente dedicate alla diffusione dei servizi ed alla gestione dei rapporti col cittadino, per un suo rapporto fiduciario con le amministrazioni e perché queste raccolgano le sue valutazioni, le sue aspettative, le priorità dei suoi bisogni. E' intenzione del Governo istituire e diffondere sul territorio una rete nazionale di strutture dedicate alla diffusione e al monitoraggio della qualità dei servizi. L'obiettivo è sviluppare un sistema capace di proporsi al cittadino come unico ed esaustivo punto di accesso (*one step delivery point*) ai principali servizi

interamministrativi nazionali, di diffondere ed incentivare l'uso degli accessi telematici e multicanale allo *e-government*, di sviluppare una permanente azione di comunicazione ed educazione proattiva sui servizi pubblici e sulla loro erogazione, di raccogliere la valutazione dell'utente e il suo livello di soddisfazione su di essi, di raccoglierne bisogni espressi ed inespressi e relative priorità da trasformare in indirizzamento alla attivazione di nuovi servizi.

5.2. La qualità dei processi di produzione dei servizi nella pubblica amministrazione

La qualità percepita dall'utente e, in generale, la qualità che si registra al terminale di un servizio erogato è totalmente dipendente dalla qualità dei processi che si sviluppano all'interno delle amministrazioni per la sua produzione. E' necessario, allora, introdurre nella pubblica amministrazione "sistemi di gestione della qualità" capaci di valutarla, controllarla e migliorarla in ogni fase ed attività dei processi che si sviluppano.

Ciò che si registra nei "*front office*" delle amministrazioni è il risultato dei processi che si sviluppano al suo interno (nel *back office*). Questo elementare teorema è stato spesso dimenticato e trascurato nelle stesse azioni di innovazione tecnologica sin qui realizzate. E' questa, ad esempio, la principale ragione dell'esistenza di tanti siti e portali che sviluppano un'azione puramente informativa senza fornire, *on line*, i servizi più importanti e caratterizzanti; è accaduto, infatti, che i processi interni di produzione di tali servizi non sono organizzati, realizzati e supportati da tecnologie adatte al loro interfacciamento in rete e alla loro attivazione telematica. La possibilità di sostenere e sviluppare un sistema nazionale di *e-government* centrato sul cittadino è una sfida complessa e difficile proprio perché l'organizzazione, i modelli operativi dei processi, le infrastrutture logistiche e tecnologiche costruite in accordo ad una visione Governo-centrica dei servizi, sono inadeguate rispetto alle esigenze di queste nuove ed ambiziose strategie. Tutto ciò richiede l'apertura di una nuova ed intensa fase di innovazione organizzativa e tecnologica del *back office* capace di dispiegare nuovi e più avanzati assetti interni che richiedono:

- una forte progettualità e realizzazione di nuova organizzazione;
- una inflessibile semplificazione;

- una reingegnerizzazione dei processi.

E' in questo quadro di cambiamento che si colloca la necessità di affermare nella pubblica amministrazione un approccio sistemico alla qualità, attraverso sistemi di gestione della qualità, come parte integrante della organizzazione complessiva, interagente con i processi che si sviluppano. Un tale sistema richiede che ogni processo sia correttamente formalizzato e controllato, ottimizzato e razionalizzato, documentato ed attuato, ricorrendo all'adozione di tecnologie di supporto (*software, workflow, data base e repository* di processi) solo ciò consente misure, valutazioni, disseminazione di punti di controllo (*chek point*), impostazione di azioni di correzione e miglioramento, che a loro volta possono essere largamente agevolate da componenti presenti o inseriti nelle stesse tecnologie che supportano l'esecuzione dei processi.

L'azione per l'evoluzione della qualità si chiude, infine, solo includendo nel sistema la capacità di governare la qualità di forniture esterne, i processi sviluppati in "*outsourcing*", o servizi ed attività sviluppati *in house* ma da organizzazioni esterne (è questo, ad esempio, il caso della gestione, tenuta in esercizio, manutenzione ed evoluzione dei sistemi informatici, la cui rilevanza sulla qualità dei processi è fondamentale). Si tratta, qui, di definire standard e piani di qualità per i prodotti che vengono acquisiti o di estendere ai processi del fornitore i modelli di qualità adottati e l'adesione alle attività di monitoraggio, controllo ed *improvement* del sistema.

5.3. Costruire la rete delle eccellenze e degli innovatori

Occorre creare una rete di competenze scientifiche, tecnologiche, e amministrative attraverso il coinvolgimento anche di università, centri di eccellenza, centri di competenza e di ricerca, che sappia guidare verso obiettivi sfidanti di alta innovazione per il miglioramento generale della pubblica amministrazione, ma anche per promuovere un suo ambizioso approdo a casi di eccellenza e primato mondiale.

Un processo d'innovazione che contribuisca alla reale crescita tecnologica della pubblica amministrazione richiede il coinvolgimento di tutte le eccellenze; per questo è necessaria la creazione di una rete coordinata e

integrata di competenze scientifiche, tecnologiche e amministrative, coinvolgendo anche i principali attori del sistema della ricerca ed innovazione come università, centri di eccellenza, centri di competenza e di ricerca. A questa rete debbono partecipare da un lato le eccellenze della pubblica amministrazione, che hanno raggiunto risultati applicativi di rilievo per la competenza verticale nello specifico settore, dall'altro le eccellenze scientifiche e produttive che possono recitare un ruolo significativo nella produzione di nuovi strumenti di supporto ai processi di innovazione. Questo processo virtuoso richiede:

- la partecipazione del mondo della conoscenza a “progetti pilota” per applicazioni di frontiera all'innovazione dei processi della pubblica amministrazione;
- lo sviluppo di capitale umano ad alto livello di competenza.

La pubblica amministrazione non può rinunciare alla funzione di “*procurement* strategico” verso il mondo della ricerca scientifica italiana in generale e in particolare, per ciò che riguarda l'innovazione tecnologica, quella parte più direttamente impegnata nella ricerca applicata. Si tratta di offrire alla nostra ricerca obiettivi strategici e di rilevanza nazionale, e di contribuire, insieme ad essa, ad affermare nella nostra pubblica amministrazione posizioni di primato e di eccellenza europea e mondiale.

Occorre, infine, potenziare il rapporto tra la rete delle conoscenze e la società, anche coinvolgendo le associazioni territoriali e nazionali, con l'obiettivo primario di soddisfare le richieste di innovazione provenienti dal sistema Paese. Ciò richiede anche reti di collegamento fra università, centri di ricerca, imprese e pubbliche amministrazioni, per far circolare, in modo fluido e permanente un intenso e quotidiano traffico di scambi, trasferimenti e relazioni. E' un trasferimento scientifico e tecnologico che deve svilupparsi non solo in quantità e qualità, ma anche in velocità, perché gli attuali livelli di competizione mondiale richiedono una drastica riduzione dei tempi di ricaduta e valorizzazione industriale dei risultati della ricerca. Bisogna allora intervenire nella riorganizzazione e finalizzazione delle strutture di trasferimento scientifico e tecnologico. Il trasferimento non può essere lasciato al rapporto spontaneo fra ricercatore ed impresa e non possono essere considerate soddisfacenti alcune esperienze storiche italiane, che anzi, vanno sottoposte al vaglio di un'attenta analisi

valutativa. Sono, infatti, troppe le strutture di trasferimento che, nate negli anni per ondate successive e sotto l'incentivazione pubblica, sono autoreferenziali e si limitano all'erogazione di servizi "a basso valore aggiunto".

6. Favorire la competitività delle imprese e la crescita dell'industria ICT

6.1. Rendere le amministrazioni promotrici dello sviluppo

La pubblica amministrazione deve creare un ambiente favorevole all'innovazione e diventare "*driver*" di mercato, mediante la committenza di prodotti e servizi avanzati. In tale ottica è auspicabile una "consulta per l'innovazione" con la partecipazione delle imprese allo scopo di acquisire suggerimenti e proposte recepibili in fase di programmazione.

In coerenza con le politiche e gli indirizzi europei, la pubblica amministrazione può e deve concorrere a stimolare l'offerta delle imprese, rafforzare il mercato e aumentare la competitività del sistema produttivo di tecnologie e servizi ICT. In quanto acquirente di prodotti e applicazioni, la pubblica amministrazione rappresenta per le imprese di questo settore una grande fetta di mercato e quindi la sua stessa domanda (*intelligent customership*) può influenzare decisamente l'innovazione e diventare *driver* di mercato e di crescita. Anche in questo caso, come in quello della ricerca, la pubblica amministrazione non può e non deve rinunciare all'ambizione di sviluppare una funzione di *procurement* strategico per le imprese ICT.

È necessario rafforzare e coordinare la presenza italiana in quelle sedi comunitarie in cui si definiscono i processi organizzativi e le specifiche comuni di soluzioni di *e government* che non creino barriere nel mercato interno. L'azione va focalizzata su:

- progetti che promuovano *standard* e specifiche aperte;
- soluzioni interoperabili, inclusive e trasparenti nel rispetto della *privacy*;

- iniziative che rispondano alle esigenze dei propri utenti, ma che siano replicabili in altri contesti, anche in una logica transfrontaliera.

Non va sottovalutato, inoltre, che una amministrazione moderna e un ambiente favorevole all'innovazione sono fattori fondamentali per la creazione di un contesto attrattivo per gli investimenti e per stimolare la nascita di nuove imprese.

Sul fronte internazionale, anche la pubblica amministrazione deve continuare ad agire da catalizzatore e traino per favorire nuove iniziative in collaborazione con le nostre aziende, spingendole a ragionare in una logica di crescita, proponendo prodotti che possano affermarsi anche oltre i confini nazionali, in particolare nei settori in cui si gioca la sostenibilità dell'economia italiana ed europea.

Infine, il ruolo del Governo potrà essere fondamentale nell'individuazione, in stretto raccordo con il mondo della ricerca, dell'industria e dei consumatori, e con le realtà di eccellenza regionali, dei mercati strategici (*lead markets*) e dovrà contribuire ad attrarre le risorse comunitarie disponibili e ad avviare iniziative di promozione e informazione mirate a raggiungere tutte le realtà potenzialmente interessate ad investire in Italia. L'individuazione delle aree nelle quali lo sviluppo di questi mercati ha prospettive promettenti dovrà essere una priorità per tutti in modo da poter rapidamente avviare azioni, anche comuni, per raggiungere risultati concreti. In questo processo anche la pubblica amministrazione potrà avere un ruolo attivo, contribuendo con la propria domanda allo sviluppo di mercati di prodotti innovativi (ad es. nei settori dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia alternativa, della salute). Lo sviluppo di tali mercati consentirà di creare nuove opportunità imprenditoriali con effetti positivi sulla competitività del sistema, sulla crescita e sull'occupazione.

6.2. Sostenere la produzione di *software*

Deve essere condotta un'azione di supporto alla produzione di *software*, incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno all'innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e

l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo. In tale contesto, vanno valorizzati anche approcci di tipo *open source*, promuovendo iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra pubblica amministrazione, centrali e locali

Lo sviluppo ICT, come dimostrato da molti dati economici, è sicuramente uno dei volani dello sviluppo della società. La pubblica amministrazione stessa ha un investimento non trascurabile in sistemi informatici e telematici. È pertanto opportuna una politica di sviluppo del settore, per tenere conto anche delle implicazioni sulle attività produttive.

In tale ambito un settore di intervento significativo è lo sviluppo del *software* per settori strategici della vita del Paese (logistica, trasporti, sanità, giustizia, formazione). Per utilizzare tutte le leve dello sviluppo vanno valorizzati anche approcci di tipo *open source* attraverso la promozione di iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra pubbliche amministrazioni (sia centrali che locali), e la diffusione della conoscenza in materia di *open source*.

Il *software* applicativo, più di ogni altro prodotto tecnologico, incorpora conoscenza ed esperienza, che, nella società della conoscenza e dell'informazione, sono beni primari; il patrimonio italiano, da tale punto di vista è di livello mondiale ed in alcuni settori da primato assoluto. Una nostra industria del *software*, nel settore delle applicazioni, deve essere orientata verso prodotti capaci di cristallizzare ed incapsulare parti di questo straordinario patrimonio. Tutto ciò porta a concludere che:

- la sfida del *software* non può essere abbandonata e la pubblica amministrazione può e deve essere uno dei protagonisti per spingere avanti la crescita e l'evoluzione di questo fondamentale settore produttivo. Si tratta in questo caso di assumere non solo la funzione di “*procurement* strategico”, ma di contribuire a:
- trasferire in prodotti *software* conoscenze e competenze amministrative e gestionali che sono presenti nella nostra pubblica amministrazione e possono rispondere, sul piano internazionale, a quella richiesta mondiale, rilevante ed in permanente crescita, proprio nel settore della organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici; è una domanda di conoscenza, esperienza ed organizzazione

proveniente in modo particolare dal sud America e dall'Africa, e, più in generale, dalle aree geografiche che registrano il più alto trend di crescita del mercato dell'informatica. E' una domanda che, anche per ragioni di garanzia politica, viene rivolta all'Italia o è dal nostro Paese intercettabile.

Il *software* è, dunque, un fondamentale elemento di sviluppo delle attività produttive di un paese industrializzato per il suo supporto alla gestione delle infrastrutture, della comunicazione e per le sue applicazioni in numerosi settori produttivi. L'azione di supporto allo sviluppo del *software* sarà incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno alla innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo. In tale ambito è indispensabile integrare quanto già disponibile, tenendo conto delle problematiche di gestione e sostenibilità nel tempo degli interventi. È fondamentale, infine, realizzare sistemi nuovi adeguati alle esigenze del Paese, tenendo conto delle peculiarità della nostra normativa ed organizzazione.

7. Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa

7.1. Rafforzare la presenza italiana nello scenario internazionale

Integrare più strettamente il sistema di *e-government* nazionale con quello europeo, sia affinché il nostro Paese svolga un ruolo più attivo e propositivo sui temi della società dell'informazione. Deve anche essere rafforzato il ruolo italiano nelle sedi internazionali di definizione delle specifiche per l'*e-government*.

Le politiche per le riforme e la modernizzazione della pubblica amministrazione non possono prescindere dal livello sovranazionale, *in primis* quello europeo. In proposito, è necessario:

- rafforzare i contatti strutturali con la commissione;
- rilanciare la cooperazione bilaterale, anche a livello informale, tra i ministri responsabili per l'ammodernamento amministrativo e l'innovazione;

- sfruttare le potenzialità di progetti transfrontalieri come quelli relativi ai corridoi;
- rafforzare e coordinare la presenza italiana nei gruppi di lavoro sulle tematiche concernenti la società dell'informazione l'ICT;
- aiutare le nostre imprese a competere in programmi europei specifici per la competitività e l'innovazione;
- continuare ad assicurare il nostro contributo a “gemellaggi” europei, per fornire assistenza a Paesi che hanno in corso programmi di semplificazione.

In ambito ONU e OCSE l'Italia deve svolgere un ruolo attivo e propositivo, anche con iniziative nuove che coinvolgano maggiormente la società civile, in tutti i fori nei quali si discutono i temi della società dell'informazione, dell'ICT e della modernizzazione amministrativa, a partire da quelli sul futuro di internet, quello sull'uso delle informazioni e i contenuti del settore pubblico, quelli sulla *public governance*, quello sull'economia digitale. L'obiettivo è di assicurare una *governance* del processo di trasformazione della pubblica amministrazione che tenga conto di tutte le istanze e assicuri un continuo confronto con le esperienze e il pensiero degli altri *partners* internazionali, ma che assicuri anche all'Italia un ruolo propositivo sul piano globale, partecipando attivamente alle attività internazionali e stimolando nuove iniziative di collaborazione, in particolare con i Paesi ancora in fase di sviluppo interessati alle soluzioni e alle professionalità italiane nel settore dell'*e-government* e dell'ICT.

7.2. Attuare le strategie UE di Lisbona

L'Italia deve inserirsi pienamente e da protagonista nello sviluppo di una società dell'informazione europea capace di garantire crescita economica e sviluppo di buon lavoro. L'intervento del Governo e della pubblica amministrazione sono decisivi, con particolare riferimento allo sviluppo dei tre pilastri di azione definiti nell'iniziativa “i-2010” in attuazione della nuova agenda delle strategie di Lisbona.

Il 2005 è stato un anno di importanti aggiornamenti e cambiamenti nelle politiche europee con riferimento alla strategia di Lisbona che è stata rilanciata con rinnovate linee di indirizzo per la crescita economica e lo sviluppo di buon lavoro. In particolare, nell'area dello sviluppo della società dell'informazione è stata lanciata la centrale iniziativa denominata “i2010- *A european information society for growth and employment*”. Tale iniziativa, chiama gli Stati membri ad attuare programmi nazionali di riforme e di interventi per contribuire al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che sono stati delineati. Il Governo intende proporre il nostro Paese come uno dei protagonisti nella definizione ed attuazione di tali programmi. “ i -2010” si articola in tre pilastri di intervento:

- “*A single european information space*”, ovvero la creazione di uno spazio europeo comune della società dell'informazione, teso a creare un quadro regolamentare unitario capace di sostenere e favorire lo sviluppo economico ed il lavoro. Alcune iniziative sono già in avanzata fase di dispiegamento (per esempio: *Television without frontiers directive*; *electronic communications regulatory framework*) altre in fase istruttoria (in aree quali la creazione di contenuti, la sicurezza, l'interoperabilità, DRMS, *Distributed resource management system*). Il Governo intensificherà la propria azione sia per l'allineamento dei regolamenti nazionali allo spazio europeo comune, sia per adeguare e produrre, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione, un quadro regolamentare di riferimento per lo sviluppo della società dell'informazione.
- “*Investment and innovation in research*”, ovvero un sostanziale incremento del finanziamento per la ricerca e l'innovazione a sostegno di programmi selettivi e particolarmente orientati verso tecnologie chiave (“*high tech*”), capaci di aumentare la competitività europea e garantire il “*welfare*”. Il Governo italiano intende partecipare a tale processo, ed in particolare la pubblica amministrazione intende svolgere un ruolo di “committente strategico” per la ricerca e partecipare attraverso le proprie amministrazioni ai progetti europei, in particolare in progetti finalizzati allo *e-government* e alla *e-democracy*.
- “*Better public services and quality of life*”, ovvero un programma di sviluppo di servizi pubblici avanzati e di nuovi servizi centrati sul cittadino ed un programma per lo sviluppo di soluzioni e prodotti intelligenti per migliorare la qualità della vita in casa, nei territori e sui luoghi di lavoro. Queste direttive strategiche indicano

in modo concreto la volontà del Governo di riformare la pubblica amministrazione in modo coerente con tali programmi e, anzi, puntando ad assumere posizioni di avanguardia.

In tale quadro si colloca anche la revisione, completata in ottobre, del piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO) predisposto proprio come linea di attuazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Le trentasette misure inizialmente contenute nel PICO sono state razionalizzate ed accorpate, consentendo la definizione di un nuovo programma che prevede complessivamente undici misure mirate a realizzare quattro obiettivi prioritari:

- modernizzare la pubblica amministrazione, con particolare attenzione ai servizi per i cittadini e per le imprese (*e-government*);
- realizzare progetti di grande innovazione e impatto in aree come la scuola, la sanità, il turismo, l'infomobilità, il riconoscimento elettronico;
- favorire l'innovazione tecnologica del sistema produttivo, con particolare attenzione alle PMI;
- ridurre il *digital divide*.

Le undici misure incluse nel PICO sono sintetizzate nella tabella che segue.

Modernizzazione della pubblica amministrazione	1. <i>E-government</i> – miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione 2. <i>E-gouvernement</i> – iniziative di alto impatto
Innovazione in settori strategici	3. Piattaforma elettronica per il turismo 4. ICT e contenuti digitali per le scuole 5. ICT@università 6. Piattaforma nazionale per la sanità 7. Piattaforma per l’infomobilità
Innovazione del sistema produttivo	8. Azioni per favorire l’innovazione dei processi e dei prodotti, in particolare per le PMI 9. Piani regionali per rafforzare la competitività industriale locale
Riduzione del <i>digital divide</i>	10. Diffusione dell’uso delle ICT 11. Accesso per tutti all’educazione e formazione

PER UNA NUOVA QUALITA' DEI SERVIZI E DELLE FUNZIONI PUBBLICHE

Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI, il Presidente dell'UNCEM e le Organizzazioni Sindacali concordano quanto segue:

1. Una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è un passaggio obbligato affinché l'economia italiana torni su un sentiero di crescita duratura. Per rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, di innovare, è necessario un deciso miglioramento della qualità dei servizi pubblici che essi utilizzano. Dalla produzione e dall'accesso a servizi universali e di qualità, di cui le Pubbliche Amministrazioni rimangono l'asse portante, dipende la stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza previsti dal nostro ordinamento costituzionale. Investire nella qualità della Pubblica Amministrazione è indispensabile per dare efficacia all'azione pubblica nel quadro di imparzialità, buon andamento e legalità. Alle risorse necessarie può e deve concorrere la riduzione degli sprechi e la responsabilizzazione dei centri di spesa.

2. La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e delle funzioni pubbliche, a livello centrale e locale, deve essere ispirata all'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese. Ciò esige che siano create condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. In questo modo si valorizzano le professionalità dei lavoratori pubblici; la dirigenza pubblica può trovare la motivazione e l'incentivo per perseguire in modo trasparente e giudicabile la missione che le è assegnata.

3. Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede un concorso coordinato:

- I) della legislazione a sostegno della piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico;
- II) delle disposizioni contrattuali del settore pubblico;
- III) della disciplina delle procedure e del sistema di contrattazione (nazionale e integrativa);
- IV) dell'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità;
- V) del sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili e amministrative;
- VI) della infrastruttura tecnologica;
- VII) delle strutture e dei modi di comunicazione con i destinatari dei servizi;
- VIII) dei meccanismi di reclutamento e dei sistemi di formazione del personale;
- IX) dell'utilizzo delle nuove tecnologie ed in modo particolare del telelavoro.

In questo nuovo impianto gli aumenti di efficacia e di efficienza dovranno essere perseguiti ricorrendo alle esternalizzazioni solo per le attività *no core*, limitando il ricorso alle consulenze nelle pubbliche amministrazioni, e riducendo il numero di incarichi dirigenziali. Andranno inoltre realizzati risparmi sull'acquisto di beni e servizi e misure che diano piena garanzia di imparzialità e di trasparenza nel sistema degli appalti pubblici. In tale ultimo senso è diretta anche l'ottimizzazione dei servizi ispettivi e di vigilanza in materia di lavoro.

4. Per dare finalmente attuazione in modo credibile a questi obiettivi generali si è concordato che le iniziative di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche vengano attuate attraverso indirizzi e criteri generali concordati in connessione con il rinnovo dei contratti. Questi indirizzi dovranno promuovere, attraverso leve contrattuali, amministrative e normative, azioni profonde di riorganizzazione fra loro omogenee e coerenti. Esse saranno realizzate da ogni Amministrazione, locale e centrale, in relazione alle specifiche funzioni svolte e alle competenze legislative e regolamentari: la riorganizzazione richiede infatti una combinazione di strumenti e orientamenti di carattere generale e di progetti specifici, necessariamente diversi da Amministrazione a

Amministrazione. In attuazione degli indirizzi politici, il responsabile della gestione predispone e nell'ambito della programmazione di ciascuna amministrazione, gli enti e le aziende del servizio sanitario nazionale predispongono apposito piano operativo i cui obiettivi e modalità attuative sono oggetto di confronto con le parti sociali. In questo ambito, si procederà al riesame di tutte le forme di esternalizzazioni e di consulenze in atto per prevedere una progressiva reinternalizzazione di quelle *core* e valutare per le altre, secondo l'indirizzo richiamato, l'efficacia e l'efficienza.

5. In questo quadro, e comunque nell'ambito della legislatura, i sistemi di reclutamento pianificati dovranno portare alla scomparsa del precariato. Il ricorso a lavoro flessibile potrà avvenire, in base a tipologie e limiti individuati nella contrattazione collettiva. Nel breve termine, il precariato esistente che si è sedimentato in modo disordinato col passare degli anni in un contesto di blocco delle assunzioni, sarà assorbito mediante il ricorso a prove per quanti non siano già stati sottoposti a tali verifiche all'atto del primo ingresso nello svolgimento di attività nelle P.A. secondo le modalità e le risorse previste dalla Legge Finanziaria 2007.

6. Per quanto specificamente riguarda il sistema delle Regioni, ivi compresa la Sanità, e delle Autonomie locali, in ragione della autonomia costituzionalmente riconosciuta, gli interventi attuativi dei principi contenuti nel presente *memorandum* saranno oggetto di un ulteriore specifico accordo con le Organizzazioni Sindacali. In questo ambito, passi importanti verso la responsabilizzazione effettiva degli Enti, sia relativamente al rapporto tra gli stessi e le comunità amministrate, sia rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa, sono contenuti nella stessa Legge Finanziaria 2007. Il riordino terrà conto della ridefinizione delle competenze dello Stato e del sistema Regioni - Autonomie locali, unitamente all'individuazione dei livelli più appropriati di Governo dei processi di innovazione e di coordinamento e controllo dei risultati. Per quanto riguarda gli Enti Pubblici non economici il Governo realizzerà un apposito tavolo di confronto con le Organizzazioni Sindacali applicativo del presente accordo.

7. Deve essere garantito che le fonti legislative e contrattuali rispettino gli ambiti di competenza quali definiti dalle norme generali sul lavoro pubblico. Le azioni normative, amministrative e contrattuali si ispireranno agli indirizzi e criteri generali di seguito indicati:

- misurazione della qualità e quantità dei servizi. L'adozione e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della PA. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni, deve divenire lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini. Deve essere la base e il riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza. Si tratta di produrre e pubblicizzare informazione di qualità, in via continuativa, sui risultati effettivamente conseguiti, anche sulla base di indagini sulla percezione degli utenti. Il Governo assumerà con tempestività le misure necessarie per conseguire le finalità qui indicate, anche estendendo il ricorso agli indicatori provenienti dalla contabilità economica e usando come *benchmark* esperienze in corso di avvio. Vanno anche previsti sedi e momenti di misurazione, anche sperimentali, che vedano la partecipazione delle Amministrazioni, delle Organizzazioni Sindacali e degli utenti.
- Accesso ai pubblici impieghi e pianificazione del *turn-over*. L'accesso per concorso resta la modalità ordinaria per tutti i livelli della PA. La scelta dei settori prioritari di destinazione e la programmazione e attuazione del reclutamento e delle assunzioni devono svolgersi in modo periodico e continuo, in un orizzonte di medio periodo e in coerenza con i vincoli finanziari, in modo da soddisfare un fabbisogno di personale che emerga da un'analisi comparata delle esigenze tra le diverse unità dell'Amministrazione rispetto agli obiettivi di Governo. Verranno introdotti sistemi utili a decongestionare i concorsi, definendo in modo rigoroso e puntuale i requisiti di partecipazione e razionalizzando le procedure selettive e valutative, e sperimentando concorsi comuni alle diverse Amministrazioni.
- Accesso alla dirigenza pubblica. Per la dirigenza si ricorrerà ordinariamente a concorsi pubblici, integrati da appropriate attività formative, come strumento di selezione. Nell'ambito dei concorsi riservati al personale interno, verranno individuati metodi appropriati e trasparenti per dare rilievo alle attività e ai risultati conseguiti dai candidati all'interno dell'Amministrazione.

- Dirigenza: riassetto normativo e contrattuale e autonomia di bilancio. Il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa: una quota delle economie deve essere destinata alla valorizzazione delle posizioni organizzative del personale non dirigente. La dirigenza va articolata, eliminando ogni progressione automatica e collegando, con modalità da definire nei CCNL, gli incarichi e le loro retribuzioni ai risultati della valutazione nell'ambito di un processo selettivo documentato e verificabile, e togliendo alla attuale graduazione degli uffici la funzione esclusiva di meccanismo automatico di differenziazione retributiva. Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti. Questa autonomia deve essere esercitata nell'ambito del sistema di relazioni sindacali prevista dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti. L'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale avverrà attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità. Infine, l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi, mentre deve essere rigorosamente limitato lo *spoils system* alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di Governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione. Deve essere introdotto per le funzioni dirigenziali di I fascia e di livello superiore, il principio generale della rotazione di ogni incarico dirigenziale in tempi di durata massima fissati con chiarezza. Nel caso in cui tale rotazione comporti mobilità fuori dalla sede di residenza verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio delle singole Amministrazioni.
- Valutazione. La dirigenza deve essere valutata coniugando le disposizioni normative e contrattuali vigenti, prendendo a riferimento la misurazione dei servizi, i parametri di capacità manageriale, nonché i risultati conseguiti valutati, con l'ausilio di appositi nuclei, secondo modalità previste dal CCNL, dai livelli funzionali dirigenziali superiori. Il sistema di incentivazione della dirigenza sarà legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati. La valutazione del personale con posizione organizzativa seguirà simili criteri, in analogia

a quanto previsto in alcuni comparti di contrattazione, superando rigide definizioni legislative. Nel quadro dei contratti collettivi, all'introduzione di questi criteri saranno affiancate l'attribuzione alla dirigenza di effettivi poteri di gestione del personale e la previsione di adeguati sistemi di garanzia, nell'ambito del sistema di relazioni sindacali.

- Percorsi professionali. Il percorso professionale dovrà dipendere in modo più significativo dai risultati conseguiti, opportunamente valutati. Oltre che ai criteri indicati per l'accesso alla dirigenza degli interni dell'Amministrazione, per le posizioni organizzative e per il restante personale, andranno realizzate sperimentazioni mirate sui percorsi centrate su meccanismi dedicati e trasparenti di selezione basati anche sulla valutazione.
- Formazione e aggiornamento. Una volta svincolata da meccanismi di progressione interna, la formazione può riacquistare una natura effettivamente funzionale a incrementare la qualità e offrire al personale l'opportunità di aggiornarsi e di corrispondere all'evoluzione del fabbisogno di capacità. Affinché ciò avvenga, andrà decisamente migliorata la qualità dell'offerta formativa, promosso e monitorato il peso che alla formazione del personale viene dato da ogni singolo dirigente, valutati in modo continuativo gli esiti formativi. Verranno anche individuati enti bilaterali di formazione come nel settore privato.
- Mobilità territoriale e funzionale. Per agevolare la mobilità territoriale del personale pubblico, statale, regionale e locale, a seguito di riorganizzazioni derivanti dagli indirizzi programmatici stabiliti e in attuazione del trasferimento di funzioni fra livelli istituzionali, verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio. Sarà strutturato un sistema che favorisca l'incontro fra la "domanda" di Amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative. Verranno realizzate le semplificazioni e adottate le misure atte a rendere effettiva e fluida la mobilità fra Amministrazioni di uno stesso livello di governo.
- Esodi. Per il personale, in caso di accertato esubero di personale non ricollocabile con processi di mobilità, si devono prevedere forme incentivate di uscita o attuare norme già previste nei contratti collettivi. Forme

volontarie incentivate di uscita andranno inoltre previste, con modalità da definire, anche tenendo conto di esperienze di altri Paesi europei.

- Relazioni sindacali nei processi di riorganizzazione. La riorganizzazione degli uffici pubblici che comporti nuovi riparti delle funzioni fra Amministrazioni o all'interno delle Amministrazioni stesse avverrà con il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali e con esplicitazione dei costi e degli impatti sull'organizzazione del lavoro e con successivo, aperto confronto valutativo pubblico. Per quanto riguarda le riorganizzazioni interne ai Dipartimenti, esse saranno oggetto di preventiva informazione e concertazione con le Organizzazioni Sindacali, secondo le previsioni contrattuali vigenti.
- Contrattazione integrativa. La contrattazione integrativa si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali. Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi; ad esempio, l'ampliamento degli orari di apertura dei servizi, riduzione dei tempi di attesa, misure integrative di stabilizzazione del precariato, innovazioni di processo. Le risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa sono individuate dai contratti collettivi evitando ricorsi a interventi legislativi e normativi per integrare le risorse non conseguenti ad accordi tra le parti finalizzati a specifici obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi o a seguito di eventi straordinari o per l'implementazione di riforme amministrative. La contrattazione integrativa deve rispondere a criteri omogenei e cogenti dettati dai contratti collettivi nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione. Saranno introdotti nei CCNL sistemi di valutazione e misurazione e criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività. Il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Sui risultati vanno altresì introdotti controlli concertati tra le Amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del loro grado di soddisfazione dei servizi erogati, al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione. Al tempo stesso, verrà assicurato che, come nella contrattazione nazionale, l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato. Va, inoltre, affidata alla contrattazione nazionale la definizione di regole e criteri che contrastino la dispersione e la frantumazione degli ambiti e delle sedi di contrattazione integrativa. Va data attuazione all'Osservatorio per la contrattazione integrativa prevista dal decreto legislativo 165/2001.

7 bis. Accordo attuativo del punto 6 del presente *memorandum* relativo al sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali. Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, le specificità indicate successivamente saranno definite a livello di ciascuna Regione e Provincia autonoma, in relazione alla discussione inerente i rispettivi contratti collettivi di lavoro.

- Innovazione. Le amministrazioni regionali e locali si impegnano ad introdurre e a sviluppare strumenti che traducano gli obiettivi politico – amministrativi in programmi di lavoro, corredati di indicatori di impatto e di risultato (di qualità ed efficienza della spesa) che costituiscano la base sia per le azioni di monitoraggio (effettuate anche tramite indagini sulla soddisfazione degli utenti) e di verifica dei risultati conseguiti, sia per l'attività di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e del personale in generale.

L'azione di profonda innovazione delle amministrazioni pubbliche, a partire dalla missione che la Costituzione affida a ciascuna di esse per il perseguimento del benessere e la qualità della vita dei cittadini, si realizzerà anche attraverso forme di raccolta e comunicazione delle informazioni sui risultati conseguiti che prevedano una partecipazione delle amministrazioni, delle organizzazioni sindacali e degli utenti. Gli Enti si impegnano a favorire forme di integrazione, sistemi di coordinamento, funzioni aggregate per l'erogazione dei servizi, al fine di garantire economicità e presidio della qualità delle politiche e delle risorse. Ciascun livello istituzionale si impegna, con il supporto delle proprie strutture associative, a promuovere politiche di innovazione amministrativa ed organizzativa e a svolgere attività di monitoraggio e di diffusione di "buone pratiche".

Per quanto riguarda gli Enti locali, occorre individuare specifiche modalità di gestione del personale che siano rispondenti anche alle esigenze delle forme associative degli Enti Locali, in particolar modo delle Unioni di Comuni, in maniera tale da consentire un utilizzo delle risorse umane conforme alle finalità di tali Enti, coerentemente con l'obiettivo di garantire la crescita professionale del personale e un razionale utilizzo dello stesso. Per quanto riguarda il settore sanitario, il punto di riferimento per l'innovazione è quello della piena adeguatezza dei sistemi organizzativi rispetto alla capacità di garantire l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza e di muoversi secondo la logica dell'appropriatezza delle prestazioni rese, nel rispetto di idonei tempi di attesa. In questo ambito si muove anche la tematica relativa alla soddisfazione del cittadino/utente quale parametro di verifica per la valutazione della dirigenza e del personale.

Vanno indirizzati i processi di innovazione, in particolare tramite la revisione della legislazione sul lavoro pubblico, per la semplificazione e l'utilizzo avanzato delle tecnologie e la gestione dei processi di mobilità incentivata anche per gli Enti riceventi.

- Stabilità, flessibilità e sviluppo di percorsi professionali nella pubblica amministrazione locale. Nell'ambito della programmazione dei fabbisogni del triennio (2007/2008/2009), da attuare nei limiti e nelle modalità che ciascuna amministrazione si darà ai fini del concorso al contenimento della spesa, gli Enti intraprendono azioni, in coerenza con quanto previsto al punto 5 del *memorandum* che qui si riconferma, volte a riassorbire le forme di precariato che si sono determinate in questi anni di sostanziale blocco delle assunzioni, a copertura di fabbisogni stabili. Per quanto attiene alla dirigenza, fermo restando il principio dell'accesso all'impiego per pubblico concorso, rimane ferma la facoltà, riconosciuta per legge, di ricorrere alla sottoscrizione di contratti di lavoro a tempo determinato, in ragione delle specifiche professionalità e nel rispetto delle modalità e dei limiti percentuali previsti dalle disposizioni di natura normativa e contrattuale vigenti.

Più in generale, fermo restando il principio di accesso all'impiego per pubblico concorso, i percorsi professionali, rivolti al personale già assunto, dovranno essere motivati sotto il profilo organizzativo e corrispondere a fabbisogni afferenti la categoria superiore a quella rivestita dai partecipanti sulla base delle vigenti disposizioni contrattuali; gli atti delle singole amministrazioni disciplinano i contingenti di posti da mettere a concorso pubblico o da riservare alle progressioni di carriera, secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Il percorso professionale dovrà dipendere in modo più significativo dai risultati conseguiti, opportunamente valutati. Oltre che ai criteri indicati per l'accesso alla dirigenza degli interni di ciascuna amministrazione, per le posizioni organizzative e per il restante personale andranno realizzate sperimentazioni che si fondino su meccanismi trasparenti di selezione, basati anche sulla valutazione.

- Accesso alla dirigenza pubblica. Per la dirigenza vanno rafforzati sistemi di accesso basati sul merito e sulla competenza, privilegiando il concorso pubblico, integrato da una specifica attività formativa, come strumento principale di selezione e favorendo l'accesso dall'esterno come strumento principale di selezione. In ordine alla individuazione di quote riservate agli interni, nelle procedure concorsuali pubbliche dovrà essere verificata la "capacità generale" di esercitare la funzione dirigenziale, indipendentemente dal settore di provenienza.

Si evidenzia la necessità di una complessiva revisione della normativa attualmente vigente in materia concorsuale per l'accesso alla dirigenza del SSN, ormai obsoleta sia sotto il profilo della complessità professionale dell'ordinamento sia che dal punto di vista dello strumento giuridico che più propriamente deve essere supportato da un preventivo accordo fra Stato e Regioni.

- Dirigenza: riassetto normativo e contrattuale. Occorre abbassare e razionalizzare il rapporto medio dirigente/personale, perseguendo obiettivi di efficienza, di razionalità e di qualificazione della "macchina" organizzativa e di contenimento della spesa. Per il comparto e la dirigenza sanitaria vanno comunque garantiti i Livelli Essenziali di Assistenza, l'appropriatezza delle prestazioni e le relative risorse umane. Gli incarichi dirigenziali vanno assegnati collegandoli, oltre che alle diverse esigenze organizzative delle Amministrazioni pubbliche, anche ai risultati della valutazione, nell'ambito di un processo verificabile. Si ribadisce la riconduzione del sistema di conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali agli schemi del diritto privato, confermandone la natura di atto contrattuale. Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuazione della migliore organizzazione della "propria" struttura e della gestione del *budget* assegnato.

Nei piccoli Enti, privi di dirigenti, occorre valorizzare il ruolo delle posizioni organizzative relativamente all'autonomia gestionale ed ai poteri decisionali di cui queste dispongono.

- Valutazione. La dirigenza sarà valutata prendendo a riferimento la misurazione dei servizi attraverso indicatori di risultato e parametri di capacità manageriale. Il sistema di incentivazione della dirigenza sarà legato alla verifica della relazione fra risorse gestite (strumentali e umane), realizzazioni ed effetti in termini di quantità e qualità dei servizi, rispetto a obiettivi prefissati, da definire, sulla base delle direttive degli organi di Governo, in sede di conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali. La valutazione del personale con posizione organizzativa seguirà simili criteri. Solo con l'introduzione di questi criteri potranno essere attribuiti alla dirigenza ed esercitati dalla stessa, effettivi poteri di gestione, anche del personale e della sua incentivazione. Anche per i restanti dipendenti la valutazione dovrà rappresentare la base sulla quale sviluppare adeguati percorsi professionali.

Il rispetto dei termini dei procedimenti di competenza delle singole amministrazioni sarà un indice di valutazione non solo dell'attività amministrativa nel suo complesso, ma anche dei risultati conseguiti dai singoli Dirigenti e come tale potrà incidere sulla corresponsione del trattamento economico accessorio.

- **Formazione e aggiornamento.** Una volta svincolata da meccanismi di progressione interna, la formazione può riacquistare una natura effettivamente funzionale a incrementare la qualità e offrire al personale l'opportunità di aggiornarsi e di corrispondere all'evoluzione del fabbisogno di capacità e alla crescita professionale. Affinché ciò avvenga, andrà decisamente migliorata la qualità dell'offerta formativa, promosso e monitorato il peso che alla formazione del personale viene dato da ogni singolo dirigente, valutati in modo continuativo gli esiti formativi. Le parti, al fine di realizzare forme di concertazione sulla formazione, si impegnano ad effettuare una analisi di fattibilità, sulla costituzione di enti bilaterali di formazione come nel settore privato, partendo dalle esperienze gestionali pubbliche in corso in materia di formazione per i dipendenti di Regioni, enti locali e del comparto sanità, senza che ciò costituisca oneri aggiuntivi per le pubbliche amministrazioni interessate.

- **Mobilità territoriale e funzionale.** L'adozione di meccanismi che rendano fluida la mobilità fra sedi ed amministrazioni diverse risulta particolarmente rilevante soprattutto nella prospettiva della ripresa dei processi di trasferimento delle funzioni amministrative alle Autonomie locali, con particolare attenzione ai dirigenti, per i quali vanno opportunamente temperati il modello manageriale e quello professionale.

In attuazione di quanto già disposto dal d.lgs. 165/2001 (art. 30, 31, 33 e 34 *bis*) sarà definita una modalità condivisa tra Stato, Regioni e Autonomie locali che favorisca l'incontro fra la "domanda" di amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, a fronte di processi di riorganizzazione e in attuazione del trasferimento di funzioni al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative, sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà verticale. Nelle restanti ipotesi di mobilità, verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, anche di tipo economico.

Analoghi meccanismi condivisi tra Regioni e Autonomie locali dovranno essere individuati in ambito regionale al fine di favorire le procedure di mobilità compartimentale. Rispetto a tutti i processi di mobilità dovranno essere individuate comunque metodologie e modalità di incontro domanda - offerta che valorizzino la

professionalità e le competenze in possesso delle persone nonché l'adeguata copertura dei fabbisogni espressi dagli Enti.

- Esodi. Forme volontarie incentivate di uscita possono essere previste, con modalità da definire, anche al fine di favorire un processo di ricambio generazionale negli Enti. In caso di accertato esubero di personale non ricollocabile con processi di mobilità, si devono prevedere forme incentivate di uscita o attuare norme già previste nei contratti collettivi e sperimentate in altri settori come i bancari, dove sono stati istituiti fondi specifici.
- Relazioni sindacali nei processi di riorganizzazione. La riorganizzazione degli uffici pubblici, che comporti nuovi riparti delle funzioni fra la pubblica amministrazione centrale e locale, avverrà con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e con esplicitazione consapevole e confronto valutativo pubblico dei costi che comportano e degli impatti sull'organizzazione del lavoro.
- Contrattazione nazionale e integrativa. Per definire gli elementi essenziali della contrattazione collettiva, la contrattazione nazionale rappresenta un livello imprescindibile nel sistema contrattuale pubblico. Anche per dare forza a questo assunto i comparti di contrattazione vanno individuati nell'intento di valorizzare le diverse specificità che caratterizzano la Pubblica Amministrazione. La contrattazione integrativa deve rispondere, con le necessarie specificità, agli ambiti definiti dai contratti collettivi nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione; questi ultimi costituiscono uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Sui risultati, vanno altresì introdotte verifiche con i cittadini utenti, i cui esiti saranno resi accessibili alle organizzazioni sindacali, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del grado di soddisfazione dei servizi erogati, anche al fine di verificare l'effettiva efficacia dei sistemi incentivanti.
- Sistema di contrattazione nel Comparto Regioni - Autonomie locali; Istituzione della sezione contrattuale delle Regioni nel Comparto. Nell'assetto istituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali, per via del loro rinnovato ruolo, con particolare riferimento all'attuazione dei decreti "Bassanini" e alla riforma del Titolo V della Costituzione, sono intervenute importanti modifiche in relazione alla struttura organizzativa e professionale. Ciò richiede una riforma del sistema di contrattazione e del sistema di rappresentanza che, nel Comparto Regioni – Autonomie locali, anche in considerazione della necessità di rispettare l'autonomia organizzativa delle istituzioni territoriali e allo stesso tempo di rendere più rapido l'*iter* di conclusione dei

contratti, consenta di rafforzare la capacità di interlocuzione delle rappresentanze delle istituzioni regionali e locali e consenta di esercitare una guida significativa sul procedimento di contrattazione. Tutto ciò richiede inoltre un intervento contrattuale finalizzato a riconoscere e valorizzare tali innovazioni attraverso la istituzione, nel CCNL del Comparto Regioni-Autonomie locali, di una sezione contrattuale specifica delle Regioni.

8. Al fine di attuare gli indirizzi esposti ai punti 7 e 7 *bis*, verranno individuate le misure e le norme conseguenti. Le disposizioni dei contratti daranno pieno seguito alle finalità sopra prefigurate. Il lavoro sui profili normativi individuerà anche gli impedimenti che derivano da norma di legge: verranno suggerite le modifiche legislative eventualmente necessarie, che il Governo poi promuoverà con provvedimenti separati. Gli indirizzi costituiranno anche la base di sperimentazioni decise e valutate congiuntamente. I provvedimenti che interessino anche il personale del Servizio Sanitario Nazionale, di Regioni e Enti Locali, saranno concordati con Regioni, Province e Comuni.

9. In attuazione degli indirizzi richiamati, verranno anche individuati i criteri generali (metodi per l'identificazione degli indicatori, obblighi informativi sui servizi, operatività, efficacia e trasparenza dell'azione dei nuclei di valutazione, obblighi e modalità di informazione in via continuativa, etc.) utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità della Pubblica Amministrazione e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni.

10. In coerenza con gli obiettivi di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, come delineati nel punto 1 del presente documento, si attiverà un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale.

11. Viene costituito tra le parti, un Gruppo di lavoro ristretto, comprensivo dei diversi livelli istituzionali, incaricato di dare agli indirizzi e criteri generali qui indicati, traduzione tecnica e operativa, anche ai fini della predisposizione da parte del Governo e dei Comitati di Settore, degli atti di indirizzo per il rinnovo di tutti i

contratti di lavoro e dell'attuazione di norme. Contestualmente, in analogia con i criteri di cui ai protocolli 2002 e 2005 si definiranno gli incrementi contrattuali, dei diversi comparti pubblici. In assenza delle indicazioni di cui al presente articolo, le parti possono comunque procedere autonomamente.

Roma, 6 aprile 2007.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Emilio

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

Michela

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

T. Boccia

Il Presidente della Conferenza

delle Regioni e delle Province Autonome

Giuseppe

Il Presidente dell'ANCI

LD

Il Presidente dell'UPI

Gianni

Il Presidente dell'UNCEM

CGIL

Antonio

CISL

Gianni

UIL

Roberto
Sebastiano
Antonio

CIDA

Massimo

CISAL

Gianni

CONFEDIR

Gianni

CONFISAL

Paolo
Gianni

COSMED

 CAVALLERO

CGU


RDB CUB

USAE



CONFINTESA

CONFEDIRSTAT

UGL

Julio de la Parra
Pablo Sarceni

CSE

Marc Abouf
Roberto Fernandez
Cristoforo

[torna al sommario](#)

PROTOCOLLO DELLE RISORSE PER IL BIENNIO 2006-2007 DEL CCNL DEL PUBBLICO IMPIEGO

Il Presidente del Consiglio dei ministri, il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il ministro dell'Economia e delle finanze, il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il presidente dell'ANCI, il presidente dell'UPI, il presidente dell'UNCEM e le organizzazioni sindacali,

premesso che

con la legge finanziaria 2007 sono state stanziare le risorse per la contrattazione collettiva nazionale relative per il biennio economico 2006-2007 comportanti il riconoscimento degli incrementi retributivi di regime dall'1.1.2008;

all'esito di un proficuo confronto le parti, anche ai fini dell'attuazione degli obiettivi di miglioramento delle funzioni pubbliche indicati nel *memorandum* sul pubblico impiego del 18 gennaio 2007 e dell'accordo integrativo del 22 marzo 2007, con particolare riferimento all'obiettivo, condiviso da tutte le parti firmatarie, di rendere effettivamente operativi sistemi efficaci di misurazione della qualità e quantità dei servizi e di mobilità territoriale e funzionale,

concordano quanto segue:

il Governo assume l'impegno, nell'ambito della prossima legge finanziaria, di integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal 1° gennaio 2007.

In particolare:

- per il personale del settore statale, anche in regime di diritto pubblico, saranno previsti appositi stanziamenti aggiuntivi; per il personale dipendente dalle Regioni e dalle autonomie locali i corrispondenti maggiori oneri da sostenere per la corresponsione dei benefici di regime dall'1.1.2007 non saranno computati ai fini del rispetto delle disposizioni sul patto di stabilità interno per l'anno 2008;
- per il Servizio sanitario nazionale, tenuto conto degli attuali livelli di finanziamento, l'apporto finanziario dello Stato sarà integrato limitatamente alle risorse necessarie per il riconoscimento dei benefici eccedenti i tassi di inflazione programmata nelle medesime misure e con le stesse decorrenze previste per il personale del settore statale.

Per quanto riguarda il comparto Scuola, in relazione al processo di certificazione e verifica delle economie di spesa previste dalle leggi finanziarie 2002 e 2003, si fa rinvio allo specifico protocollo, che costituisce parte integrante del presente accordo.

Roma, 6 aprile 2007.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Carli

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica
nella Pubblica Amministrazione

Micheli

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

T. Rosca

Il Presidente della Conferenza

delle Regioni e delle Province Autonome

Alfano

Il Presidente dell'ANCI

Di Maria

Il Presidente dell'UPI

Piccarilli

CGIL

Intini

CISL

De Benedetti

UIL

Roberto
De Rosa
De Santis

CIDA

Masini

CISAL

De Santis

CONFEDIR

Alfano

Il Presidente dell'UNCHEM

CONFESAL

Philip Smith
John West

COSMED

Antonio Cavallo

~~ICAU~~
Giuseppe Riccio

RDE CUB

USAE

Antonio

CONFINTESA

CONFEDIRSTAT

UGL

Giuseppe
Paolo Saraceni

CSE

Alberto
Lino
Roberto

[torna al sommario](#)

PROTOCOLLO D'INTESA PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI DI DIGITALIZZAZIONE, EVOLUZIONE ED INTEGRAZIONE DEI SISTEMI INFORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Visti

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 che regola la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- il d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123 sull'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile;
- il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche;
- il decreto del Ministero della giustizia 24 maggio 2001 che fissa le regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia;
- il d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 costituente il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti;
- il d.P.C.M. 24 gennaio 2003 recante disposizioni per l'informatizzazione della normativa vigente, in attuazione di quanto previsto dall'art.107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;
- il decreto del Ministero della giustizia 14 ottobre 2004 contenente le regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il Codice dell'amministrazione digitale aggiornato con le modifiche introdotte dal decreto legislativo 4 aprile 2006;

considerato

- che è indispensabile restituire al sistema giudiziario nella sua interezza il ruolo di strumento al servizio dei cittadini e della democrazia ;
- che è necessaria una visione strategica ed un intervento di riforma complessivo che sia in grado di arginare la frammentazione in cui è costretto il sistema giudiziario;
- che è necessario migliorare la capacità di gestione degli uffici , sia per ridurre i costi sia per accrescere l'efficacia e la trasparenza della loro azione e corrispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese in materia di amministrazione della giustizia;
- che il contributo che le tecnologie digitali possono offrire costituisce uno dei fattori più incisivi in termini di efficienza dell'azione giudiziaria per i consistenti risparmi che il processo di dematerializzazione e razionalizzazione è in grado di porre in essere;
- che occorre intervenire in termini di informatizzazione dei processi di servizio dei vari settori della giustizia e di funzionamento ed evoluzione dei sistemi informativi delle diverse aree istituzionali (civile, penale, minorile, penitenziaria e informatica giuridica);
- che, nell'ambito delle iniziative relative alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, il contesto normativo, tecnologico ed organizzativo dell'amministrazione della giustizia richiede la realizzazione di progetti finalizzati al perseguimento di obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria ed amministrativa correlata;

ritenuto opportuno

- concordare tra il ministro per le Riforme e le Innovazioni ed il ministro della Giustizia, consapevoli della forte incisività ed efficacia di un impegno sinergico, obiettivi mirati, concentrando risorse specifiche e favorendo iniziative coordinate ed efficaci per l'intera struttura sociale;
- definire le modalità operative per la realizzazione degli interventi sulle aree individuate;
- individuare i criteri generali per le successive fasi gestionali e organizzative e gli impegni prioritari di competenza che potranno, successivamente, essere ulteriormente integrati e coordinati tra di loro;

si conviene quanto segue:

Art. 1

Finalità ed obiettivi

Con la presente Intesa le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione volto a individuare le soluzioni organizzative e tecnologiche per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

L'iniziativa prevede l'individuazione di obiettivi, priorità, modalità, tempi e risorse per una corretta pianificazione degli interventi di analisi, valutazione, informatizzazione, evoluzione ed integrazione dei sistemi, in particolare nelle seguenti aree :

giustizia civile;

giustizia penale;

informatica giuridica;

giustizia minorile.

L'iniziativa si prefigge inoltre di individuare e sostenere la diffusione di modelli organizzativi, nella gestione degli uffici, che siano caratterizzati da significativi miglioramenti dell'efficienza, della trasparenza e dell'efficacia.

Art. 2

Interventi specifici e azioni da intraprendere

Giustizia civile

L'obiettivo prioritario è migliorare la gestione del processo civile in tutte le fasi mediante l'eliminazione dei tempi di "attraversamento" con conseguente diminuzione della durata del processo e recupero di efficienza e trasparenza dell'iter del procedimento civile

A tal fine si intende realizzare un sistema destinato alla completa integrazione degli applicativi di supporto all'azione civile, rendendo possibile lo scambio di informazioni strutturate sui procedimenti e sugli esiti e la creazione di portali relativi agli avvisi di vendita di cui all'art. 490 c.p.c. (beni mobili registrati per un valore superiore a venticinquemila euro e beni immobili).

Ulteriore obiettivo è l'implementazione del processo telematico, la sua estensione alle altre giurisdizioni e l'interconnessione con i diversi enti, organizzazioni e professioni interessate.

Giustizia penale

L'obiettivo prioritario è quello di migliorare l'efficienza del sistema penale in tutte le fasi in cui si articola il processo, dall'attività di indagine all'esecuzione della pena, garantendo il trasferimento corretto e sicuro delle informazioni tra i diversi uffici giudiziari e le articolazioni ministeriali interessate. Tale azione consisterà in una serie di interventi finalizzati alla creazione di un sistema informativo integrato costituente il sistema centrale della giustizia penale.

Il sistema centrale della giustizia penale ricoprirà il ruolo fondamentale di archivio nazionale di riferimento nell'ottica dell'interconnessione tra le diverse amministrazioni e gli enti coinvolti.

Le parti, consapevoli che nel settore penale sia fondamentale una cooperazione stretta a livello internazionale, concordano altresì sulla necessità di rivolgere particolare attenzione alle iniziative a carattere europeo volte a contrastare la criminalità.

Informatica giuridica

L'obiettivo è rendere fruibili attraverso Internet le informazioni sia giudiziarie che normative, migliorando ed ampliando i servizi già disponibili.

Allo scopo di dare seguito a quanto già realizzato ed ad integrazione delle iniziative in corso, le parti intendono ulteriormente intervenire anche in connessione con i progetti di informatizzazione dei relativi *itinerari* di produzione e con riferimento alle iniziative europee nel settore.

Giustizia minorile

Al fine di migliorare i processi organizzativi ed i servizi e di renderli più tempestivi ed efficaci, le parti concordano sulla necessità di realizzare un sistema informativo integrato fra gli uffici giudiziari minorili, e le diverse articolazioni del Dipartimento degli affari di giustizia e del Dipartimento della giustizia minorile.

Le iniziative prevedono la connessione telematica tra i sistemi fonte dell'area minorile e gli uffici territoriali interessati, al fine della creazione della banca dati delle adozioni nazionali ed internazionali in sinergia con la Commissione per le adozioni internazionali.

Diffusione dei modelli organizzativi

L'obiettivo che si intende perseguire è quello di favorire il processo di modernizzazione degli uffici che amministrano la giustizia, favorendo lo sviluppo delle capacità necessarie a migliorare l'efficienza nella gestione delle risorse, ad accrescere la qualità dei servizi resi e la trasparenza dell'azione degli uffici.

L'azione da svolgere consiste nell'individuare modelli organizzativi di gestione e strumenti utili a sostenere la realizzazione di interventi di riorganizzazione.

Art. 3

Risorse finanziarie

Le parti si impegnano ad individuare le fonti di finanziamento per l'attuazione della presente intesa nell'ambito delle rispettive disponibilità.

Art. 4

Attuazione dell'intesa

Il ministro della Giustizia ed il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica e monitoraggio delle iniziative. A tal fine si procederà alla costituzione di tavoli di lavoro interministeriali per la organizzazione degli interventi specifici.

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione si avvale, altresì, per gli ambiti di specifica competenza, del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

Art. 5
Sostituzione

Il presente protocollo sostituisce integralmente quello stipulato in data 9 luglio 2004 tra il ministro della Giustizia ed il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

Il ministro della Giustizia

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

Roma, 17 gennaio 2007.

[torna al sommario](#)

PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E POSTE ITALIANE S.P.A., IN QUALITA' DI CAPOGRUPPO DEL "GRUPPO POSTE ITALIANE"

Premesso che

A. I dipartimenti della Funzione pubblica e dell'Innovazione e tecnologie, nel seguito "Dipartimenti", elaborano politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi e delle politiche pubbliche e ne verificano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;

B. I Dipartimenti favoriscono la diffusione nelle pubbliche amministrazioni di modelli manageriali di gestione dei servizi stessi, nonché la semplificazione dei rapporti tra amministrazioni ed utenti e promuovono e sostengono la formazione del personale, anche in relazione all'utilizzo delle nuove tecnologie;

C. Poste Italiane, ai sensi del d.lgs. 22 luglio 1999 n. 261 - Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato intorno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità dei servizio - è la società concessionaria del "servizio postale universale" e, nell'ambito di tale servizio pubblico generale, fornisce servizi dedicati di corrispondenza nell'ambito del servizio universale.

Poste Italiane fornisce, altresì, ulteriori servizi, compresi nel contratto di programma con il Ministero delle comunicazioni, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, pubblicato sulla G.U. del 4.6.2004 nonché nelle successive deliberazioni del Ministero delle comunicazioni in qualità di Autorità di regolamentazione per il settore postale;

D. Il Gruppo Poste Italiane ha maturato una specifica esperienza nella progettazione e nella gestione di soluzioni integrate di elevata complessità, al fine di favorire l'accesso dei cittadini ai servizi e alle risorse pubbliche e di consentire la realizzazione di quegli obiettivi di efficienza che l'amministrazione si pone nell'erogazione dei servizi pubblici.

Il Gruppo Poste Italiane sta già realizzando ed intende realizzare ulteriori attività che evidenzino, in maniera sempre più marcata, il suo ruolo di *partner* della pubblica amministrazione nell'erogazione di servizi ai cittadini in maniera sempre più efficiente;

E. I Dipartimenti, in relazione a quanto evidenziato nelle precedenti premesse, intendono promuovere, in conformità alla normativa vigente, azioni per lo sviluppo delle opportunità di accesso ai servizi pubblici.

Considerato che

esiste una forte convergenza delle politiche programmatiche dei firmatari del presente protocollo sui temi indicati nelle premesse;

tutto ciò premesso,

il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e l'amministratore delegato e direttore generale di Poste Italiane, dandosi atto che le premesse fanno parte integrante del presente protocollo d'intesa, stabiliscono quanto segue:

Art. 1

Con il presente atto si intende costituire un gruppo di lavoro congiunto tra Dipartimenti e Poste Italiane finalizzato al perseguimento degli interessi pubblici del sistema-paese come indicati nelle premesse.

Sarà cura del gruppo di lavoro avviare uno o più tavoli di lavoro finalizzati all'individuazione delle ulteriori potenzialità di sviluppo di servizi a valore aggiunto per la cittadinanza e la P.A. e l'implementazione di servizi specifici per i dipendenti pubblici.

I tavoli di lavoro potranno essere integrati, di volta in volta ed in funzione delle esigenze, con altre amministrazioni pubbliche e/o altri soggetti che si ritenga utile coinvolgere.

Art. 2

Saranno valutate congiuntamente azioni di promozione e comunicazione del presente protocollo in relazione alle finalità perseguite.

Art. 3

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e l'amministratore delegato e direttore generale di Poste Italiane, attraverso le rispettive strutture, provvederanno a:

- precisare le azioni da porre in essere in esecuzione del presente atto;
- definire la composizione dei relativi tavoli ed il programma dei lavori;
- promuovere il coinvolgimento delle amministrazioni interessate nonché dei soggetti di volta in volta individuati;
- definire ed attuare, da parte del gruppo di lavoro, il monitoraggio delle attività previste nell'ambito del protocollo in modo da poter disporre, con cadenza almeno trimestrale, di una rendicontazione di sintesi sullo stato di avanzamento delle attività e delle azioni avviate.

Art. 4

Per il raggiungimento delle finalità del presente atto, le parti si dichiarano disponibili, anche in coerenza con lo sviluppo del proprio sistema informativo, a:

- a) mettere reciprocamente a disposizione le esperienze maturate sia dal punto di vista organizzativo sia tecnico;
- b) condividere i dati posseduti e di cui si possa liberamente disporre che rivestano un comune interesse;
- c) promuovere iniziative ed azioni su aree di comune interesse.

Art. 5

Le parti convengono di adottare appositi piani attuativi del presente protocollo, per definire in dettaglio le attività da intraprendere.

I piani attuativi definiscono lo sviluppo delle procedure di cooperazione tra le parti nell'ambito delle linee generali riportate nel presente atto.

I piani attuativi contengono:

- gli obiettivi da raggiungere, in coerenza con i contenuti del presente protocollo;
- le attività da svolgere e la relativa ripartizione e tempistica;
- i vincoli amministrativi, organizzativi e tecnici;
- i benefici e/o le economie attese;
- la stima delle risorse necessarie.

Art. 6

Entro 15 giorni dalla sottoscrizione del presente atto, le parti si impegnano, ciascuna per la propria competenza, a nominare il gruppo di lavoro.

Il gruppo di lavoro entro i 30 giorni successivi alla sua nomina provvederà a definire uno o più tavoli di lavoro avviandone le attività ed individuando, altresì, i rispettivi referenti responsabili dei piani attuativi.

Eventuali modifiche e/o integrazioni al gruppo di lavoro che si rendessero necessarie o opportune saranno tempestivamente comunicate all'altra parte.

Art. 7

Il presente protocollo d'intesa non comporta oneri economici diretti per le parti.

Ha durata biennale, decorrente dalla data della sua sottoscrizione ed alla scadenza potrà essere rinnovato nonché aggiornato, in corso di vigenza, in relazione alle linee strategiche dettate dal ministro per le Riforme e le Innovazioni.

Letto, approvato e sottoscritto in data 12 febbraio 2007.

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

On.le prof. Luigi Nicolais

L'amministratore delegato e direttore
generale di Poste Italiane S.p.A.

Ing. Massimo Sarmi

[torna al sommario](#)

RAPPORTO CONCLUSIVO DELLA COMMISSIONE PER LE MIGLIORI TECNOLOGIE DI GESTIONE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI *

1. Considerazioni generali

La commissione¹ ha affrontato il compito assegnatole con la consapevolezza che il problema dei rifiuti non può essere risolto soltanto in termini di tecnologie di smaltimento, ma deve essere affrontato a largo spettro, intervenendo con tecnologie appropriate e con opportune iniziative di tipo gestionale in ogni sua fase. Quella dei rifiuti è infatti una filiera che origina dalla loro produzione da parte del sistema industriale; passa attraverso la loro raccolta, l'eventuale separazione e/o pretrattamento, il loro recupero o riciclaggio, e termina con lo smaltimento.

Partendo da questo approccio, la commissione ritiene che il problema dei rifiuti vada affrontato per stadi:

- riduzione;
- restituzione;
- consegna differenziata e raccolta differenziata;
- pretrattamento e recupero (riciclaggio);
- smaltimento.

Tutti questi stadi sono ineludibili e si presentano nell'ordine gerarchico indicato, poiché l'efficienza degli stadi superiori si riflette sulle richieste agli stadi successivi. Idealmente, il sistema “perfetto” che coinvolga le

* Presentato dal ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais, e il ministro dell'Ambiente, Alfonso Pecoraro Scanio, alla stampa il 24 aprile 2007 a palazzo Vidoni.

¹ La Commissione interministeriale per le migliori tecnologie sulla gestione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stata costituita con decreto interministeriale GAB/DEC/002/2007 del 10 gennaio 2007 con il compito di individuare e definire, entro 60 giorni dal formale insediamento, un primo elenco comparato delle migliori tecniche e tecnologie disponibili sul mercato nazionale, europeo ed internazionale.

politiche industriali di base non porterebbe materiali al quinto stadio, ovvero sarebbe effettivamente a “rifiuti zero”. Un sistema del genere non esiste in pratica ma deve essere considerato come una direzione chiara e comune verso la quale dirigersi.

Ciò detto, la commissione indica che i primi stadi della filiera di processo, riduzione e restituzione, consegna differenziata e raccolta differenziata siano da considerarsi come essenziali per una corretta gestione del sistema rifiuti. La loro elencazione è a volte considerata solo un’enunciazione di principio a cui riferirsi; al contrario, invece, tutti questi stadi devono essere potenziati concretamente soprattutto attraverso provvedimenti di tipo fiscale e legislativo.

Inoltre, una corretta politica di smaltimento dei rifiuti non deve prescindere da una valutazione di tutto il ciclo di vita del rifiuto e gli stadi prima citati non possono essere considerati disgiunti uno dall’altro. In altre parole si tratta di ragionare in termini di filiera, in modo tale che le proposte avanzate nella pratica tengano conto in modo coerente di tutti i costi e le implicazioni su tutti gli stadi. Questa visione unitaria ha implicazioni anche sulle condizioni da mettere in atto per aspetti concorsuali e contrattuali, in particolare nel senso che eventuali offerte e contratti siano assolutamente inclusivi degli ultimi due stadi dell’evoluzione del rifiuto, dal pretrattamento e recupero allo smaltimento.

Per quanto riguarda le tecnologie e i provvedimenti gestionali relativi alle prime tre fasi sopra citate (riduzione, restituzione, consegna e raccolta differenziata), la commissione segnala quanto segue.

2. Azioni di riduzione della produzione di rifiuti urbani

Al fine di interpretare correttamente le misure possibili in questo ambito è necessario ricordare che la produzione della frazione umida (rifiuto organico) è sufficientemente stabile mentre ciò che fluttua

maggiormente è la quantità e la qualità degli imballaggi primari e secondari. Per ridurre il flusso destinato alle forme finali di smaltimento è possibile agire su diverse leve quali:

- a. la reintroduzione di vuoti a rendere in vetro e l'imposizione di una tassa cauzionale anche per i contenitori in altro materiale al fine di disincentivarne il conferimento nella parte indifferenziata del rifiuto e/o il loro abbandono in ambiente. È necessario considerare che l'uso di alcune tipologie di imballaggi, soprattutto di plastica, è economicamente conveniente in quanto il costo cui si fa riferimento è quello di produzione e non quello di smaltimento. È evidente, per contro, che il costo di smaltimento è superiore a quello del materiale vergine, notoriamente economico nel caso della plastica. A ciò va aggiunto il costo relativamente elevato per selezionare in maniera efficiente i diversi polimeri utilizzati al fine di recuperarne la materia per la produzione di beni in plastica riciclata.

- b. la promozione di punti vendita di beni liquidi sfusi "alla spina". In questo caso, molti prodotti possono essere venduti sfusi ed imbottigliati nei contenitori che il cliente porta con sé e riempie di volta in volta. Allo stato attuale, gli impianti sono prevalentemente dedicati ai detergenti liquidi e all'acqua, ma la tecnologia può trovare spazio anche per altre bevande liquide o prodotti in polvere. Al termine del rifornimento, il distributore emette uno scontrino riferito al solo costo del prodotto e non a quello del contenitore. Questa soluzione richiede una pianificazione dettagliata per far fronte ai problemi che pone, come quello dell'assenza di garanzia che il prodotto erogato sia effettivamente quello preferito o la necessità di incentivare questa pratica effettuando degli sconti sul prodotto. Per questo motivo questa soluzione è più immediatamente applicabile da parte di catene di grande distribuzione che vendano anche prodotti a proprio marchio. In questo caso, infatti, il venditore corrisponde anche al produttore dei beni facilitando i processi decisionali necessari ad attuare il piano. Esperienze in tal senso sono già state attuate da alcune catene di distribuzione in diverse zone d'Italia e solo nel Trentino Alto Adige oltre 100 punti vendita di catene alimentari hanno introdotto distributori alla spina. Anche la vendita di acqua alla spina è stata introdotta in diversi punti vendita. Azioni in tal senso sono state incoraggiate da diverse amministrazioni locali, prevalentemente al nord Italia, ma non mancano buoni esempi al sud. Al fine di incentivare i commercianti a sposare azioni di riduzione negli imballaggi, lì dove esistono programmi per la riduzione a monte, sono stati avviati programmi che prevedono la possibilità di usare un

marchio appositamente coniato ai fini promozionali. In questo modo, chi aderisce all'iniziativa sfrutta il vantaggio di una promozione del proprio esercizio da parte delle stesse amministrazioni e può usare i diversi gadget previsti dall'iniziativa.

Per quanto riguarda i piccoli negozi o centri commerciali con difficoltà di spazi per ospitare grandi contenitori dei prodotti sfusi sono state evidenziate in alcune realtà due possibili soluzioni. Una prima, rivolta soprattutto alle amministrazioni comunali, consiste nel far girare un furgone appositamente attrezzato con contenitori per la vendita sfusa dei prodotti per la casa. Il mezzo mobile diventa un semplice punto vendita ambulante.

Una seconda soluzione consiste invece, nel fornire ai negozianti appositi espositori ideati per ospitare un certo numero di contenitori per la vendita sfusa dei prodotti. Nonostante il progetto sia oggi focalizzato soprattutto su detergenti, è già in fase di elaborazione la distribuzione di acqua e latte. L'idea dei "negozi leggeri" ha il duplice vantaggio di ridurre considerevolmente la quantità di imballaggi usata e di promuovere detergenti a base naturale e con maggiore biodegradabilità e minor impatto ambientale complessivo.

Al fine di incentivare queste iniziative, i comuni possono promuovere e concedere un premio economico in forma di sgravio fiscale sulle tasse di esercizio per chi contribuisce alla riduzione della produzione di rifiuti. Gli stessi negozianti possono partecipare ad un programma di riduzione e riuso degli imballaggi secondari e per un loro corretto conferimento finale. Va comunque evidenziato come, in entrambi i casi, le modifiche di calcolo per il pagamento dei servizi legati allo smaltimento dei rifiuti urbani sarebbero già un buon incentivo alla riduzione complessiva di ciò che si destina allo smaltimento finale. Calcolare il costo dello smaltimento sulla base della reale produzione di rifiuti, è un fattore chiave per rendere maggiormente convenienti dal punto di vista economico comportamenti volti alla riduzione dei rifiuti ed alla raccolta differenziata.

- c. sostituzione degli imballaggi a perdere in soluzioni applicative già disponibili come cassette per il settore ortofrutticolo e imballaggi per elettrodomestici a rendere in sostituzione di quelli in polistirene e polistirolo e riduzione degli imballaggi per le bibite soprattutto nell'ambito della ristorazione collettiva.

Il primo settore propone cassette ribaltabili in polipropilene con un ciclo di vita di 7 anni in sostituzione di quelle a perdere. A tutt'oggi il sistema è stato adottato da circa 750 aziende in tutta Italia. Data la particolarità del sistema, l'azienda fornisce l'intero pacchetto che comprende la consegna, il ritiro e la pulizia del prodotto.

Quando le sponde sono abbattute, inoltre, il volume è pari a quello originario consentendo un'ottimizzazione del sistema di trasporto al ritiro.

Per quanto riguarda gli imballaggi per elettrodomestici, è stato elaborato un sistema analogo al precedente (prodotto in materia plastica distribuito e raccolto dalla stessa azienda) ma finalizzato a risolvere il problema degli imballaggi degli elettrodomestici soprattutto di quelli più ingombranti.

Per quanto riguarda la riduzione degli imballaggi alimentari usati nel settore della ristorazione collettiva, sono molteplici le aziende che operano nel campo dell'erogazione di bibite alla spina che consentono ampi risparmi in termini di produzione di imballaggi.

In tutti questi casi si potrebbe agire con accordi di programma con i distributori, attraverso una tassazione maggiore nel caso d'uso di materiali a perdere o anche attraverso l'obbligo graduale della loro sostituzione soprattutto nelle zone a emergenza rifiuti e sotto commissariamento. In queste aree sarebbe inoltre utile intervenire anche sulle stoviglie (piatti, bicchieri, posate) monouso al fine di rendere maggiormente competitive quelle in amido di mais, cartone e legno rispetto a quelle di plastica normalmente in commercio. L'uso di questi prodotti monouso in campo alimentare è un elemento chiave per la ristorazione collettiva dal momento che consente di poter conferire l'intero prodotto (scarto alimentare, posate, piatte e bicchiere) alla linea destinata al trattamento della materia organica (i.e. biodigestione e/o compostaggio) sottraendo volumi e pesi alla frazione destinata allo smaltimento.

- d. Incentivazione al compostaggio domestico Tra le politiche di riduzione a monte della quantità di rifiuto da smaltire è importante ricordare il compostaggio domestico. Nonostante questa pratica sia particolarmente indicata per abitazioni che dispongano di giardino o ampi terrazzi, con opportuni accorgimenti è possibile promuoverla anche in agglomerati urbani. Il vantaggio è multiplo dal momento che la presenza in casa di una compostiera consente di gestire facilmente la raccolta ed il corretto conferimento della frazione da compostare. Per agevolare questa pratica è possibile adottare dei sistemi di sgravi fiscali sulla tassa dei rifiuti o sulla componente fissa della tariffa per i comuni che sono passati al sistema tariffario come verrà spiegato più avanti.

- e. Ottimizzazione del sistema di raccolta. Dalle migliori esperienze gestionali fin qui verificate emerge che il classico sistema di raccolta stradale fondato sulla presenza di cassonetti dedicati non consente di gestire e verificare né l'aspetto quantitativo né quello qualitativo del materiale conferito. Al contrario, il sistema di raccolta domiciliare ottimizzato si è dimostrato particolarmente efficace a colmare entrambe queste lacune dal momento che il ritiro da parte dell'operatore delle diverse frazioni raccolte separatamente consente il controllo diretto quali-quantitativo del rifiuto. Scelte gestionali di questo tipo intraprese con successo in diverse provincie italiane tanto al nord che al sud, hanno dimostrato il vantaggio in termini di riduzione del rifiuto prodotto e miglioramento della qualità delle diverse frazioni merceologiche raccolte separatamente. A fronte di un ovvio aumento del costo di raccolta, che però corrisponde ad un aumento occupazionale, il sistema domiciliare consente la vendita al CONAI dei materiali raccolti a prezzo pieno ed un minor costo per lo smaltimento della frazione residuale. Questi plus economici sono sufficienti a compensare l'aumento del costo della raccolta. E' importante ricordare come anche in questo caso l'integrazione della raccolta domiciliare con il sistema di tariffario consente una migliore gestione economica del servizio. Qualora le condizioni urbanistiche e/o territoriali non dovessero consentire l'applicazione di questo sistema gestionale, è possibile verificare l'opportunità di applicare una o più tecnologie disponibili per raggiungere buone rese di raccolta differenziata di qualità.

La frazione organica del rifiuto domestico rappresenta quella più pesante e complessa da trattare. La frazione umida è l'unica soggetta a putrescenza e la sua raccolta separata in casa può, quindi, incontrare resistenza per la formazione di cattivi odori e di percolato, il liquido organico derivante dalla sua decomposizione in assenza di ossigeno. D'altro canto, l'esperienza ci insegna che la sua separazione a valle di un sistema di raccolta indifferenziato non porta ai risultati voluti dal momento che è impossibile ottenere del prodotto di qualità tale da consentirne la commercializzazione. Nei casi in cui si dovessero privilegiare sistemi di separazione post raccolta, il fallimento del compostaggio è un dato acquisito. Ne consegue che il sistema della separazione in casa dei diversi materiali è un passaggio inevitabile per una corretta gestione degli RSU. Il problema della formazione di percolato e, di conseguenza, di cattivi odori, è stato risolto con l'ideazione di un sistema integrato di attrezzature, prodotti per la raccolta domestica dell'organico e di tecnologie e modalità di gestione dei servizi di raccolta ottimale ed economica.

Una delle novità introdotte è stata proprio quella di utilizzare un prodotto naturale come la carta, che garantisce una raccolta dell'organico in condizioni ottimali e aerobiche. La carta utilizzata non è sbiancata ed è priva di colle sintetiche. La qualità delle fibre della carta e la speciale tessitura intrecciata delle stesse, è tale da offrire un'elevata resistenza meccanica del sacchetto, anche bagnato, e una tenuta stagna alle modeste quantità di liquidi prodotte dai rifiuti organici durante lo stoccaggio domestico. Le dimensioni del sacchetto domestico, con capienza da 10 litri, sono tali da garantire una raccolta settimanale di organico per piccole e medie utenze domestiche evitando costi eccessivi necessari per garantire il ritiro al massimo ogni due-tre giorni come avviene usando contenitori in plastica.

L'elevata porosità della carta favorisce l'assorbimento e l'evaporazione degli eventuali liquidi prodotti sulla superficie esterna del sacchetto, portando ad una progressiva riduzione del volume/peso ed evitando così il ristagno dei liquidi di percolazione e la formazione di cattivi odori. Inoltre, le condizioni ottimali di ossigenazione della frazione organica, consentono di attivare la prima fase di trasformazione "aerobica" della massa organica in condizioni ottimali funzionali e al successivo processo di compostaggio.

Il terzo componente del sistema integrato per la raccolta in condizioni aerobiche ottimali della frazione organica, prevede l'utilizzo di speciali cassonetti aerati. Il cassonetto proposto garantisce una buona aerazione interna (fori laterali e/o prese d'aria superiori e/o inferiori) e favorisce la perdita d'acqua per evaporazione, grazie anche all'utilizzo di una fodera della stessa carta usata per la raccolta casalinga e alla presenza di una griglia che crea un doppiofondo nella parte inferiore del cassonetto), dove può eventualmente accumularsi il percolato. In questo viene garantita la ventilazione anche nella zona inferiore, più critica, del cassonetto.

Infine il sistema prevede l'utilizzo di una tecnologia innovativa che consente di valutare elettronicamente il grado di inquinamento del rifiuto organico da impurità come metalli e/o altri materiali (vetro/alluminio, plastica/alluminio, tetrapak, contenitori in metallo per liquidi pericolosi, batterie, etc.). E' addirittura possibile bloccare lo svuotamento qualora il valore rilevato di impurità superasse quello ideale impostato nel computer di bordo del camion che svuotano i cassonetti. Per quanto riguarda la possibilità di adottare il sistema anche in centri storici e nelle aree urbane ad alta densità abitativa va segnalata la possibilità di ricorrere a speciali cassonetti interrati.

Il sistema adottato rappresenta la naturale evoluzione del cassonetto aerato che non può essere adottato sempre per insufficienza volumetrica (grandi utenti) e/o motivazioni estetiche. Per questo motivo viene utilizzato un contenitore seminterrato che riduce l'impatto visivo e aumenta la capacità complessiva di raccolta (700 - 1500 litri c.a.). I contenitori si aprono usando schede magnetiche fornite agli utenti grazie ad un semplice sistema elettronico alimentato da pannelli fotovoltaici. La componente elettronica dei contenitori serve anche per il controllo del grado di riempimento. Dal contenitore, infatti, raggiunto un grado di riempimento stabilito, parte un segnale che indica la necessità di effettuare il ritiro. In questo modo è possibile introdurre una nuova filosofia di gestione che consente di svuotare solo contenitori pieni.

L'attuazione del Sistema per la raccolta integrata del rifiuto organico con cassonetto già introdotto in diversi comuni, costa mediamente 14-15 €/persona/anno (tariffa) compresi i costi di ammortamento delle attrezzature, del servizio/lavaggio, del conferimento all'impianto ed i costi dei materiali di consumo: sacchetti domestici e fodere per cassonetti.

Per quanto riguarda la destinazione della materia organica è opportuno evidenziare la potenzialità di recupero energetico mediante uso di biodigestori anaerobici dove, batteri in grado di vivere in assenza di ossigeno, degradano la materia organica, producendo gas che vengono bruciati, producendo energia elettrica e calore in impianti di cogenerazione. Il processo di produzione avviene a temperature di circa 55° C e l'intero processo richiede 15-20 giorni. A seconda della tipologia della materia organica utilizzata, da una tonnellata di rifiuti organici si producono da 70 a 150 m³ di biogas gas, corrispondenti a circa 70 litri di gasolio. Secondo alcune aziende nella realizzazione di biodigestori, un'installazione di 20.000 tonnellate annue di materia organica è in grado di produrre 6.500 m³ di biogas, dalla cui combustione si possono produrre 40 MWh, di cui circa 10 MWh disponibili per l'immissione in rete come energia rinnovabile.

Il vantaggio dell'utilizzo della materia organica per la produzione di biogas è duplice dal momento che, oltre a produrre combustibile per centrali a ciclo combinato, non previene la formazione di *compost*. Dopo che il processo di fermentazione è terminato, infatti, uno stadio di separazione riesce a recuperare circa 25-30 m³ al giorno di *compost* di qualità.

E' importante ricordare come gli impianti presenti in Svizzera riescano ad alimentare anche la rete di distribuzione di gas per autotrazione, soluzione vantaggiosa per la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici.

Per quanto riguarda le altre frazioni merceologiche presenti negli RSU, si propone la creazione di appositi centri di raccolta da posizionarsi nel parcheggio dei supermercati ed altri centri commerciali come già avviene in Germania.

Per queste soluzioni, lo spazio d'ingombro è modesto e pari a quello medio di un posto macchina, mentre l'efficienza di raccolta è molto elevata. La torretta esterna si apre mediante la lettura di una carta magnetica e consente all'utente di inserire flaconi di plastica, lattine di acciaio o alluminio e vetro. Il materiale deposto viene pesato e, sulla base del quantitativo conferito, all'utente viene assegnato un buono, registrato sulla carta, che può essere riscosso immediatamente alla cassa del supermercato. La macchina seleziona automaticamente le diverse tipologie di materiali, riduce di volume e le stocca separatamente in 4 differenti contenitori interrati da 3,6 m.c. nei quali è possibile raccogliere circa 10.000 bottiglie di plastica, 22.500 lattine di alluminio, 22.500 barattoli di latta e 1000 bottiglie di vetro. Anche in questo caso, l'apparecchio è dotato di un sistema per la programmazione ottimale degli svuotamenti in base al grado di riempimento dei diversi contenitori. Ciò consente un tangibile abbattimento dei costi di gestione mentre l'elevato grado di efficienza della differenziazione dei diversi materiali consente loro di essere convenientemente venduti ai consorzi di filiera. In questo modo il supermercato/centro commerciale non fa solo un'importante attività di *marketing* e sensibilizzazione ambientale nei confronti dell'utente, ma fidelizza lo stesso, guadagna dalla vendita delle materie riciclabili (elevata qualità) e dai contratti pubblicitari disponibili sui lati della torretta. Per contro l'utente vede gratificato il suo impegno nella raccolta differenziata e ne trae un vantaggio economico tangibile ed immediato. Il cliente, motivato anche economicamente, usa anche in modo più razionale l'automezzo: nel viaggio di andata al supermercato lo carica di imballaggi riciclabili da conferire nella stazione di raccolta e nel viaggio di ritorno carica sul veicolo i prodotti acquistati al supermercato.

Anche per le frazioni secche sono inoltre disponibili soluzioni interrate come quelle già proposte per la frazione organica. La scelta del modello di raccolta del rifiuto residuo non riciclabile, anche nelle grandi città, è strategica per garantire ai Comuni di raggiungere elevate quote di raccolta differenziata di qualità senza far

lievitare eccessivamente i costi gestionali. Adottare un sistema di raccolta che consenta la misurazione del rifiuto residuo prodotto dal singolo utente, sulla base della quale viene poi calcolata la tariffa del servizio, è una delle leve psicologiche ed economiche più immediate per motivare subito l'utente nella raccolta differenziata: "più separo i materiali riciclabili, meno rifiuto residuo conferisco, più risparmio".

Il sistema proposto prevede l'utilizzo di un cassone raccoglitore da 10 m.c., munito di pressa interna, che consente una maggiore capacità di stoccaggio, che occupa lo spazio di un parcheggio e che può servire fino a 1000 persone con frequenze di svuotamento ogni 2-3 settimane. Il sistema, già introdotto in diverse città da molti anni, ha confermato la praticità per l'utente, il ridotto costo di gestione dei servizi e un veloce ammortamento delle attrezzature con un contestuale raggiungimento di raccolta differenziate oltre il 50 % e la possibilità di applicare la tariffa puntuale.

Il sistema a *presscontainer* è particolarmente indicato per utenze domestiche nelle zone a media alta densità abitativa ma, date le dimensioni e la praticità di conferimento della bocca di carico pari a 300 litri c.a., il sistema si adatta bene anche ai centri commerciali, negozi, piccoli artigiani. E' utilizzato con ottimi risultati anche per campeggi, zone turistiche (multiproprietà) proprio perché garantisce la qualità del servizio 24 ore su 24 anche nei periodi critici dei picchi di presenze turistiche: il *presscontainer* chiama il gestore quando è all'85% del grado di riempimento.

- f. Misure gestionali. Oltre alle soluzioni impiantistiche che consentono di ottimizzare i sistemi di raccolta differenziata è necessario introdurre anche sistemi che la rendano conveniente o quantomeno rendano meno conveniente il non farla. Oltre al sistema illustrato che si rivolge alla grande distribuzione, il passaggio della tassa a tariffa sui rifiuti potrebbe rappresentare il miglior modo per il raggiungimento rapido di risultati di riduzione della frazione da destinare a smaltimento previa valutazione del vigente quadro normativo e applicativo. Il sistema tariffario prevede la definizione di una quota fissa che serve a coprire le spese indipendenti dalla quantità dei rifiuti prodotti (personale, mezzi, pulizia stradale ecc.) e da una quota variabile calcolata sulla base del peso dei rifiuti che vengono inviati allo smaltimento finale. Questa parte è quindi rappresentata da ciò che rimane dopo aver separato la materia organica, il vetro, i metalli, la carta e la plastica che saranno conferiti nei punti di raccolta differenziata o raccolti a domicilio secondo uno schema gestionale

predefinito. Comparando sistemi di gestione diversi su territori uniformi per le variabili più comuni, se ne deduce che l'applicazione di politiche di raccolta domiciliare unita alla tariffazione del sistema comporta un minor onere per l'utente. Nel caso dell'attività di un consorzio nella zona di Treviso, ad esempio, il sistema adottato ha portato un costo di circa 140 €/anno/famiglia contro i 151€/famiglia pagati dagli utenti del capoluogo di provincia. Per contro, nei comuni gestiti dal consorzio la quantità di rifiuto secco inviato allo smaltimento è stata di 99,5 kg/abitante e la percentuale media di raccolta differenziata pari al 75% contro gli oltre 138 Kg/abitante del comune capoluogo che vede una RD pari al 53% di media.

Conclusioni analoghe si raggiungono guardando i dati di uno studio comparato nel comune di Rubano (PD). E, infatti, emerso che, oltre ad avere un benefico effetto sulla quantità totali di rifiuti solidi urbani smaltiti (raccolta differenziata superiore al 50%), questo diverso modo di contabilizzare la tariffa porta anche a benefici economici per gli utenti. In particolare, il costo della quota fissa si riduce in modo differenziato a seconda che si adotti un sistema di raccolta per il rifiuto residuo multiutenza (*presscontainer*) o con un sistema di cassonetto personalizzato. In entrambi i casi, però, il vantaggio sulla quota fissa è sicuramente maggiore per i nuclei familiari da quattro persone ed oltre, mentre risulta meno vantaggiosa per i *single* e nuclei di due sole persone. Ovviamente, in entrambi i sistemi di raccolta, il costo totale del servizio su base tariffaria premierà gli utenti virtuosi che avranno separato più frazioni riciclabili ed inviato meno rifiuto allo smaltimento finale.

3. Elenco degli impianti di smaltimento

Per quanto riguarda i sistemi di smaltimento finale, la commissione ha esaminato una serie di tecnologie, focalizzandosi su impianti diffusi in termini commerciali soprattutto in Europa, valutando solo per le implicazioni di prospettiva gli impianti sperimentali e al momento non valutabili con sicurezza. Questi impianti possono essere classificati nel seguente elenco:

1. pretrattamento e sequestrazione:

- trattamento in impianti MTB ed invio del residuo a discarica controllata;

2. pirolisi e gassificazione pirolitica:

- pirolisi veloce
- pirolisi lenta
- pirogassificazione;

3. incenerimento e gassificazione ossidativa:

- incenerimento e gassificazione ossidativa di bassa temperatura ($< 850\text{ }^{\circ}\text{C}$)
 - *smoldering* (fumigazione/”dissociatore molecolare”)
 - ossigassificazione a letto fluido
- incenerimento e gassificazione ossidativa di media temperatura ($> 850\text{ }^{\circ}\text{C}$)
 - combustione a griglia
 - combustione a letto fluido
 - co-combustione in impianto a carbone
 - co-combustione in cementificio
 - combustione e ossi-gassificazione in tamburo rotante
 - ossigassificazione a letto fluido
- incenerimento e gassificazione ossidativa di alta temperatura ($> 1500\text{ }^{\circ}\text{C}$)
 - oxi-combustione
 - HiTac
 - sistemi al plasma.

Di queste tecnologie, alcune possono essere considerate come provate su scala commerciale a livello nazionale ed europeo; per altre, pur già commerciali in alcuni paesi, mancano ancora dati completi, in particolare per la situazione specifica italiana. Nell’elenco di cui sopra, quelle da considerarsi in questa seconda categoria sono:

- pirolisi veloce
- *smoldering* (“dissociazione molecolare”)

– *HiTAc* (*high temperature air combustion*).

In questo ambito, gli impianti di pirolisi veloce ed *HiTAc* hanno dato ottimi risultati su scala commerciale per biomassa solida, ma debbono ancora essere ottimizzati per l'impiego di combustibile da rifiuto. Per quanto riguarda gli impianti di *smoldering*/"dissociazione molecolare" non è disponibile per il momento una completa base di dati comprovante, statisticamente e sperimentalmente, le loro prestazioni ambientali ed energetiche.

Nell'ambito di questi impianti, la commissione ritiene che sia importante differenziare fra impianti già commercialmente diffusi in Italia e impianti ancora non sperimentati sul territorio nazionale, in virtù soprattutto delle coincidenti e concomitanti simili condizioni in termini di distribuzione demografica, sensibilità civile e normativa condivisa in questi ambiti. Gli impianti innovativi, di cui sopra, dovrebbero essere oggetto di adeguata sperimentazione ai fini di verificare l'opportunità della loro introduzione nel sistema nazionale di trattamento di rifiuti.

La commissione ritiene che tutti i processi, commercialmente provati elencati qui sopra, possano portare a risultati validi nello smaltimento dei rifiuti, e che anche quelli, non ancora commercialmente provati, abbiano delle caratteristiche promettenti e interessanti. La commissione intende effettuare una comparazione fra queste tecnologie, che possa fornire ai decisori elementi utili per una scelta ragionata. Nel periodo intercorso dalla sua nomina, la commissione si è concentrata sulla definizione dei criteri con i quali giudicare le tecnologie in questione. Questi criteri sono stati individuati dalla commissione in ordine gerarchico, i più importanti per primi:

- emissioni inquinanti nell'ambiente
- emissioni di gas serra
- convenienza economica
- recupero energetico
- recupero post trattamento.

1. Emissioni di inquinanti. Tutte le forme di smaltimento dei rifiuti solidi urbani condividono la problematica della valutazione delle caratteristiche fisico-chimiche della parte organica ed inorganica residua, a valle di un qualsivoglia processo di trasformazione. Mentre la frazione organica fuoriuscente può essere oggetto in linea di principio di una minimizzazione spinta fino all'annullamento totale, la parte inorganica è intrinsecamente non sopprimibile, ma comunque separabile per mezzo di unità di post trattamento. A parte il caso delle discariche di rifiuti indifferenziati o ad alto contenuto di materia organica, in cui i percolati liquidi sono quasi ineludibili, e per la pirolisi veloce, in cui il prodotto di uscita è volutamente liquido, negli altri casi, e soprattutto nel caso dei processi basati sulla combustione, gli inquinanti sono solidi e gassosi. In genere sono noti e regolati secondo norme. Il criterio ovvio è che è necessario ridurre al minimo possibile tutti gli inquinanti. A questo riguardo va sottolineato che una ricca gamma di sistemi di abbattimento sono oggi ben noti e efficienti. I migliori impianti commerciali in funzione in Italia sono in grado di abbattere gli inquinanti a livelli significativamente inferiori di quelli stabiliti dalle norme nazionali e internazionali in vigore. Va egualmente rimarcato il fatto che per le classi di inquinanti persistenti la cui velocità di degradazione è inferiore a quella di immissione in ambiente, il rispetto di limiti di emissione definiti in termini di concentrazione potrebbe non essere adeguato ad evitare un accumulo ambientale nel tempo nella zona di ricaduta delle emissioni in atmosfera.

La commissione, oltre a raccogliere dati relativi a tutte le emissioni specifiche normate per le varie tipologie impiantistiche e includerli nelle comparazioni, ha identificato tre indicatori che riassumono gli effetti (i) sulla tossicità umana, (ii) sulla formazione fotochimica di ozono e (iii) sui processi di acidificazione.

Per quanto attiene il problema, molto sentito negli ultimi tempi, del continuo adeguamento delle norme e della messa a punto di metodiche sia per il rilievo di inquinanti sia per il loro effetto sulla salute, in particolare per i particolati ultrafine e iperfine, organico ed inorganico originati da tutti i tipi di impianto di trasformazione termochimica, la commissione prende atto che non esistono al momento norme specifiche in questo campo, ma esistono pubblicazioni nella letteratura scientifica internazionale che ne indicano un probabile effetto dannoso sulla salute umana. La commissione ritiene che il problema debba essere studiato in maggior dettaglio, e auspica quindi un forte impulso di ricerca in questa direzione, che fornisca tutti gli elementi necessari per valutare le prestazioni di tutti gli impianti in genere, e di quelli di smaltimento dei rifiuti in particolare, anche in questi termini, soprattutto per quanto concerne la frazione inorganica del particolato fine e ultrafine.

2. Gas serra. La combustione di materia di origine biologica non produce un ammontare netto di gas serra nell'atmosfera, al contrario di quella di materie plastiche di origine da materia prima fossile. Nella valutazione di un combustibile da rifiuti è necessario considerare anche il bilancio complessivo relativo alla produzione le emissioni di gas serra e, in generale, l'uso di materiali di origine fossile per la produzione di energia non può essere considerato una tecnologia rinnovabile. La commissione identifica come indicatore di sintesi relativo ai gas serra il rapporto fra la massa di CO₂ equivalente emessa e la massa dei rifiuti conferiti.

3. Convenienza economica. La convenienza economica non dipende soltanto dal tipo di tecnologia utilizzata, ma dalle dimensioni dell'impianto e, ancora, dalla gestione della filiera. La valutazione economica deve tener conto di tutto il ciclo di trattamento in dipendenza delle caratteristiche dei bacini di utenza. La commissione identifica come parametro di merito sintetico il costo di conferimento dei rifiuti risultante a valle dell'analisi economica condotta per ogni filiera

4. Recupero energetico: il potenziale energetico dei rifiuti solidi urbani è significativo ed è importante massimizzare la produzione di energia elettrica e (ove fattibile) termica. La commissione ha identificato come parametro di sintesi, che esprime il merito energetico delle diverse filiere, il rapporto fra l'energia primaria prodotta (espressa in massa di petrolio equivalente) e la massa dei rifiuti conferiti.

5. Recupero post-trattamento. Il problema post-trattamento degli scarti di combustione non si è posto prioritariamente fino ad oggi, ma diventa sempre più interessante per il futuro la possibilità di riciclare minerali da rifiuti ("materie seconde") che non sia stato possibile recuperare nelle fasi iniziali della filiera rifiuti. Già da oggi, pertanto, un criterio di merito degli impianti di smaltimento è la generazione di un rifiuto solido finale potenzialmente trattabile con metodi meccanici o chimici per un ulteriore recupero di metalli.

4. Suggerimenti

La commissione consiglia un approccio integrato ed articolato alla gestione dell'intera filiera, intendendo che, oltre al principio di integrazione, già identificato nei piani di gestione del passato, siano adottati criteri di articolazione in termini di scelte diversificate per quanto concerne tipologie e dimensioni di impianti di smaltimento, al fine di garantire la migliore scelta, per differenti grandezze e tipologie di bacini di utenza, per assicurare la libera concorrenza delle imprese. nonché la possibilità di verificare su scale commerciali nuove implementazioni tecnologiche e analisi comparate ambientali-economiche. Il suggerimento di soddisfare il criterio di articolazione contiene, implicitamente, anche quello di duttilità nei piani di smaltimento allorquando, per una qualsivoglia ragione, legata a condizioni strutturale o emergenziali, un canale di smaltimento debba essere necessariamente sostituito da uno di altro tipo.

La commissione ritiene utile l'adozione di idonei strumenti che favoriscano approcci di tipo integrato, articolato e duttile a partire dai primi stadi di gestione dei rifiuti solidi urbani prima citati. In particolare individua quattro campi di intervento:

- istituzione dell'Inventario dei Potenziali Rifiuti solidi urbani (IPR) di cui si vieta l'uso su tutto il territorio nazionale o di cui le regioni possono vietare l'uso per tempi indefiniti o determinati;
- introduzione di una efficace Tassa di Smaltimento Anticipata (TAS) per poche selezionate categorie di rifiuti (p.e. stoviglie monouso);
- prevedere la Restituzione Obbligatoria del Rifiuto (ROR) per selezionate categorie di rifiuto, già adottate con successo in alcune nazioni degli Stati Uniti (p.e. Bottle Bill in Michigan, New York, Massachusetts) o dell'Europa (p.e. normativa elektroG Act o Green Dot in Germania);
- incentivi fiscali per l'uso di materiali facilmente riciclabili, riusabili e compostabili.

La commissione suggerisce tre campi di intervento che vanno promossi, indipendentemente, da ulteriori raccomandazioni, basate su analisi più approfondite, riguardanti bacini di utenza medio grandi:

- promuovere uno più progetti guida su pirolisi e combustione di bassa temperatura dei rifiuti solidi urbani, con sperimentazione di piccola unità di smaltimento (dell'ordine della decina di tonnellate al giorno), da sperimentare sul campo per realtà rappresentative di piccoli bacini;
- organizzare un programma di ricerca e di sviluppo ingegneristico per la messa a punto di diagnostiche utilizzabili nella normazione dei particolati, come pure per la determinazione degli effetti dei particolati fini e ultrafini sulla salute umana;
- bandire un concorso nazionale rivolto ai comuni o ai loro consorzi non solo per premiare i miglioramenti marginali più virtuosi, ma, soprattutto, per selezionare esperienze modello, codificate in manuali d'uso e utili per la loro esportazione. I criteri principali del concorso debbono essere l'adozione delle migliori metodologie di gestione e le migliori tecnologie già disponibili come, per esempio, distributori alla spina, raccoglitori automatici ed isole di consegna differenziata.

La commissione ritiene utile segnalare l'opportunità di effettuare una specifica e puntuale valutazione comparativa, basata anche sui criteri definiti nel presente rapporto, degli impianti di smaltimento propriamente detto, che consideri la filiera completa del rifiuto solido urbano nel suo insieme, tale valutazione comparativa potrà essere effettuata, oltre che sul piano teorico, anche con visite tecniche, comprese eventuali audizioni, presso gli impianti ritenuti significativi.

[torna al sommario](#)

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007

Relazione del presidente Pasquale de Lise *

Roma, 1° marzo 2007

Autorità, colleghi, gentili ospiti, un sentito grazie a tutte le autorità politiche, civili e militari qui convenute.

Porgo un saluto deferente ai rappresentanti del nostro organo di autogoverno, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

Un saluto cordiale a tutti i colleghi del Consiglio di Stato e dei T.A.R., nonché a quelli delle altre magistrature e ai rappresentanti delle loro associazioni.

Desidero rivolgere un affettuoso saluto ai presidenti emeriti del Consiglio di Stato, i miei maestri Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci e Renato Laschena, e ai miei predecessori nella presidenza del T.A.R. del Lazio, che sono presenti e che tanto lustro hanno dato con la loro opera a questo tribunale: Alberto de Roberto, Mario Schinaia e Corrado Calabrò. Ai primi due va un saluto particolare, in occasione del recente avvicendamento nel ruolo di presidente del Consiglio di Stato e del Consiglio di presidenza, saluto che estendo al neo-presidente aggiunto Paolo Salvatore.

* Presentiamo in questo numero della rivista "Funzione Pubblica" la prima parte della relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 del presidente Pasquale de Lise. La seconda sarà pubblicata nel prossimo volume.

Un saluto riconoscente ai rappresentanti dell'Accademia, dell'Avvocatura dello Stato e del libero foro: sanno bene quanto io consideri insostituibile il loro apporto, in una dialettica franca e costruttiva con il giudice amministrativo al fine di cooperare ai grandi indirizzi di riforma e alla loro "messa a regime".

Sento poi l'esigenza di manifestare la mia profonda gratitudine a tutti coloro che, con la loro quotidiana attività esercitata spesso in condizioni disagiati, si impegnano a rendere efficiente questo tribunale, offrendo, nelle aule di udienza come nelle segreterie delle sezioni e negli uffici di supporto, un servizio fondamentale al Paese. La loro generosa, intelligente ed attiva collaborazione rappresenta una risorsa preziosa, che mi consente di adempiere ai miei doveri in un clima di diffusa condivisione verso gli obiettivi da conseguire.

La peculiare posizione, in termini istituzionali e organizzativi, del T.A.R. del Lazio convince dell'opportunità di tener conto dell'opinione di tutti i soggetti comunque in prima linea nella giustizia amministrativa, tramite le associazioni dei magistrati e del personale amministrativo, nonché i rappresentanti del foro e dell'Accademia. Purtroppo, la necessaria brevità di questa cerimonia, che contempla, oltre alla mia relazione, gli interventi del presidente del Consiglio di Stato, Mario Schinaia e del vice presidente del Consiglio di presidenza, prof. Pasquale Stanzone, rende impossibile, oggi, ascoltare queste voci, nonostante l'importanza delle questioni di cui si fanno interpreti.

In ragione di questa innegabile importanza, mi auguro che si possa trovare una prossima occasione di incontro, che si rivelerà sicuramente proficua e per la cui realizzazione mi dichiaro sin d'ora pienamente disponibile.

Il primo anno a "regime": l'importanza di uno sguardo d'insieme al "servizio" che rendiamo

A differenza del primo discorso inaugurale, stavolta ho potuto vivere l'intero anno giudiziario come presidente di questo tribunale. Le impressioni iniziali hanno avuto modo di approfondirsi e di adeguarsi alla realtà dell'istituto.

Resta innanzitutto confermato il “senso” che ha per me questo lavoro: un profondo senso del “servizio”, nell’accezione più elevata dell’espressione.

Un servizio al quale si chiede, in primo luogo, funzionalità ed efficienza ma che non va inteso nel senso “aziendalistico” del termine: le parti nei nostri processi sono ben più che degli “utenti”, sono titolari di un diritto costituzionale, consacrato nell’articolo 24 e nel principio del “giusto processo” di cui al rinnovato articolo 111 della Costituzione.

Un servizio di cui è importante, periodicamente, “dar conto”, evidenziando le tendenze che lo caratterizzano, i problemi in atto e le possibili soluzioni.

Inoltre, questa esperienza mi conforta nella scelta di privilegiare, rispetto agli elenchi di dati statistici, utili, ma non sempre idonei a rappresentare adeguatamente la realtà della nostra giustizia, l’analisi delle tendenze, dei problemi, delle grandi questioni sottese all’attività che svolgiamo, delle prospettive del sistema.

Occasioni come questa consentono di guardare alle nostre funzioni anche da un’ottica diversa. Nel nostro lavoro quotidiano siamo abituati a valutare, uno ad uno, i singoli casi che esaminiamo, nella loro autonomia e nella pienezza, in ciascuno di essi, dell’esercizio della giustizia. A questa doverosa prospettiva, si affianca, all’inizio del nuovo anno giudiziario, la possibilità di considerare tali casi in una visione d’insieme, come parti di un sistema unitario; un sistema non fisso ma in continua evoluzione.

Il "filo conduttore": costituire un punto di riferimento di coerenza e di chiarezza in un sistema economico, legislativo e amministrativo complesso

E allora proverei, quest’anno, a individuare un “filo conduttore” di siffatto resoconto, che prende le mosse dalla collocazione del T.A.R. del Lazio e della giustizia amministrativa in generale al crocevia di importanti

cambiamenti nel sistema economico, legislativo e amministrativo. Cambiamenti che emergono, in positivo e in negativo, anche da recenti interventi ordinamentali, dalla legge finanziaria alle iniziative in materia di liberalizzazioni e competitività, alle proposte di riforma dell'amministrazione pubblica.

Questi mutamenti palesano un sistema (fisiologicamente, ma talvolta anche patologicamente) complesso, in cui il giudice amministrativo è uno dei protagonisti.

Con le sue pronunce, ma anche con i modi e i tempi del suo processo, può aggiungere ulteriori elementi di complessità; può ridurre la portata innovativa delle riforme, facendo prevalere interpretazioni restrittive o formalistiche; può costituire un fattore di rallentamento, se non di arresto, della crescita. O, al contrario, può apportare un contributo di semplificazione; può favorire l'attuazione e l'accelerazione dei cambiamenti; può indurre, direttamente o indirettamente, ad una loro correzione; può costituire un fattore di sviluppo, di crescita e di "competitività".

Mai come in questo momento, suonano attualissime le parole del noto giurista (consigliere di Stato e ministro della Giustizia) francese Pierre Paul Nicolas Henrion de Pansey (*"De l'autorité judiciaire en France"*, 3^{ed.}, 1827) a proposito dei rapporti tra amministrazione e giudice amministrativo: *"Juger l'administration, c'est encore une fois administrer"*. Vale per i singoli atti amministrativi, ma vale anche per le riforme, per le tendenze evolutive.

Occorre quindi che le nostre decisioni, nel loro insieme, assicurino indirizzi giurisprudenziali univoci; operino una "semplificazione" giurisprudenziale della "complicazione" legislativa; valorizzino il tradizionale ruolo di guida e di impulso del giudice nei confronti di una pubblica amministrazione complessa e in via di modernizzazione.

Occorre che il processo amministrativo offra una tutela rapida e completa, e che a tal fine si investa anche in termini organizzativi e di risorse.

Il ruolo del TAR del Lazio

Le nuove competenze

Anche il “rendiconto” di quest’anno non può non prendere le mosse dalla peculiarità del ruolo del T.A.R. del Lazio nell’ambito del sistema della giustizia amministrativa: tale peculiarità si è ulteriormente accentuata nello scorso anno, sotto due aspetti.

L’art. 3, co. 2 *bis*, del d.l. n. 245 del 2005, inserito dalla legge di conversione n. 21 del 2006, ha attribuito in via esclusiva, anche per l’emanazione di misure cautelari, al T.A.R. del Lazio la competenza di primo grado a conoscere della legittimità dei provvedimenti di protezione civile in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell’art. 5, co. 1, della l. n. 225 del 1992.

Il recente disegno di legge di iniziativa governativa in materia di autorità indipendenti prevede l’attribuzione al T.A.R. del Lazio della competenza esclusiva a giudicare, anche in fase cautelare, su tutti i loro provvedimenti.

Si tratta di misure che comportano un indubbio aggravio di lavoro e di responsabilità. Un aggravio certo non richiesto ma che risponde ad innegabili esigenze di funzionalità.

Segnalo almeno due profili che fanno emergere la necessità di un “giudice naturale” unico, anche in primo grado, per l’intero territorio nazionale: quello giuridico, relativo all’attività di amministrazione generale e di normazione, e quello economico, relativo alle esigenze del mercato.

Le ragioni delle nuove funzioni

1) Ragioni giuridiche: il giudice naturale, in primo grado, degli atti generali e “di regolazione” su tutto il territorio nazionale.

Il T.A.R. del Lazio è, sin dal 1971, competente su tutti gli atti che producono i loro effetti sull'intero territorio nazionale.

È, quindi, il giudice naturale dell'attività così detta “di regolazione”. Rientrano in questa tipologia di provvedimenti svariati atti di natura amministrativa (i così detti atti a efficacia generale) ma anche, per definizione, tutti gli atti di natura normativa.

Questo tradizionale (e ormai ultratrentennale) criterio, squisitamente “giuridico”, di attribuzione di competenze si è arricchito di profili nuovi negli ultimi anni, significativi dell'evoluzione del sistema, specie nel settore delle così dette “autorità indipendenti”.

Ad esse, infatti (secondo una linea di tendenza inaugurata dal Consiglio di Stato nel parere sul codice delle assicurazioni e confermata dal citato disegno di legge), è ormai riconosciuto un potere normativo autonomo, superando la tradizionale impostazione negativa secondo la quale l'attribuzione di un siffatto potere era configurabile solo a fronte di soggetti dotati di rappresentatività (Parlamento, Governo, Consigli regionali e comunali, *etc.*).

Si è rilevato come la legge “arretri” dal mercato, affidando alle autorità, in primo luogo, una competenza regolatoria, la quale ha per scopo la stabilità, la protezione di alcuni diritti e il “livellamento dei campi di gioco” in settori nei quali si registrava, fino a pochi anni or sono, il dominio di monopolisti ed ex monopolisti. Il mercato non rimane, quindi, senza regole, ma la legge lascia spazio a norme secondarie “speciali”, spesso

dettate dalle autorità di regolazione, in un sistema di fonti del diritto in cui il principio “di competenza” prende il posto, sempre più spesso, di quello “di gerarchia”.

In primo grado, il giudice naturale di queste regole non può che essere il T.A.R. del Lazio e le proposte attribuzioni completano in sistema.

2) Ragioni economiche: il giudice naturale, in primo grado, del “mercato regolato” e della “nuova economia”.

Oltre alle descritte ragioni di ordine giuridico-sistematico, militano per questo ruolo del T.A.R. del Lazio anche ragioni diverse, “sostanziali”, più sentite dal “mondo reale”, dai cittadini, dalle imprese, dagli operatori economici e sociali, dal mercato.

Con la proposta concentrazione di competenze si conferma e si completa il ruolo del T.A.R. del Lazio quale “giudice del mercato”, come è stato chiamato, con una visione d’insieme su tutti i provvedimenti che riguardano la gestione dell’economia nazionale e le discipline di regolazione e liberalizzazione.

È stato detto che il diritto pubblico dell’economia e il mercato “hanno bisogno di un unico foro”.

Da un lato, si rileva che con sempre maggiore frequenza i soggetti che a vario titolo partecipano al procedimento regolatorio (*Authorities* e Governo) utilizzano lo stesso strumentario logico-giuridico (come i concetti di “mercato rilevante” e di “potere di mercato”), sicché appare necessario concentrare dinanzi allo stesso giudice le controversie relative alla legittimità di tutti gli atti di regolazione emanati da questi soggetti (organi politici o autorità indipendenti), “per assicurare una maggiore omogeneità nelle modalità di sindacato giurisdizionale”.

D’altro lato, si aggiunge, sia le imprese che i regolatori hanno bisogno di un unico punto di riferimento sin dal primo grado di giudizio, al fine di garantire la certezza del diritto nei tempi brevi imposti dal mercato. Poiché la

regolazione incide sui fattori che determinano la convenienza economica degli investimenti e più in generale delle scelte d'impresa, avere un unico giudice significa: per le imprese, poter contare su precedenti giurisprudenziali coerenti, sulla base dei quali modellare la propria condotta; per i regolatori, uniformare i propri interventi a indirizzi interpretativi univoci.

La ricerca di un difficile equilibrio nel sindacato giurisdizionale su autorità “indipendenti”

Se, come si è detto, vi sono svariate ragioni che inducono a giustificare il peculiare ruolo del T.A.R. del Lazio nel sindacato sulle autorità indipendenti, e il suo completamento ad opera dei recenti interventi, va anche detto che tale sindacato è esso stesso peculiare.

Innanzitutto, superando dubbi pure emersi in passato, è ormai certo che si tratta di un sindacato necessario, nonostante la “indipendenza” (che non significa insindacabilità) di queste autorità. Esse adottano atti amministrativi, non politici. Questa necessarietà è confermata anche dalla proposta governativa di riforma prima richiamata. Anzi, la posizione e la natura delle *Authorities*, meno legate al potere politico e agli indirizzi del Governo, esaltano, in assenza di altri parametri di riferimento, i poteri e il ruolo stesso del giudice amministrativo.

In secondo luogo, deve essere un sindacato “equilibrato”, ancor più che in altri settori. Si pone infatti il problema, cui avevo già fatto cenno lo scorso anno, di ricercare la giusta misura nel percorrere, con un esame sempre più incisivo, territori prima mai esplorati dai giudici del pubblico potere. La recente evoluzione degli orientamenti in materia di sindacato della così detta discrezionalità tecnica consente di affermare che il giudice può conoscere dei fatti in modo pieno, sì da verificare, avvalendosi, se del caso, del conforto della consulenza tecnica, la logicità, la congruità, la ragionevolezza e l'adeguatezza del provvedimento e della sua motivazione, la regolarità del procedimento e la completezza dell'istruttoria, pur rimanendo nel solco della nostra tradizione giuspubblicistica, posto che la distinzione tra “cognizione piena del fatto” e “potere di determinazione in ordine

al fatto” giammai permette all’organo giurisdizionale di esprimere proprie autonome scelte, perché in tal caso assumerebbe egli la titolarità del potere.

Un equilibrio, non una “timidezza”, come pure qualcuno ebbe ad affermare, che eviti due pericoli opposti: quello di un “sindacato debole” che possa agevolare, come è stato detto, “fughe in avanti ad alcune autorità animate talvolta da un eccesso di ‘ardore regolatorio’” ovvero quello di un controllo che sconfini nel merito delle decisioni adottate dalle autorità, vanificando di fatto l’istituzione di apparati di regolazione ad elevata complessità e profonda competenza tecnica.

Giudice amministrativo e legislazione

Il giudice amministrativo e la “crisi della generalità” delle regole

Il descritto ruolo del T.A.R. del Lazio come “giudice dell’uniformità giurisprudenziale” di primo grado sugli atti normativi a efficacia generale consente di muovere ad un secondo punto di questa trattazione.

Esso riguarda l’idea stessa della “generalità” delle regole.

Anzi, si potrebbe dire, riguarda l’idea della “crisi della generalità” della legislazione.

Quale è, oggi, il ruolo del giudice amministrativo che, al primo impatto del contenzioso, deve fornire un giudizio su regole “generali e astratte” che sempre più spesso sembrano non possedere tali caratteri?

Quale deve essere l’atteggiamento verso una legislazione dello Stato che sembra aver perso, da tempo, una funzione strategica e di indirizzo, su cui oggi sarebbe invece indispensabile concentrarsi a seguito della riforma del Titolo V?

È stato affermato (Cacciari) che l'attuale società, per sua natura, tende a favorire la domanda di diritti, inflazionandola; in conseguenza, la politica tende a soddisfare questa domanda inflazionando la normativa. La risposta (politica) alla domanda (sociale) di diritti consiste nella produzione di norme occasionale, caotica, sovrabbondante, volta a rispondere alle istanze particolaristiche della domanda sociale.

Se qualcuno avesse ancora dei dubbi, per fugarli basta contare il numero dei commi dell'articolo unico della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, la legge finanziaria per il 2007. Sono 1364: un "numero abnorme", come ha detto il Capo dello Stato, che "rende sempre più difficile il rapporto tra i cittadini e la legge".

Per non parlare delle così dette leggi-provvedimento che intervengono direttamente su singoli rapporti giuridici, arrivando talvolta a travolgerli nel nome della "sovranità del legislatore": da quelle che revocano bandi di gara e risolvono rapporti convenzionali in essere (il ricordato d.l. n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, o il d.l. n. 7 del 2007), ai numerosi esempi di interruzione di rapporti di lavoro dirigenziale o di altre attività continuative che vanno ben al di là del modello anglosassone del così detto *spoils system*, che pure ha le sue regole "generalì e astratte".

In un saggio recentissimo si parla (Merusi) di "legalità 'usurpata' dal legislatore".

Un'attuazione dei principi costituzionali attenta alle esigenze attuali

Di fronte a questi problemi, sono allo studio dei rimedi, dal ripensamento della legge finanziaria alla così detta delega taglia-leggi all'avvio di una "Unità per la semplificazione". È il tema della "qualità della regolazione", la *better regulation*. Mi auguro che queste iniziative producano qualche risultato al più presto.

Ma anche noi giudici dobbiamo raccogliere l'autorevole monito del Capo dello Stato e farci carico della questione, nei limiti delle nostre funzioni.

Sono passati ormai cento anni da quando Ermanno U. Kantorowicz, con lo pseudonimo di Gnaeus Flavius (il mitico redattore delle 12 Tavole), si scagliava, con la sua “Lotta per la scienza del diritto” (il manifesto del “diritto libero”), contro il positivismo giuridico, cioè contro le dottrine che identificano il diritto con la legge statale, negando che quest'ultima abbia lacune o non sappia colmarle dentro di sé, con propri rimedi e strumenti, e denunciava l'impotenza del diritto a seguire da presso la concretezza e la singolarità dei casi giudiziari.

Allora, come oggi, ci si chiedeva cosa fare. Accelerare la produzione di leggi e così aggiungere ulteriori norme speciali ed eccezionali, di contingenza e d'emergenza, ovvero affidare alla dottrina e, soprattutto, alla giurisprudenza, il compito di trarre corollari dalle leggi già poste e, se necessario, di integrarle e completarle dall'esterno?

Per evitare il rischio, che pure è stato profilato, di dover scegliere tra il “volontarismo del legislatore” e il “volontarismo del giudice” senza avere alcun criterio per stabilire la “verità” dell'uno o dell'altro, occorre non perdere di vista i pilastri dello Stato di diritto, che sono anche le fondamenta della nostra Costituzione e che “tuttora ci appaiono ciò che di meglio l'uomo abbia saputo inventare come regola di convivenza”: la divisione dei poteri, il principio di legalità, l'indipendenza dei giudici, *etc.* (Irti).

Ma, oggi, vista la “crisi di generalità” delle regole, assicurare un rispetto “effettivo” di questi principi fondamentali è particolarmente difficile; richiede equilibrio e saggezza, ma anche fermezza e coraggio. Il giudice deve tener conto dei grandi mutamenti del quadro istituzionale e, ove possibile, deve cercare di adeguare il proprio ruolo.

Questa presa di coscienza assume, a mio avviso, rilievo concreto sotto almeno tre profili: quello della (non voluta) “creatività” del giudice, quello della combinazione della pluralità di livelli di regole, quello della semplificazione interpretativa di una complicazione normativa che pesa sulla competitività del Paese.

1) La funzione “attiva” (se non “creativa”) del giudice (soprattutto di quello amministrativo) in un sistema lacunoso e contraddittorio.

Il giudice è soggetto alla legge, e soltanto ad essa. Lo dice la Costituzione; lo ribadiamo fortemente.

Ma deve anche operare delle scelte. Il giudice, in un sistema di *civil law* come il nostro, non è “creatore” delle regole, ma talvolta è costretto a divenirlo, anche contro la sua volontà.

Perché, nell’applicare la legge, deve colmare lacune, risolvere antinomie, sciogliere ambiguità, applicare a casi concreti leggi che contengono enunciati programmatici, far funzionare nella vita reale affermazioni normative adottate talvolta nel contesto di un dibattito politico o mediatico.

Insomma, deve trasformare una “disposizione sulla carta” in una “norma”, in precetto giuridico. Che è un modo, forse uno dei modi principali, per “avvicinare” la legge al cittadino.

Il problema non è solo italiano, o dei sistemi con “Corti amministrative”, ma avvertito anche in altri Paesi. Il giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti, Stephen Breyer, nella relazione ad un convegno su “effettività ed efficacia del sistema di giustizia” svoltosi a Venezia nel novembre scorso, ha affermato che “*when the text is clear, you follow the text; but when the text is not clear, and the text is never clear in a serious case, then you look for the values, the purposes that underline the text. Well, those purposes are very important in the administrative law area*” (“se il testo (del dettato normativo) è chiaro, si segua il testo; ma se il testo non è chiaro, e il testo non è mai chiaro in una causa importante, allora si guardi ai valori, ai principi che lo sottendono. Bene, questi principi sono molto importanti nel settore del diritto amministrativo”).

La differenza rispetto al modello ottocentesco mi sembra sostanziale, se si pensa che Napoleone aveva ripreso l'idea di "codice" con l'intento opposto, introducendo regole chiare e certe, "che si potevano solo applicare o violare", per trasformare i tribunali, da creatori di un ordinamento sino ad allora formato soltanto da editti sparsi, in mere *bouches de la loi*.

Ma allora, in un sistema normativo particolarmente complesso come il nostro, il ruolo "sistematico" delle Corti, soprattutto di quelle amministrative, si enfatizza ancorché sminuirsi. Anche se le loro decisioni non sono "vincolanti" come nei sistemi anglosassoni.

Questo ruolo è ancora più evidente in relazione alla normativa secondaria, che come è noto è cospicuamente aumentata negli anni '90 a causa di una massiccia "delegificazione" (il processo si è parzialmente invertito a seguito della riforma del Titolo V). Il sindacato su tale normativa (ma anche su quella delle autorità indipendenti e degli organi di autogoverno) appartiene alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, che la esamina con criteri e argomentazioni in parte non dissimili da quelli utilizzati dalla Corte costituzionale per le fonti di livello primario (si pensi alla disparità di trattamento o alla irragionevolezza).

In un mondo pieno di contaminazioni culturali, vengono meno anche i luoghi comuni che disegnano gli ordinamenti di *common law* come ordinamenti "a diritto non codificato" con un "giudice forte" e gli ordinamenti di *civil law* come ordinamenti "a diritto codificato" con un "giudice debole".

D'altro canto vi è, a mio avviso, un esempio molto illustre di "giudice creativo" in un ordinamento "a diritto scritto": quello della Corte di giustizia delle comunità europee, che ha trasformato una serie di norme disorganiche, spesso nate sulla fragile base del compromesso diplomatico e politico internazionale, in un sistema giuridico: il "diritto dell'Unione europea".

2) Un giudice amministrativo unico per un destinatario unico di più “livelli di regole”.

Il ruolo “attivo” (se non “creativo”) del giudice di oggi non dipende soltanto dalla quantità e dalla cattiva qualità delle disposizioni da applicare. Dipende anche da fattori propri di un sistema “aperto”, pluralista, rispettoso delle autonomie locali e parte dell’ordinamento europeo.

Alcuni recenti pareri della sezione normativa del Consiglio di Stato sui “codici di settore” hanno parlato di “policentrismo normativo” come aspetto della più generale *multilevel governance*: le regole non provengono più solo dal Parlamento e dal Governo statali, ma anche dall’Europa, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle autorità indipendenti, dagli organi di autogoverno delle magistrature, *etc.*.

Il giudice amministrativo garantisce la corretta applicazione sia del diritto comunitario (e, in prospettiva, del diritto europeo) che del diritto regionale, nonché dei diritti “speciali” dei nuovi soggetti con poteri normativi.

Il nostro ruolo di interlocuzione con la Corte di giustizia è ben noto, e ciò accade sempre più spesso anche come giudici di primo grado, pur in mancanza dell’obbligatorietà del rinvio pregiudiziale interpretativo ai sensi dell’art. 234 (*ex art. 177*), ultimo comma, del Trattato CE.

Ugualmente noto è il nostro ruolo nei confronti delle normative regionali. In Italia queste regole, pur se di “livelli diversi”, non vengono applicate da giudici appartenenti a “circuiti diversi”, come accade negli stati federali, ma vi è un giudice unico per tutto il territorio nazionale. Ciò vale anche per il giudice amministrativo, del quale la riforma del Titolo V ha preservato la statalità e la unicità, pur se egli resta diffuso sul territorio e vicino ai cittadini di ogni Regione. La scelta è stata, a mio avviso, consapevole e saggia.

Ancora più marcato è il ruolo nei confronti dei regolamenti emanati dalle autorità indipendenti e dagli organi di autogoverno, su cui vi è un sindacato diretto del giudice amministrativo, analogo a quello sui regolamenti statali, che ho menzionato poco fa, con poteri di vero e proprio “giudice delle norme”.

In Italia, quindi, vi è solo un riparto verticale con il giudice ordinario, ma non vi sono diversi livelli orizzontali: la nostra giurisdizione è generale e piena. È quindi il giudice che deve combinare, nel suo ambito di giurisdizione, tutti i livelli di regole che ricadono su un unico destinatario: il singolo cittadino, la singola impresa, la società civile.

3) Qualità delle regole e “competitività” del Paese, in un’ottica multidisciplinare.

Il terzo profilo fuoriesce dal mondo del diritto.

Perché le regole “costano”, soprattutto quelle di cattiva qualità e quelle particolarmente complesse. Esse incidono sullo sviluppo e sulla competitività del Paese.

Il tema è molto avvertito in Europa: la presidenza tedesca di turno sta insistendo molto sul tema della *better regulation* (vi è un programma di riduzione del 25% degli attuali oneri amministrativi derivanti dalle norme comunitarie).

Ma vale anche per gli Stati membri: in Olanda, oltre il 50% degli oneri burocratici viene dall’Europa e quindi meno della metà deriva da oneri nazionali. Da noi questa misurazione non è stata ancora fatta, ma non oso immaginare il risultato a carico delle norme nazionali ...

Tutto ciò dimostra che la “dimensione giuridica” non è più sufficiente per la produzione e l’applicazione delle norme. Occorre che i giuristi lavorino insieme con chi “misura” l’impatto delle leggi anche sulla vita reale, oltre che sul contesto normativo: occorre interagire con economisti, statistici, *etc.*

Importanza della giurisprudenza come fattore di innovazione, semplificazione e “sviluppo” del sistema

Anche a questo riguardo il giudice può dare un suo contributo: acquisendo consapevolezza dell’impatto, anche economico, della sua funzione; fornendo, ove possibile, l’interpretazione più semplice a regole onerose; favorendo “la certezza del diritto nell’età dell’incertezza” (Alpa).

Perché il servizio-giustizia, soprattutto di quella amministrativa, se ben organizzato, può avere un ruolo di “semplificazione” interpretativa della “complicazione” del quadro normativo in un sistema multilivello, su cui incidono anche i processi di globalizzazione, che possono trovare un correttivo proprio nelle garanzie offerte dal giudice.

Il rendere più chiara e più semplice una disciplina talvolta frammentaria e confusa segna una nuova tappa della funzione di garanzia: in un tempo di regole complesse, la garanzia diventa garanzia della semplificazione delle regole, perché questa semplificazione è essenziale per la realizzazione dei diritti di cittadinanza sociale e di libertà, anche economica.

Ciò richiede, da un lato, uno sforzo costante per una giurisprudenza “moderna”, al passo con i tempi, anche a costo di ribaltare indirizzi consolidati (e quindi più comodi da seguire) ma ormai obsoleti, per andare incontro alle esigenze dei cittadini, delle imprese, della società, dell’economia, dello sviluppo, interpretando ove possibile in modo nuovo le regole che non sono ancora riuscite a “mettersi al passo”.

Dall’altro, richiede che la libertà piena di ogni giudice (in ogni sede, in ogni grado, in ogni collegio) si concili, attraverso opportune modalità processuali e organizzative, con l’esigenza di “chiarezza” e di “coerenza” degli indirizzi della giurisprudenza. Questa si persegue valorizzando il ruolo della “nomofilachia” (nel suo significato letterale di “garanzia dell’uniforme applicazione della legge”) sin dal primo grado (specie per l’impatto del cautelare).

Una nomofilachia non rigida, non immutabile, che si arricchisce del contributo, anche innovativo, e della maggiore libertà della giurisprudenza dei tribunali amministrativi nell'individuare soluzioni originali, anche se essa va temperata dalla cautela nell'evitare pericolose fughe in avanti.

Peraltro, non si verifica nel nostro sistema la situazione per cui a un primo giudice tendenzialmente “progressista” si contrappone un giudice di ultima istanza “conservatore”, essendo ciò smentito proprio dalla circostanza che il Consiglio di Stato, sulla base della sua lunga e prestigiosa tradizione (ma anche di una spinta innovativa sempre dimostrata), ha spesso compiuto il passo decisivo verso un ampliamento delle ordinarie forme di tutela giurisdizionale.

Si può perciò affermare che il dialogo tra organi giudicanti di ordine diverso risulta, in Italia, particolarmente felice: anche per questo, al di là di divergenze fisiologiche nella dialettica istituzionale, il giudice amministrativo complessivamente considerato ha meritato e continua a meritare il rispetto e la piena fiducia della collettività.

Tale dialogo deve avere a cuore non soltanto la coerenza degli indirizzi tra TAR e Consiglio di Stato, ma soprattutto l'importanza che l'uniforme applicazione della legge, sin dal primo grado, riveste per il mondo reale. Al di là del problema giuridico; al di là del caso concreto.

Giudice amministrativo e pubblica amministrazione

Il ruolo del giudice amministrativo di “indirizzo” di un'amministrazione complessa

La estrema complessità del contesto legislativo si riflette su quello amministrativo.

Con due ulteriori fattori di “complicazione”: uno fisiologico nelle democrazie moderne, l'altro patologico e specifico della situazione italiana.

Il primo fattore è la “dimensione multilivello” degli interessi pubblici, cui si accompagna la frammentazione (e spesso la contrapposizione) degli interessi pubblici anche all’interno dello stesso livello (statale o regionale): non vi è più “l’interesse pubblico”, ma diversi interessi pubblici, tutti meritevoli di tutela, in una relazione non di gerarchia ma di equiordinazione e, talvolta, in contrasto tra loro (ad esempio: ambiente, sviluppo economico, occupazione). In questo contesto, occorrerebbe una amministrazione capace di selezionare e ponderare i diversi interessi che emergono nel corso del procedimento per identificare quelli capaci di divenire generali.

Vi è invece, e questo è il secondo fattore, la condizione in cui versa la pubblica amministrazione italiana, soprattutto dal punto di vista culturale (cultura delle forme e non dei risultati, cultura della prudenza e non della produttività, cultura dell’interesse di settore e non del servizio pubblico).

In questo contesto così articolato, la sola soluzione del caso concreto può non essere sufficiente a evitare che il problema si riproponga, più e più volte. A detrimento della credibilità e della tenuta del sistema.

Anche in tale ipotesi, seguendo il filo conduttore indicato all’inizio, parte essenziale del “servizio giustizia” è non soltanto la decisione della singola controversia ma la coerenza e la chiarezza degli indirizzi.

Il giudice amministrativo, ovviamente nei limiti dei suoi poteri, deve allora farsi “monitore” verso la pubblica amministrazione, nel senso che la deve “ammonire”, orientare per i molteplici aspetti dell’esercizio del potere pubblico, non solo badando alla soddisfazione concreta delle esigenze delle parti ma avendo anche riguardo alla coerenza delle sue pronunce, per evitare di “confondere” invece che di “ammonire”.

Si tratta, d’altra parte, di una funzione non estranea alla tradizione della giustizia amministrativa, ed anzi ben conosciuta dagli studiosi e dagli stessi operatori. È noto, infatti, che al giudicato amministrativo è attribuito non soltanto un effetto meramente caducatorio o annullatorio, ma anche un effetto conformativo, volto cioè a dare indicazioni e prescrizioni per la riedizione del potere amministrativo necessaria per dare, in concreto, soddisfazione all’interesse azionato dal ricorrente. Ora, tale effetto conformativo ha, per così dire, una naturale

attitudine a diventare “direttivo”, a porsi cioè come regola generale per i casi futuri, nei quali, in situazioni analoghe, il potere amministrativo dovrà essere esercitato.

È quindi evidente il compito, o meglio il fine, della giustizia nei riguardi della pubblica amministrazione: la tutela del singolo cittadino ma, al contempo, la garanzia del corretto funzionamento dell’amministrazione, nel suo interesse, anche quando le viene “dato torto”: perché la rimozione di un atto illegittimo deve aiutare a rendere legittimi gli analoghi atti successivi.

Un “indirizzo” non solo formale ma soprattutto sostanziale

Questo compito “di indirizzo” richiede che si presti attenzione non solo alla correttezza formale, all’astratta rispondenza al parametro normativo, ma soprattutto alla concreta capacità dell’attività amministrativa di perseguire l’interesse pubblico con efficienza e trasparenza.

Il giudice amministrativo deve intendere il suo “sindacato sulla discrezionalità” in senso moderno e “sostanzialistico”. Occorre stare al passo con i tempi, anche se i tempi accelerano il passo.

Occorre essere consapevoli, quando si esamina l’esercizio della discrezionalità, che nelle democrazie moderne i cittadini non si accontentano più di atti formalmente ossequiosi di leggi e regolamenti, ma si chiedono se essi sono davvero “utili”, rispondenti allo scopo o se invece impongono oneri burocratici non necessari: si giunge in tal modo alla prevalenza della legalità sostanziale su quella formale.

A questo deve conformarsi la discrezionalità di un’amministrazione moderna.

A questo la deve indirizzare il sindacato di un giudice amministrativo moderno.

Qualità della pubblica amministrazione e competitività del Paese

Un siffatto modo di realizzare la garanzia giurisdizionale nei confronti del potere pubblico appare in sintonia con il ruolo che l'amministrazione deve svolgere nel Paese e nel sistema economico.

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione ha di recente affermato che “la competitività del Paese è strettamente legata alla qualità dell'amministrazione, da cui dipende la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese”. Per rispondere a tali esigenze nella complessa macchina pubblica occorre agire congiuntamente sull'innovazione amministrativa, sull'innovazione tecnologica e sulla valorizzazione delle risorse umane.

In quest'ottica, si guarda con grande interesse e aspettativa alle proposte del d.d.l. Nicolais (presentato alle Camere il 18 gennaio scorso) sui tempi del procedimento e sul danno per il ritardo (dove la nostra giurisprudenza, ad. plen. n. 7/05, è forse un po' troppo restrittiva), alle iniziative dell'ultimo “pacchetto liberalizzazioni” volte a migliorare e a diffondere la cultura di sportelli unici e conferenze di servizi, per rendere contestuale l'esame di molteplici interessi pubblici relativi ad una singola fattispecie.

Soprattutto, è oltremodo positivo che il Governo lavori sulla meritocrazia, sulla qualità e sulla cultura dei risultati: dall'accordo con i sindacati sul nuovo contratto collettivo giunge un segnale molto incoraggiante (che forse dovremmo seguire, *mutatis mutandis*, anche per il personale di magistratura).

Importanza di una giurisprudenza innovativa, che superi le resistenze in sede attuativa delle riforme

Ma, aggiungo, anche il giudice amministrativo può e deve fare la sua parte.

Perché è il giudice delle pubbliche amministrazioni, che sono destinatarie e interpreti delle riforme e che possono determinarne, nella fase attuativa, il successo o il fallimento.

La “cultura dei destinatari” delle riforme, della loro fattibilità, è ancora agli albori qui da noi, a differenza che nei Paesi anglosassoni, dove si dà importanza alla così detta *compliance analysis*, l’“analisi dell’obbedienza” ad una legge, la misurazione del “tasso di attuazione e di rispetto” di una disciplina.

L’importanza di destinatari, pubblici o privati, “recettivi” alle innovazioni è, invece, a mio avviso fondamentale. Un ministro della Funzione pubblica, prendendo ad esempio l’istituzione della sezione normativa del Consiglio di Stato, ha affermato che erano stati sufficienti due commi per riformare le sue funzioni consultive, perché in quel caso si era trovato un destinatario recettivo, che aveva compreso l’innovazione e saputo metterla in pratica. Troppe leggi restano invece inattuate per inerzia, o incapacità, di coloro che sono tenuti ad applicarle o a farle applicare.

Anche qui il giudice amministrativo può essere di ausilio, perché, nel suo ruolo di indirizzo, può far funzionare meglio la pubblica amministrazione e può quindi contribuire a rendere l’economia più competitiva.

Per quanto di nostra competenza, forniremo, fin dalla fase cautelare, tutto il contributo possibile per favorire queste scelte coraggiose e per evitare inerzie o possibili “fughe all’indietro” di amministrazioni o di singoli amministratori restii al cambiamento.

Lo si è fatto già per la prima “rivoluzione sostanziale” del diritto amministrativo, la legge n. 241/90 (la prima “rivoluzione processuale” è stata la legge sui T.A.R. del 1971). Molti studiosi affermano che senza la coraggiosa giurisprudenza amministrativa, cui si aggiunse una serie di importanti pareri del Consiglio di Stato in sede consultiva e “di indirizzo”, dei primi anni ’90, la legge n. 241 sarebbe restata in gran parte lettera morta nella prassi amministrativa (si pensi all’avviso di avvio del procedimento o al diritto di accesso).

Siamo pronti a farlo di nuovo.

torna al sommario

LE NUOVE FORME DI LAVORO ED IL SISTEMA GLOBALE DI SICUREZZA: QUALE FORMAZIONE PER LA PREVENZIONE?

*di Luciano Cannerozzi de Grazia **

Le nuove forme di lavoro ed il sistema globale di prevenzione

I dati ci dicono che in Italia, per l'effetto dei rischi ai quali sono stati esposti i cittadini durante la propria vita lavorativa, un cittadino su cinquanta (circa il 2% della popolazione) è portatore di un danno alla salute derivante da un infortunio o da una malattia professionale.

Il costo per la collettività è stato stimato complessivamente intorno al 2% del Prodotto Interno Lordo (i costi che hanno gravato nell'anno 2002 solo sul bilancio dell'INAIL ammontano ad oltre cinque miliardi di euro, lo 0,5% del PIL dello stesso anno).

Il problema, se lasciato a se stesso, non potrebbe che aggravarsi nei prossimi anni, sia perché oggi intervengono difficoltà inedite per la prevenzione dei rischi a causa del dilatarsi sul territorio, anche transnazionale, del ciclo produttivo, sia per la sempre minore coincidenza tra il luogo di lavoro (sotto il diretto controllo del datore di lavoro) e l'attività lavorativa nel suo complesso. Aumenta inoltre la mobilità dei lavoratori non solo da un datore di lavoro ad un altro, ma anche, da una tipologia di attività lavorativa ad un'altra, per riorganizzazioni, ristrutturazioni, riconversioni, ecc.

La 626/94 ha imposto per la prima volta, nell'ambito della prevenzione, l'intervento integrato e polivalente di datori di lavoro, esperti, lavoratori, organismi pubblici e parti sociali, ma se è doveroso ricordare che già negli

* Luciano Cannerozzi de Grazia è direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri

anni precedenti i temi della sicurezza erano stati posti all'attenzione dell'ambiente scientifico e produttivo, dando luogo ad un gran numero di iniziative legate alla prevenzione, occorre evidenziare che le iniziative stesse erano state soprattutto conseguenza, diretta o indiretta, delle sempre più numerose e puntuali decisioni giurisprudenziali che avevano responsabilizzato le aziende ed i rispettivi “datori di lavoro” per le malattie o gli infortuni insorti per le carenze dell'attività di prevenzione.

La dimensione che caratterizza il nuovo mercato del lavoro (pubblico e privato) ed il mutamento nella composizione del lavoro dipendente (in particolare evidenza il lavoro interinale e a tempo determinato) aprono nuovi scenari alla azione di prevenzione e sottolineano soprattutto la necessità di una politica pubblica della prevenzione che rafforzi la conoscenza e la consapevolezza individuale e collettiva sui rischi, sulle misure collettive di prevenzione e sulla congruenza dei comportamenti dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Risulta quindi urgente, attraverso una adeguata formazione, accrescere e diffondere la cultura sulla prevenzione, perchè le profonde trasformazioni del lavoro e del suo mercato presuppongono un lavoratore che sappia adattarsi non solo alle diverse postazioni di lavoro ed alle diverse prestazioni professionali, ma anche ai conseguenti comportamenti necessari a garantire la sicurezza personale propria e degli altri lavoratori.

In effetti sino ad oggi le attività formative nella P.A., già scarse in assoluto, sono state dirette soprattutto, se non esclusivamente, ai principali soggetti della prevenzione individuati dalla 626 (responsabili e addetti al servizio di prevenzione, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza), mentre risulta sempre più necessario estendere la formazione anche ai datori di lavoro ed agli stessi lavoratori, in particolar modo a quei lavoratori che hanno la funzione di organizzare e gestire l'attività produttiva, coordinando le prestazioni professionali di altri lavoratori.

Occorre realizzare in ogni organizzazione produttiva un apprendimento “distribuito” delle possibili misure di prevenzione, attraverso la costruzione collettiva di una cultura della sicurezza che consenta le premesse decisionali utili per assicurare l'affidabilità dell'organizzazione stessa.

In effetti la conoscenza sui temi della sicurezza si acquisisce, oltre che con una attività formativa, soprattutto grazie ad un “sapere in azione” che si arricchisce giorno per giorno attraverso le pratiche lavorative, organizzative ed interorganizzative, solo così si viene a costituire un sistema di “conoscenza distribuita”, un patrimonio collettivo cui si potrà accedere attraverso la partecipazione alle comunità di pratiche¹ e che consentirà a tutti di partecipare ai processi decisionali che assicurano un ambiente di lavoro sicuro.

Qualsiasi intervento finalizzato alla riduzione degli eventi lesivi sul lavoro, collocato in tale prospettiva, deve saper agire anche sul modo in cui questo sapere viene prodotto e appreso, sulle modalità operative, sui modi di pensare ed agire delle persone, sui valori e sulle culture organizzative presenti, su come queste vengono apprese e condivise da ciascun membro dell’organizzazione.

Negli anni ’90 alle precedenti disposizioni, per lo più risalenti agli anni 1955 e 1956, che fissavano solo gli standard tecnici e d’igiene per i luoghi di lavoro, e le necessarie caratteristiche di sicurezza degli impianti, delle macchine e delle attrezzature, si sono aggiunte quelle che stabiliscono le procedure e le modalità d’azione per prevenire i rischi, le forme di partecipazione dei lavoratori e le indicazioni sulla valutazione ed il controllo di specifici agenti di rischio o condizioni di rischio.²

Sono state così poste le basi di un “modello globale”, per la sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori, che privilegia il coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate, coinvolgimento inteso come strumento strategico di gestione, atto a consentire il superamento della “passività”, in particolare dei lavoratori, determinata dal carattere non partecipativo delle precedenti disposizioni legislative.

¹ Comunità di pratiche: aggregazione informale definita non solo dai suoi membri, ma anche dal modo in cui essi svolgono le loro attività e interpretano gli eventi. Le pratiche della sicurezza fanno parte di quel patrimonio di sapere (formale ed informale) che ogni gruppo produce al suo interno, in riferimento al proprio ambiente e che contribuisce alla costruzione dell’identità professionale di ciascun membro.

² Il Gruppo di lavoro su “Sicurezza sociale, prevenzione infortuni e malattie professionali” del CNEL ha evidenziato come le attività gestite in modo non adeguato nelle aziende siano la formazione, la programmazione (e controllo) degli interventi preventivi e protettivi, la individuazione e gestione di procedure di sicurezza, mentre l’attività che appare meglio gestita è la sorveglianza sanitaria.

Oggi viene richiesta, infatti, la costante partecipazione, collaborazione e concertazione di tutti i soggetti interessati: il datore di lavoro, il responsabile del servizio prevenzione e protezione, il medico competente, i dirigenti ed i preposti, gli stessi lavoratori (effettivi destinatari delle norme di tutela e, quindi, i veri beneficiari delle stesse), il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, e la parte pubblica che si occupa, attraverso i suoi vari organismi, di vigilanza, controllo, consulenza, informazione ed assistenza.

Solo da pochi anni possiamo dire che per molti imprenditori salute e sicurezza sul lavoro non costituiscono più un elemento “estraneo”, o comunque “giustapposto”, agli obiettivi di un’impresa (o di un ente privato, o pubblico), ma vengono avvertite sempre più come un obiettivo condiviso dalle varie parti (datore di lavoro, sindacati, ecc.) chiamate ad assicurarne l’attuazione, costituendo così un vero e proprio sistema partecipato di prevenzione e protezione nel luogo di lavoro.

Si va affermando inoltre la convinzione che la “attività di prevenzione” non possa essere considerata una nicchia, o uno dei compartimenti stagni in cui potrebbe essere divisa l’organizzazione dell’impresa. La partita della prevenzione infatti deve essere giocata dall’impresa nel suo complesso, e deve essere affrontata insieme alle altre che si vogliono giocare (profitto, *marketing*, sicurezza, ecc.), partite che devono essere affrontate e vinte tutte insieme, senza possibilità di accantonarne alcuna, se si vogliono raggiungere gli obiettivi prefissati.

Un moderno sistema di impresa quindi non può più esimersi dal riconoscere un ruolo strutturale alla prevenzione all’interno della politica aziendale, anche in termini di costi-benefici, dovrà inoltre essere rivolta una attenzione particolare all’impatto che, in termini di salute e sicurezza, si può avere a seguito delle già richiamate nuove tipologie di occupazione (nelle varie forme di “lavoro flessibile”, del lavoro individuale autonomo, degli *stages*, ecc.).

Sono in veloce evoluzione, infatti, da una parte le forme di lavoro e la composizione della forza lavoro, dall’altra il modo di produrre prodotti, oltre che i prodotti stessi (aumentano ad esempio i prodotti “immateriali”

come i servizi), trasformazioni che non hanno ancora trovato, ai fini di una più efficace prevenzione e/o protezione, l'attenzione e gli adeguamenti necessari.

La formazione

L'attuale organizzazione del lavoro, fondata su un'accentuata mobilità del lavoratore, evidenzia certamente problemi di natura funzionale ed organizzativa per il pieno rispetto delle norme che sanciscono l'obbligo d'informazione e formazione sui rischi legati alla mansione specifica in cui un lavoratore viene di volta in volta impiegato.

Risulta quindi indispensabile una maggiore attenzione a quelle figure aziendali, in particolare ai cosiddetti quadri, che hanno la funzione e la responsabilità di organizzare e gestire l'attività produttiva altrui, coordinando le prestazioni professionali di lavoratori che operano con una variabilità del tempo di lavoro, delle postazioni, delle prestazioni, delle mansioni, ecc. che non hanno precedenti nel passato.

Lo stesso dicasi di quei lavoratori, che possono formarsi sui rischi professionali quasi esclusivamente per una (eventuale) iniziativa personale,³ ad esempio i collaboratori coordinati e continuativi ed i lavoratori autonomi delle imprese individuali, cui vanno, però estese le norme di tutela previste per i lavoratori dipendenti.

Un'adeguata formazione di queste figure di lavoratori, necessariamente sostenuta dall'azione pubblica, concorrerebbe alla soluzione di problemi che ben difficilmente vogliono e possono essere risolti dal solo committente di prestazioni d'opera.

³ Oggi anche la Pubblica Amministrazione tende ad utilizzare sempre più personale con rapporto di lavoro a tempo determinato (o con prestazione lavorativa a qualunque titolo prestata, ad es.:i volontari del servizio civile). Ma basti ricordare anche i diretti collaboratori, i consulenti e gli esperti degli organi di governo.

L'applicazione delle norme di prevenzione e protezione si presenta problematica anche per la estrema varietà degli ambiti lavorativi interessati, ad es.: i modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione si presentano diversi da quelli dell'industria, del terziario, ecc.. Anche all'interno della stessa Pubblica Amministrazione, per le diverse tipologie di enti pubblici che la compongono, l'applicazione omogenea delle nuove norme presenta significative e complesse difficoltà.

Per applicare anche allo Stato ed agli altri enti pubblici la normativa prevenzionale, ed in particolare il d.lgs. 626/94, si è dovuto procedere ad una serie di precisazioni, inserire norme di adattamento (cfr. art. 30 d.lgs. 242/96), prevedere specifici comparti che, per la particolarità del servizio prestato (ad esempio, nelle strutture penitenziarie o nelle caserme) o dei soggetti tutelati (studenti, poliziotti, ecc.), richiedono che l'applicazione della normativa venga adattata con specifici decreti ministeriali alla singola Amministrazione Pubblica interessata.

La necessità di continui adattamenti ed integrazioni della normativa ha certamente contribuito a rallentare, nella P.A., il processo di adeguamento al nuovo sistema legislativo, rispetto all'ambito privato.

La moderna cultura della sicurezza, riconoscendo la necessità di agire a tutto campo sulle diverse fonti di pericolo, e sui rischi che ne possono conseguire nello svolgimento degli specifici compiti richiesti dall'organizzazione e dalla prassi lavorativa, rende consapevoli che, per perseguire un'effettiva sicurezza, è necessario anche educare tutti i soggetti alla sicurezza.

Occorre formare una mentalità generalizzata di prevenzione tesa a rimuovere a monte i pericoli e/o i rischi presenti nell'ambiente di lavoro, incidendo sui comportamenti individuali per farli evolvere e realizzare così una vera cultura della sicurezza, assicurando altresì la circolarità delle informazioni, lo sviluppo professionale e la formazione continua dei vari soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione e protezione.

Ai fini dell'individuazione delle variabili fondamentali da tenere sotto controllo e su cui intervenire, nel tempo si sono affermate varie teorie, la prima da ricordare è quella taylorista-fordista per la quale gli infortuni sarebbero conseguenza solo di una cattiva organizzazione del lavoro, eliminabile secondo i principi della scienza e della tecnica.

È questa l'impostazione concettuale che ha informato di sé quasi tutta la formazione professionale. In quest'ambito culturale ed ideologico vengono prodotti corsi di apprendimento ispirati ad un principio utilitaristico della azione formativa e caratterizzati dalla ricerca della efficienza e della razionalità degli strumenti e della organizzazione, senza tenere conto delle caratteristiche individuali delle persone cui si rivolgono e delle dinamiche e dei processi di apprendimento.

La teoria "individualistica", invece concentrava il proprio interesse sulle caratteristiche dell'individuo in base alla semplice considerazione statistica che, spesso, in una piccola percentuale di lavoratori si concentra la maggior parte degli infortuni.

Secondo tale teoria individuando tutti i singoli soggetti più a rischio, ed allontanandoli dal lavoro, si riducono considerevolmente gli infortuni.

Altra teoria è quella definita "psico-sociale", che studia non il singolo individuo, ma il gruppo dei lavoratori nel suo complesso, attraverso:

- le sue modalità relazionali;
- le dinamiche e le regole dei gruppi;
- i ruoli che i singoli assumono nel gruppo.

Punto di partenza è che le regole del gruppo possono influenzare i livelli di sicurezza attraverso i comportamenti imposti ai suoi componenti. È difficile, ad esempio, che un nuovo operaio, inserito in un gruppo

di altri operai che non usino il casco protettivo, lo utilizzi con il rischio di non essere accettato o di essere deriso dai colleghi.

Ma queste teorie hanno ciascuna privilegiato, e analizzato, una sola parte della complessa realtà che può influenzare nel mondo del lavoro i livelli di sicurezza. Ne consegue che le soluzioni alle problematiche che hanno individuato non possono che essere altrettanto parziali.

La teoria sistemica

Un grosso passo avanti si è avuto con la definizione della teoria sistemica che, senza privilegiarne alcuna, ritiene rilevanti tutte le variabili già prese in considerazione, separatamente, dalle tre teorie precedenti.

I fattori dovuti all'ambiente fisico, i fattori soggettivi e quelli socio-organizzativi, propri degli ambienti di lavoro, si intrecciano e, spesso, concorrono tutte insieme a determinare le situazioni di rischio all'origine di incidenti e malattie.

Inoltre i fattori di rischio non sono solo quelli che possono colpire l'integrità fisica del lavoratore, infatti, nel moderno concetto di salute rientra anche il benessere psicofisico, che riguarda sia la salute del corpo che quella psichica e mentale⁴.

Possiamo affermare quindi che la teoria sistemica è quella che più di tutte permette l'APPROCCIO GLOBALE richiesto dalla più moderna dottrina sulla sicurezza per affrontare efficacemente le problematiche relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁴ Rilevanza hanno assunto le molestie ed il *mobbing* subiti nell'ambiente di lavoro. Si parla inoltre di "nuove patologie" o "nuove epidemie" di origine psicosociale associate a *stress*, oltre che derivanti da nuove sensibilizzazioni ad agenti biologici, a nuovi composti chimici e ad agenti fisici come i campi elettromagnetici.

Poiché il diritto alla salute deve garantire anche l'integrità psicofisica della persona, bisogna perseguire un sistema di prevenzione e protezione globale che comporti, tra l'altro, l'obbligo di agire su tutte quelle componenti tecniche, organizzative, procedurali, psicosociali (soggettive e di gruppo), ecc. che, attraverso il miglioramento di vita dei lavoratori nelle diverse attività, assicurino una tutela più efficace al lavoratore.

Purtroppo, invece, nella valutazione dei rischi viene sempre attribuita rilevanza molto più alle carenze dell'ambiente fisico - ad es.: relative a macchine, utensili, parapetti, scale, radiazioni, ecc.- in quanto, essendo queste carenze più facilmente individuabili ed oggettivabili, risulta molto più semplice ed agevole intervenire per eliminarle del tutto o ridurne al minimo l'impatto.

Ma ormai è noto che i fattori fisici sono solo parte del complesso fenomeno che influisce sulla sicurezza del lavoro e che i fattori legati allo stato soggettivo del lavoratore, alla stessa organizzazione del lavoro ed alle condizioni ambientali, risultano rilevanti nell'insorgenza di gravi malattie e di molti infortuni sul lavoro.

La direttiva U.E. n.93/104, afferma che "le modalità di lavoro possono avere ripercussioni negative sulla sicurezza e la salute dei lavoratori" e che "l'organizzazione del lavoro . . . deve tener conto del principio generale dell'adeguamento del lavoro all'essere umano".

Si comprende così come, per ridurre il rischio negli ambienti di lavoro, anche per quanto riguarda un percorso formativo è necessario intervenire su tutte le variabili in gioco.

I principali fattori soggettivi e psico-sociali individuati fra quelli che possono influire sulla sicurezza sono, a titolo meramente esemplificativo:

- professionalità ed esperienza maturata dal singolo lavoratore;
- informazioni possedute e/o scambiate;

- distrazione per abitudinarietà, familiarità o per carattere;
- assuefazione a situazioni rischiose;
- atteggiamento di sfida di fronte al pericolo;
- considerare superflui e/o fastidiosi i meccanismi di protezione o i dispositivi di protezione individuale (DPI);
- difficoltà di relazione con colleghi o superiori;
- difficoltà di rapporti interpersonali e collaborativi con i colleghi nei lavori di gruppo; per mancanza di comprensione del senso del proprio lavoro, per difficoltà a subire un rapporto gerarchico (specie se di tipo tradizionale), ecc.;
- *stress* fisico (per sovraccarico di lavoro, per uno sforzo eccezionale o continuato senza adeguato riposo, posizioni non ergonomiche, posizioni fisse mantenute nel tempo, tempi e ritmi di lavoro, ecc.);
- *stress* psichico (per eccessiva emotività, per frustrazione, per demotivazione, per eccessiva responsabilità, o, al contrario, per deresponsabilizzazione, per mancanza di autonomia, ecc.).⁵

Naturalmente, una formazione di qualità deve essere in grado di incidere, o influenzare, la maggior parte, se non tutti questi fattori.

Fra i principali fattori soggettivi sono stati considerati particolarmente meritevoli di considerazione il sesso, l'*handicap* e l'età⁶ dei lavoratori, categorie per le quali sono state predisposte prescrizioni legislative particolari per assicurarne la tutela⁷, talora richiedendo anche una formazione mirata.

⁵ Le relazioni nazionali e le discussioni, svolte nel corso di un seminario di esperti organizzato dalla Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, ai fini di una ricerca, edita nel 2000, su “*Priorités et stratégies des politiques de sécurité et de santé au travail dans les États-membres de l’Union Européenne*”, hanno indicato fra le priorità di ricerca, oltre l’approfondimento sulle tematiche relative all’ergonomia ed ai fattori di rischio chimico, le questioni psicosociali, fra le quali particolare attenzione viene richiesta per lo *stress* sul lavoro.

⁶ Il fattore età non riguarda solo i lavoratori minorenni (bambini o adolescenti), sempre dalla citata ricerca dell’Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul lavoro, sulle future priorità da perseguire in tema di sicurezza, gli stati membri dell’Unione Europea hanno mostrato particolare interesse per le tematiche relative a quei gruppi di lavoratori, quali gli anziani, con capacità lavorative ridotte.

⁷ Si tratta naturalmente del livello di protezione minimo ritenuto indispensabile in linea generale, fatte salve le ulteriori cautele doverosamente individuate come necessarie da ciascun datore di lavoro a seguito della valutazione dei rischi effettuata, ai sensi di legge, per le attività poste in essere nella propria azienda.

La formazione dopo il d.lgs. 626/94

Oggi il quadro normativo è sicuramente adeguato allo scopo, ma il disporre in abbondanza di leggi, regolamenti e persino di sanzioni serve a ben poco se non si riesce a convincere il mondo del lavoro e l'opinione pubblica in generale della necessità di cambiare comportamenti, adottare modalità di pensare ed agire in termini di sicurezza, conoscere e rispettare le norme prevenzionali; il tutto allo scopo di evitare i rischi ed i danni da lavoro.

Il d.lgs. individua nella formazione, intesa come modalità specifica di apprendimento, il fondamentale strumento attraverso cui intervenire per costruire un patrimonio di competenze professionali specifiche e per promuovere la cultura della sicurezza e della prevenzione all'interno delle organizzazioni di lavoro.

È da prendere atto però che l'attività di informazione e, soprattutto, di formazione, costituisce uno degli aspetti critici del sistema preventivo.

Le carenze riscontrate peraltro non risultano dovute solo alla scarsa percezione della necessità di dover informare e formare i lavoratori e gli altri soggetti coinvolti degli effettivi pericoli che si debbono affrontare nei luoghi di lavoro, ma anche ad una oggettiva difficoltà nel realizzare interventi formativi efficaci.

Ma l'attivazione di una adeguata ed efficace azione formativa nei confronti di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono impegnati nei processi di prevenzione, costituisce senza alcun dubbio una delle azioni chiave per migliorare la qualità di tutte le attività finalizzate alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, tutela che costituisce una grande sfida, che potrà essere affrontata solo attraverso una capillare opera di informazione e formazione, condotta avanti con rigore scientifico, serietà, convinzione e partecipazione da parte di tutti gli addetti al sistema globale di prevenzione predisposto dalle leggi in vigore.

Purtroppo non di rado si deve constatare come, all'interno dei corsi si privilegi l'apprendimento di conoscenze, cioè una informazione focalizzata su aspetti nozionistici e tecnici, piuttosto che sull'apprendimento di capacità operative, di comportamenti e di attitudini; di conseguenza nella formazione degli adulti la progettazione e la didattica sono spesso rivolte unicamente ai contenuti ed alle informazioni. Ma per ottenere un intervento formativo efficace deve essere ben chiaro il vero obiettivo che l'intervento stesso deve perseguire, obiettivo primario che non potrà mai considerarsi acquisito se l'intervento non avrà contribuito, nei confronti soprattutto (ma non solo) del lavoratore, a cambiare i comportamenti, ad adottare nuovi modi di pensare ed agire in termini di sicurezza, oltre che a fargli conoscere e fargli spontaneamente rispettare le relative norme, sia giuridiche che tecniche e comportamentali.

A questo punto si ritiene utile precisare cosa si intende, quando si parla d'informazione, formazione ed addestramento, termini che purtroppo troviamo spesso utilizzati in forma indifferenziata sia dallo stesso legislatore che dagli altri operatori del settore.

Addestramento: attività rivolta a far acquisire la piena conoscenza dei processi organizzativi e lavorativi, degli strumenti di lavoro che si utilizzano e delle modalità del loro funzionamento, dei comportamenti da seguire in certe circostanze di emergenza (come l'abbandono di un edificio in caso di incendio o terremoto), anche attraverso la simulazione, possibilmente ripetuta, dei comportamenti da osservare.

In particolare l'art. 38 del d.lgs. 626/94 si occupa dell'addestramento (=formazione all'uso) che i lavoratori devono ricevere in forma adeguata all'uso delle attrezzature di lavoro qualora queste richiedano conoscenze e responsabilità particolari in relazione a rischi specifici, per evitare i rischi non solo per se stessi, ma anche per le altre persone che potrebbero rimanere coinvolte.

Informazione: processo di comunicazione-ricezione di notizie e concetti. Con l'informazione si ha la trasmissione di contenuti (messaggi) più o meno strutturati in maniera organica dall'emittente al ricevente, la comunicazione avviene attraverso "segni" di natura diversa: parole, immagini, suoni, colori, ecc. .In altri termini

si ha un trasferimento, mirato ai soggetti interessati, di notizie e contenuti che possono avere un carattere comportamentale, procedurale, concettuale, che può anche essere limitato a singole aree tecniche, scientifiche, legislative. La trasmissione deve riguardare tutti i concetti e le notizie che possono essere utili ad attivare e/o a migliorare il processo di prevenzione e protezione della salute dei lavoratori.

Solo la circolazione costante delle informazioni all'interno dell'unità produttiva può garantire livelli adeguati di consapevolezza ed impegno riguardo alla politica di prevenzione adottata.

Maggiori saranno la realizzazione e la risonanza del flusso informativo, più incisive risulteranno la cooperazione e la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, nonché la conseguente riduzione di infortuni e malattie.⁸

Formazione: per formare noi intendiamo in generale la promozione, lo sviluppo e l'aggiornamento dei lavoratori attraverso meccanismi di apprendimento consapevole mirati a migliorare le conoscenze (sapere), le capacità (saper fare), e gli atteggiamenti facilitanti (saper essere,) per realizzare, produrre, creare, svolgere le proprie competenze professionali con i massimi risultati.

Per un'efficace formazione occorre da parte dei formatori l'adozione di tecniche e competenze cognitive, operative e comportamentali tali da indurre nuove modalità di pensare ed agire in termini di sicurezza, riuscendo così, nei confronti degli "allievi" lavoratori:

- a modificare scale di valori, mappe cognitive ed abitudini comportamentali;
- a indurre ad adottare modalità di lavoro che mettano in pratica le regole ed i principi della salute, sicurezza ed igiene del lavoro;
- a far riconoscere i pericoli ed il rischio che si possano determinare eventi indesiderati, nonché a saper prevenire i rischi e fronteggiare le emergenze;

⁸ Nel d.lgs. 626/94 obblighi di informazione e di formazione sono previsti in particolare nell'articolo 3, comma 1, lettere q, s, t; art. 4 comma 4, lett. e; art. 5; art. 9 comma 1, lett. d; art. 10; art. 12; art. 15; art.17; art.18; art. 19; art. 21; art. 22, commi 4 e 5, artt.43, 49, 56, 61, 66, 85.

– a far acquisire una maggior consapevolezza del proprio ruolo e del proprio comportamento.

Differenziare il significato dei tre termini però non esclude che tutti e tre siano concatenati indissolubilmente in un sistema formativo più vasto, insieme infatti devono intervenire e concorrere alla valorizzazione delle risorse umane operanti in contesti organizzativi, produttivi e professionali, esaltando il messaggio della rilevanza dell'attività di prevenzione.

Occorre anche tener conto che in tale ambito la formazione è indirizzata a soggetti adulti, categoria che ha esigenze e modalità di apprendimento-formazione diverse dagli utenti in età scolare.

Gli adulti, infatti, sono, nella maggior parte dei casi, già impegnati e coinvolti, a vari livelli, nell'attività lavorativa, ciò costringerà il formatore a trasmettere messaggi chiari e sintetici, ma che dovranno lasciare ampio spazio al bagaglio culturale (che comprende anche il complesso delle esperienze e delle conoscenze già acquisite nel mondo del lavoro) dell'utente adulto, per evitare che quest'ultimo ponga in essere meccanismi spontanei di resistenza, difesa, diffidenza e, talora, di rifiuto, meccanismi che s'instaurano di fronte alla possibilità di dover tornare ad imparare mettendo in discussione quanto già in precedenza acquisito, ovvero, dovendo procedere alla revisione ed alla modifica delle cognizioni, abilità e stili di vita lavorativa ormai sedimentati.

Più che ad annullare le cognizioni (presumibilmente errate) già acquisite (o comunque dare l'impressione che tale sia il fine della formazione) bisogna cercare di riuscire ad incidere sulla scala valoriale dei singoli, poiché proprio la modifica della scala dei valori e delle priorità⁹ raggiungerà una maggiore efficacia nel perseguire la variazione dei comportamenti.

Gli strumenti che la scienza della comunicazione mette oggi a disposizione dei formatori si sono moltiplicati grazie alla introduzione di nuove tecnologie, soprattutto informatiche e telematiche.

⁹ Ad esempio: fra la celerità o semplicità del lavoro e/o il profitto da una parte, la sicurezza del lavoratore e/o il possibile danno da risarcire dall'altra.

Accanto ai tradizionali materiali a stampa, libri, dispense, opuscoli, riviste, cartelli di segnalazione, strumenti multimediali, ecc., oggi è possibile usare anche banche dati *on line*, sia per quanto riguarda le normative di settore, che per la condivisione di cognizioni scientifiche o tecniche e delle buone pratiche già sperimentate.

Tutti questi strumenti, pur se estremamente utili e talora, anche se non del tutto, autosufficienti ai fini dell'informazione, risultano certamente non sufficienti quando l'obiettivo è la formazione in senso stretto, dove, per chi scrive, risultano ancora indispensabili il "formatore" ed il "rapporto" che si crea fra lo stesso e gli utenti dell'attività formativa.

Per quanto riguarda la P.A. in particolare, considerato che l'elemento caratterizzante le organizzazioni pubbliche è la centralità delle persone, in considerazione della rilevanza del fattore umano rispetto agli altri fattori produttivi, è necessario partire da una maggiore responsabilizzazione degli operatori nei singoli campi di intervento, mettendoli in condizione di comprendere i problemi che si presentano, individuando le soluzioni più efficaci per il miglioramento dei servizi e per migliorare il livello di sicurezza nei luoghi di lavoro.

È necessario quindi realizzare azioni di sviluppo del capitale umano finalizzate a creare professionalità autonome, capaci di comprendere appieno tutte le possibili fonti di rischio, nonché di anticipare gli eventi lesivi, predisponendo le attività e gli strumenti necessari per annullarli o evitarne le possibili conseguenze negative.

Le azioni di sviluppo delle risorse umane devono inoltre perseguire lo scopo di rafforzare e creare una identità professionale nei formatori che possa essere condivisa dagli operatori pubblici che fanno, o faranno, parte del sistema globale di sicurezza nella P.A., ridefinendo un sistema di valori che servano da bussola e orientino l'attività di tutti gli addetti.

Anche nelle pubbliche amministrazioni lo sviluppo delle risorse umane si è sempre ottenuto attraverso interventi orientati a sviluppare conoscenze, oggi invece è necessario non solo fornire nozioni, ma assicurare anche l'apprendimento di ruoli e la capacità di gestire professionalmente le situazioni che man mano si possono presentare.

Oltre a incrementare e perfezionare le cognizioni del personale (informazione+addestramento), le azioni previste dovranno essere focalizzate sullo sviluppo di atteggiamenti e competenze comportamentali (formazione).

D'altra parte la dinamicità e complessità del contesto richiedono che gli operatori del settore siano in grado di costruire e gestire reti relazionali, abbiano familiarità con il pensiero sistemico, sappiano negoziare e lavorare in gruppo, siano capaci di prevenire, programmare e gestire, quando necessario, anche l'incertezza.

Oggi si va affermando la consapevolezza che occorrerebbe integrare pressoché tutti i programmi generali di formazione (in particolare della formazione professionale e scientifica) con i temi della sicurezza e della salute nei posti di lavoro.

Tali temi infatti riguardano tutti i lavoratori, ma ancor più tutti gli specialisti la cui attività professionale abbia conseguenze importanti sulla salute di altri lavoratori (ingegneri, architetti, tecnici in genere, dirigenti, informatici, medici non specializzati in medicina del lavoro, ecc.).

Una particolare attenzione dovrebbe essere posta, nella P.A., alla formazione nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. (obbligatoria per legge, ma obbligo raramente adempiuto), formazione da attuarsi man mano che vengono eletti, al fine di assicurare che la loro attività sia effettuata consapevolmente ed in collaborazione con tutti gli altri soggetti della prevenzione con i quali l'azienda, o l'ente pubblico, intende giocare e vincere la propria partita per la sicurezza dei lavoratori.

Gli obblighi di formazione e la qualità della formazione

L'impresa e gli enti pubblici devono perseguire una formazione di qualità, qualità che però oggi risulta molto difficile definire e determinare.

Di norma la qualità viene intesa ed affrontata con un approccio manageriale, si persegue inoltre una standardizzazione di procedure che dovrebbe assicurare un migliore controllo sulla qualità ed una sua misura meno indeterminata, ma un approccio manageriale sembra non appropriato per la formazione in tema di sicurezza sul lavoro.

Di norma “alla funzione formazione” viene richiesto solo che la maggiore professionalità acquisita dal personale contribuisca a rendere più competitiva l'organizzazione in un mercato concorrenziale, permetta di acquisire ulteriori clienti o aumenti il gradimento per i servizi offerti da parte dei cittadini.

Ma la qualità della formazione in tema di prevenzione e protezione si può misurare solo attraverso un sistema complesso che tenga conto che i destinatari diretti della formazione sono soggetti spesso chiamati ad intervenire invece di altre persone per sostenere queste ultime nella lotta per la loro salute.

Discutere della qualità della formazione è praticamente discutere di politiche per la prevenzione, delle diverse politiche possibili, dell'adeguamento della formazione alle politiche ed agli indirizzi adottati.

La formazione prevenzionale spesso viene considerata ancora oggi dai *manager* un elemento di disturbo per l'attività di una impresa o di un ente pubblico. Claudia Narocki nel 1955 affermava che la formazione alla salute nel lavoro si differenzia da tutti gli altri tipi di azioni formative principalmente per il fatto che essa non nasce direttamente dai bisogni produttivi, né dalla necessità di raccordare le carriere professionali individuali con gli

interessi strategici delle imprese, “Al contrario, la formazione alla salute nel lavoro si basa sul riconoscimento del diritto delle persone di conoscere i rischi che possono essere causati dalle condizioni di lavoro, sull’intenzione di prevenirli in modo efficace e sulla convinzione che è possibile farlo”.

Ma, per la Narocki non è più possibile considerare le finalità di prevenzione e protezione della salute dei lavoratori, con la relativa formazione, obiettivi lontani dagli interessi strategici di una organizzazione, pubblica o privata che sia.

Il principio vale anche per la Pubblica Amministrazione.

Nel 2003 è stato lanciato l’allarme dagli organi governativi della Svezia, dove le spese per pagare le diarie di malattia tendono a diventare insostenibili sia per i bilanci pubblici, sia per le imprese, a causa dell’aumento esplosivo degli ammalati a lungo termine, o cronici, o colpiti da esaurimento provocato dalla fatica o dallo *stress*.

Tutte le parti sociali svedesi si sono così incontrate per cercare di trovare rimedio ad un *trend* che rischia di far saltare tutti i conti del bilancio pubblico.

È la dimostrazione più efficace che l’attività di prevenzione deve essere considerata un obiettivo strategico per la società in generale, ed uno degli strumenti principali per conseguire lo scopo è una formazione mirata ed efficace di tutti gli operatori tesa ad “imporre” i seguenti messaggi:

- occorre il massimo rispetto della normativa (nazionale e comunitaria) e degli accordi che regolano la Salute e la Sicurezza sul Lavoro (S.S.L.);
- la responsabilità nella gestione della prevenzione riguarda l’intera organizzazione, dal datore di lavoro sino ad ogni singolo lavoratore, anche se ciascuno in base alle proprie attribuzioni e competenze;
- la S.S.L. è un obiettivo fondamentale delle gestioni aziendali, per cui occorre un impegno continuo al miglioramento del sistema teso alla prevenzione;

- occorre assegnare al sistema di prevenzione adeguate risorse umane e strumentali, a tal fine risulta utile anche monitorare spesso la politica di prevenzione adottata ed il relativo sistema di gestione attuato;
- è necessario formare e sensibilizzare “tutti” i lavoratori (anche diffondendo all’interno dell’Ente gli obiettivi di S.S.L. ed i relativi programmi di attuazione) affinché possano svolgere al meglio i loro compiti di sicurezza ed assumersi le relative responsabilità;
- nella definizione dei compiti assegnati ai dirigenti, ai preposti ed ai lavoratori dovrebbero essere sempre esplicitati “anche” i compiti relativi alle attività di sicurezza di loro competenza.

Il datore di lavoro infine deve definire prioritariamente, e mantenere attive, le modalità per assicurare che il personale sia sempre consapevole, ciascuno in base al proprio livello di responsabilità, della necessità di conformare le proprie azioni al rispetto della politica di prevenzione adottata dall’Ente e di valutare le conseguenze che la propria attività potrebbe avere nei confronti degli obiettivi fissati da tale politica.

La legislazione italiana prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 626/1994, prevedeva per il datore di lavoro nei confronti dei lavoratori soprattutto obblighi di informazione dei rischi specifici cui sono esposti e di informazione sulle norme essenziali di prevenzione.

Da rilevare però la circolare n. 46 del Ministero del Lavoro che, già nel 1979, consigliava, tra i principi tecnici generali di prevenzione, “l’individuazione la più ampia possibile dell’informazione e delle istruzioni comportamentali e procedurali necessarie per un corretto esercizio dell’attività lavorativa ed un adeguato uso dei mezzi di tutela, assicurando un’attiva partecipazione dei lavoratori alle problematiche sulla loro sicurezza.

Tale consiglio dimostra che l’idea della necessità di un’istruzione che superasse i limiti della semplice informazione di norme e/o tecniche comportamentali cominciava già a farsi largo anche nell’ordinamento italiano.

Ma solo con l'art. 4 del d.lgs. 277 del 15.8.1991, fra le misure di tutela contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici, biologici, vengono indicate l'informazione e la formazione completa e periodica dei lavoratori, ovvero dei loro rappresentanti, sui rischi connessi con l'esposizione al rischio specifico e sulle misure tecniche di prevenzione adottate (dall'azienda) e da adottare da parte dei lavoratori.

Vengono richieste inoltre l'informazione e la formazione sui metodi per la valutazione dei rischi, l'indicazione dei valori limite e, ove fissate, le misure da prendere, o già prese, per motivi di urgenza, in caso di superamento dei suddetti limiti.

Il d.lgs. 626/94 individua finalmente nella formazione, intesa come modalità specifica di apprendimento, lo strumento principale per costruire un patrimonio di competenze professionali specifiche e, questa era la novità, per promuovere la cultura della sicurezza e della prevenzione all'interno delle organizzazioni produttive e nei luoghi di lavoro in genere.

In effetti, la finalità ultima della formazione, così come concepita nel d.lgs. 626, va oltre le conoscenze, le competenze tecniche ed i comportamenti, per entrare nel merito del ruolo dei singoli soggetti e delle responsabilità che assumono nell'organizzazione del lavoro.

La misura dell'utilità di una formazione, che punta alla costruzione di lavoratori (e degli altri soggetti della prevenzione) responsabili, va correlata con il grado di autonomia acquisita dai lavoratori formati e con la loro acquisita capacità di contribuire alla soluzione dei problemi di tutti (vedi anche art. 5 l. 626/1994).

Purtroppo ancora troppo spesso la formazione professionale trova il suo principale fondamento in una impostazione concettuale di tipo tayloristico, che ha prodotto una idea di formazione intesa come un processo di stimolo/risposta, come formazione di abitudini limitate esclusivamente all'acquisizione di informazioni e competenze, indifferente ai valori ed alle motivazioni delle persone e dei loro comportamenti.

Tale impostazione ha prodotto corsi di formazione che si limitano a ricercare l'efficienza e la razionalità dell'insegnamento in se, senza tener conto delle caratteristiche delle persone cui si rivolgono, né delle dinamiche e dei processi di apprendimento.

Il processo formativo dovrebbe invece porre al centro le esperienze quotidiane di lavoro dei discenti per evidenziare sia le conoscenze necessarie per individuare e valutare i rischi presenti nell'ambito lavorativo, sia i comportamenti più opportuni per eliminare, ridurre, controllare i rischi stessi, integrando, quando risulti necessario, le conoscenze mancanti, carenti o distorte degli allievi.

Solo una formazione in tal senso sarebbe coerente con lo spirito del legislatore, che prevede la continua consultazione e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione oggi adottato con l'attuazione delle direttive europee.

Gli articoli 21 e 22 del d.lgs. 626 indicano gli obblighi del datore di lavoro in tema di informazione e formazione dei lavoratori, in particolare l'art. 22 sancisce l'obbligo di formazione dei lavoratori sufficiente ed adeguata, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro ed alle proprie mansioni.

La formazione deve inoltre avvenire (o essere ripetuta) in ogni caso di assunzione di lavoratori; di trasferimento o cambio di mansioni; di introduzione di nuovi strumenti di lavoro, di nuovi DPI (dispositivi di protezione individuale), di nuove tecnologie, o di nuove sostanze e preparati pericolosi.

La formazione deve comunque essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi, ovvero della insorgenza di nuovi rischi anche di origine soggettiva, come per la lavoratrice in gravidanza.

La formazione non è solo un obbligo del datore di lavoro, l'art. 39 e l'art. 44 prevedono l'obbligo per i lavoratori di sottoporsi ai programmi di formazione ed addestramento eventualmente organizzati dal datore di lavoro, nonché di utilizzare le attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione individuali (DPI) in conformità alle informazioni, all'addestramento ed alla formazione ricevuti.

L'art. 43 prevede che il datore di lavoro, sui DPI che mette a disposizione dei dipendenti:

- informi preliminarmente i lavoratori dei rischi dai quali il DPI lo protegge;
- fornisca istruzioni comprensibili per i lavoratori;
- renda disponibile nell'azienda o nell'unità produttiva informazioni adeguate su ogni tipo di DPI messo a disposizione dei lavoratori;
- assicuri una formazione adeguata ed organizzi, se necessario, uno specifico addestramento circa l'uso corretto e l'utilizzo pratico dei DPI.

In pratica il datore di lavoro deve assicurare una “formazione adeguata” di cui, occorre ricordare, l'articolo si limita a definire i contenuti minimi.

La formazione deve essere fornita “prima” che i lavoratori siano adibiti alle attività considerate a rischio o, comunque, pericolose, deve inoltre essere ripetuta con frequenza almeno quinquennale e ogniqualvolta vi siano cambiamenti che influiscano sulla natura e sul grado dei rischi.

La forza con cui il legislatore ha inteso imporre un'adeguata “formazione”, comprensiva di informazione ed addestramento, ai lavoratori, attività intesa come non secondaria misura di tutela dei lavoratori stessi, è dimostrata dall'art. 89 del d.lgs. 626, che punisce non solo il datore di lavoro, ma anche il dirigente, con l'arresto da tre a sei mesi, o con un'ammenda, per la violazione degli obblighi di formazione previsti dagli artt. 22, commi da 1 a 5; 38; 43, comma 4, lett. G; 49; 56; 85.

Punisce inoltre con l'arresto da 2 a 4 mesi, o con un'ammenda, la violazione degli obblighi di informazione previsti dagli artt. 21, 37, 43, comma 4, 49, 56, 57, 66 ed 85.

Quale formazione

La formazione può dimostrarsi uno strumento fondamentale per promuovere la salute e la sicurezza nel lavoro, ma non sempre viene progettata e realizzata con criteri di qualità e, soprattutto, non sempre risulta utile.

In effetti, il tema della qualità della formazione è da tempo all'attenzione delle parti sociali, in particolare è stato già oggetto di analisi da parte di una Commissione consultiva permanente, che ha suggerito di individuare indicazioni vincolanti per la realizzazione degli interventi previsti dalla normativa, determinando altresì standard di qualità e livelli minimi omogenei nella progettazione di interventi formativi. Particolare attenzione è stata richiesta per la identificazione del profilo professionale e delle competenze relative agli obiettivi educativi specifici, ai requisiti di accesso ed alle competenze minime da acquisire, sia di tipo tecnico che cognitivo e relazionale.

È stata evidenziata infine la necessità di sistemi di valutazione dell'apprendimento, delle metodologie utilizzate e della qualificazione dei docenti; purtroppo però la qualità della formazione può essere individuata con criteri largamente riconosciuti, ma raramente messi in pratica.

Non di rado, infatti, la formazione viene considerata utile nella misura in cui, rispettando la normativa che la rende obbligatoria, esonera il datore di lavoro dalle relative responsabilità.

L'organizzazione di corsi che rispondano ai soli obblighi di legge è quanto si è più visto e sperimentato, quindi, poiché su questo tipo di corsi esistono le conoscenze più strutturate e le esperienze più consolidate, è su questi che si concentra l'offerta formativa.

In effetti, anche se ormai quasi tutti condividono la tesi che l'apprendimento di nuove conoscenze è sicuramente importante, ma che ancora più significativo è il cambiamento dei comportamenti e la capacità di

migliorare le relazioni interpersonali e gli atteggiamenti, bisogna riconoscere che questi sono gli obiettivi più difficili da perseguire e di cui risulta più gravoso misurare il grado di attuazione.

Come afferma una massima della cultura anglosassone, si può migliorare solo ciò che si può misurare, quindi, per poter impostare una formazione più efficace, occorre individuare i criteri e gli strumenti tecnici per poter valutare gli effetti della formazione al fine di poter ipotizzare dei cambiamenti che ne incrementino l'efficacia.

Ma per misurare l'utilità della formazione occorre necessariamente definire prioritariamente gli obiettivi che la stessa formazione deve perseguire e verificare se gli stessi obiettivi primari di un intervento formativo siano a loro volta misurabili e in che misura sia possibile realizzarli.

Poiché obiettivo a lungo termine della formazione è “creare salute” o, in altri termini, evitare incidenti o malattie professionali, si deve riflettere sulla circostanza che negli ultimi anni, nonostante la vera esplosione di interventi formativi che si sono realizzati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 626/90, è rimasto a lungo pressoché immutato il numero degli eventi dannosi e degli incidenti mortali.

Verrebbe così ad essere confermato quanto già detto: che la natura della formazione così come finora effettuata, se spesso è stata in grado di mettere il datore di lavoro al riparo da eventuali sanzioni penali previste per l'inottemperanza agli obblighi formativi nei confronti dei propri dipendenti (essendo questo probabilmente l'effettivo obiettivo primario per l'azienda o, comunque, per il datore di lavoro), certamente non ha realizzato l'obiettivo (primario invece per i lavoratori e per la società in generale) di riuscire a promuovere quel cambiamento delle condizioni di lavoro che produca una significativa diminuzione dei rischi e, quindi, delle malattie professionali e degli incidenti sul lavoro.

Ma anche tale approccio deve essere effettuato con estrema cautela, misurare i risultati della formazione solo sulla base di dati statistici relativi agli infortuni sul lavoro o alle malattie professionali, se da una parte avrebbe il vantaggio della facilità di attuazione (i numeri sono sempre misurabili!), dall'altra non tiene conto di diversi

fattori, che pure incidono sul fenomeno infortunistico senza però direttamente influenzare il possibile giudizio sulla formazione effettuata.

Se si considerano gli indici d'incidenza (il numero d'infortuni denunciati x 1000 occupati ISTAT), già si può notare un leggero decremento di tali indici in ogni comparto.

Occorre rilevare inoltre che il 40% degli infortuni mortali avviene a causa dell'uso di un mezzo di trasporto.

Da considerare anche che negli ultimi anni è diventato sempre più rilevante il numero degli incidenti mortali riconosciuti “dipendenti da lavoro” dall'INAIL perché avvenuti “*in itinere*”, nel 2002, 200 casi su un totale di 1421 (nel 2003, l'incidente all'aeroporto di Linate, ha comportato da solo, fra i passeggeri deceduti e l'equipaggio, il riconoscimento di ben 36 casi di infortunio mortale per causa di lavoro.), incidenti che avvenivano anche prima, ma non entravano nelle statistiche come incidenti di lavoro.

Molte inoltre sono anche le malattie che i progressi della scienza ci permettono oggi, rispetto al passato, di considerare connesse all'attività lavorativa, malattie anch'esse che prima non entravano nelle statistiche (da ciò un incremento delle relative denunce dalle 24.712 del 2003 alle 26.332 del 2005).

Comunque dal 2000 in poi si può notare una costante diminuzione dei dati statistici sugli infortuni denunciati: 977.310 nel 2003 (di cui 1341 mortali), 966.729 nel 2004 (1245), 939.566 nel 2005 (1089).

Purtroppo risulta in controtendenza il settore delle Pubbliche amministrazioni, che ha visto un incremento delle denunce del 9% nel 2004 rispetto al 2003, di un ulteriore 1,4 nel 2005 (28.428 denunce).

In effetti, gli infortuni sul lavoro, in quanto fenomeni socialmente prodotti e tutt'altro che accidentali, non sono dovuti “principalmente” ad una carenza di formazione, sarebbe quindi ingenuo (ed ingeneroso) aspettarsi

dalla formazione la soluzione dei conflitti d'interesse e delle ragioni sociali che possono essere alla base degli incidenti.

In un contesto specifico o in una categoria omogenea la statistica può avere un valore maggiore, ma bisogna sempre ricordarsi che il maggior (o minore) numero di incidenti in un determinato periodo ed in un determinato contesto può derivare da un numero imprecisato di variabili, come dall'uso di nuove macchine, dalla diversificazione di determinati lavori, da una elevazione (o da una diminuzione!) dell'età media dei lavoratori, dall'intensificarsi dell'attività produttiva, ecc. ecc..

Una corretta informazione e formazione peraltro, anche se non dia adito ad una diminuzione di eventi quali l'insorgere delle malattie o gli incidenti sul lavoro, può tuttavia causare un miglioramento delle condizioni di vita e di benessere psicofisico dei lavoratori interessati.

In uno studio effettuato da Montreuil nel 1997 è stata riconosciuta l'efficacia di una formazione nei confronti di addetti ai terminali, verificando che, pur non essendo possibile individuare misurabili miglioramenti dello stato di salute dei lavoratori interessati (d'altronde non si erano verificati in precedenza eventi lesivi di qualche rilevanza), si era realizzato un miglioramento dello stato di benessere psicofisico degli addetti, grazie alla maggiore attenzione posta da tutti alla ergonomia, ai cambiamenti apportati alle postazioni di lavoro ed alla frequenza di variazioni delle posizioni del corpo durante il lavoro, attività che, nel loro complesso, hanno comportato la diminuzione degli sforzi posturali, della stanchezza visiva e dei problemi muscolo-scheletrici.

Purtroppo ancora oggi sono in molti ad essere convinti della ineluttabilità degli infortuni, visti come ineliminabili effetti collaterali del lavoro (e, per l'imprenditore, del rischio di impresa) e non come la conseguenza di carenze nella organizzazione strutturale del lavoro, dei deficitari modelli organizzativi utilizzati¹⁰, di assenza o inadeguatezza delle misure di tutela normativamente previste, o suggerite dalle

¹⁰ Viene oggi riconosciuta particolare rilevanza ad una azione di prevenzione intesa come parte non separata dall'attività di progettazione e gestione dei processi di produzione della organizzazione del lavoro.

conoscenze sperimentali o tecniche del momento, naturalmente rapportate alla specificità del lavoro, alla natura dell'ambiente e dei luoghi in cui il lavoro deve svolgersi.

Mancando, di conseguenza, la consapevolezza che si possa svolgere un'attività di prevenzione (oltre quella che si è già convinti di avere adeguatamente predisposta!) e della relativa formazione che possa avere una efficacia di qualche rilevanza per ridurre i rischi residui, molti datori di lavoro rimangono scettici nei confronti di una formazione che ritengono necessaria solo perché esiste l'obbligo di legge, si cerca pertanto di soddisfare tale obbligo col minimo sforzo economico, ed il minimo disagio per l'organizzazione produttiva, ritenendo in pratica sufficiente una formazione "*placebo*", essendo stata così definita quella formazione che di per sé non fa niente, ma che dà l'impressione di fare e che, comunque, piacerà.

D'altra parte occorre rilevare anche la poca chiarezza del quadro legislativo. Lo stesso art. 12 della direttiva quadro si limita a prevedere, in termini troppo generali, una formazione "sufficiente ed adeguata" sui lavoratori su salute e sicurezza ed una formazione "appropriata" per i rappresentanti dei lavoratori.

Una delle conseguenze principali di questo stato di cose è che, nelle priorità degli obiettivi aziendali, fra la formazione e l'informazione, sembra aver decisamente prevalso quest'ultima, anche all'interno delle attività dei corsi effettuati dalle società di formazione. È stata la via più semplice, ma lo scopo che oggi ci si deve prefiggere è quello di operare in futuro per ottenere dai lavoratori un apprendimento continuo, basato su chiari obiettivi e profili di riferimento, ed un atteggiamento consapevole, basato sull'osservazione e sulla rielaborazione, piuttosto che sulle prescrizioni.

Il ricorso alla sensibilizzazione, un preciso patto formativo, la capacità di affrontare problemi, sono tutti elementi fondamentali per la formazione, sicuramente più efficace se costruita altresì attraverso un percorso per quanto possibile personalizzato ed articolato in tappe differenziate per tempi, modi, contenuti.

Non dobbiamo dimenticare infine che soggetti passivi della formazione non possono essere considerati solo i lavoratori, che devono essere tutelati dai rischi cui essi stessi sono sottoposti a causa della propria attività lavorativa.

Abbiamo infatti già affermato quanto sia rilevante che la formazione riguardi, con gli opportuni adattamenti, anche tutti quei soggetti la cui attività professionale abbia conseguenze importanti sulla salute degli “altri lavoratori”: ingegneri, tecnici, programmatori informatici, architetti, professionisti sanitari non specializzati nella medicina del lavoro, ecc., nonché i datori di lavoro, i dirigenti, i preposti, questi ultimi sia se individuati con espresso provvedimento formale, sia se considerati tali in relazione alle attività effettivamente esercitate.

Se, da una parte, sono indiscutibili il ruolo decisivo e le responsabilità dei “quadri” nella efficacia della gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro, dall’altra non si può negare che troppo spesso i dirigenti, i preposti, i capireparto, i capisquadra hanno “delegato” o addirittura “rimosso” la questione della gestione della sicurezza, concentrando la propria attenzione solo sui risultati operativi. In tali contesti anche il ruolo del Responsabile del servizio prevenzione e protezione non può che diventare marginale, formale e burocratico.¹¹

Oggi noi viviamo in una società che si preoccupa di “formare” più i semplici lavoratori che i capi, o i quadri intermedi cui gli stessi spesso sono affidati.

Qualunque formazione che si prefigga l’obiettivo di cambiare la cultura della prevenzione e di modificare gli atteggiamenti, in modo tale da poter anche garantire delle modifiche delle condizioni di lavoro che possano determinare la riduzione dei rischi, dovrà avere come destinatari privilegiati proprio tutti quei soggetti cui sono in pratica affidate l’organizzazione del lavoro, le politiche della prevenzione ed il controllo della applicazione sul campo delle misure di tutela predisposte. Quei soggetti che, più dei semplici lavoratori, hanno la responsabilità della conduzione della organizzazione di lavoro e, per la loro posizione professionale, devono

¹¹ Il ruolo fondamentale dei quadri e dei preposti in generale nella gestione della sicurezza è stato posto ultimamente in evidenza da uno studio inglese: “*The role of managerial leadership in determining workplace safety outcomes*”, edito da “*University of Aberdeen for the health and safety executive 2003-RESEARCH REPORT 044*”; fonte sicurweb.com.

individuare i pericoli ed i rischi direttamente sul campo, (possibilmente con la collaborazione dei propri dipendenti), possono modificare i modelli organizzativi, determinare i DPI di cui fornire i lavoratori, controllare il corretto comportamento dei lavoratori stessi, apprestare misure di cautela di pronto intervento.

[torna al sommario](#)

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006

Costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, di cui all'articolo 1, commi 22-*bis* e 22-*ter*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, denominata «Unità».

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2006, n. 318

Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, in attuazione degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Decreto ministeriale 13 febbraio 2007, n. 39

Regolamento recante modificazioni ed integrazioni al regolamento approvato con decreto 4 giugno 2002, n. 144, recante la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia. Articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, 12 settembre 2006

Costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, di cui all'articolo 1, commi 22-*bis* e 22-*ter*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, denominata «Unità».
(GU n. 23 del 29-1-2007)

Il Presidente del Consiglio dei ministri

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni;

vista la legge 15 marzo 1997, n. 59;

vista la legge 8 marzo 1999, n. 50;

vista la legge 24 novembre 2000, n. 340;

vista la legge 23 luglio 2003, n. 229;

vista la legge 28 novembre 2005, n. 246

visto l'art. 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80;

visto l'art. 1, commi 22-*bis* e 22-*ter* del decreto-legge 18 maggio

2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

ritenuto di provvedere alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;

sentiti i ministri interessati;

decreta:

Art. 1

Costituzione dell'Unità

1. Ai sensi dell'art. 1, commi 22-*bis* e 22-*ter* del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, è costituita presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, di seguito denominata «Unita».

Art. 2

Composizione

1. L'Unità è presieduta dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario del Consiglio dei ministri, che può delegare le relative funzioni al segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri - Vice presidente dell'Unità.

Le funzioni di vicepresidente dell'Unità sono attribuite, altresì, al capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. L'Unità è composta:

a) dal segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai capi degli Uffici legislativi dei ministri componenti il Comitato interministeriale per la semplificazione e dai consiglieri giuridici del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario del Consiglio dei ministri e del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, in numero non superiore a quattro;

b) da esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno

quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle pubbliche amministrazioni ed esperti di elevata professionalità, individuati con separato provvedimento.

3. L'Unità è articolata in aree operative, per funzioni e materie omogenee; possono essere previste forme di impulso e coordinamento delle aree medesime. Per il necessario supporto di studio e ricerca, può essere istituito un comitato scientifico. I provvedimenti organizzativi sono adottati con provvedimento del Presidente dell'Unità.

4. I compensi dei componenti sono stabiliti, anche tenendo conto dell'impegno richiesto, con decreto del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Art. 3

Compiti e funzioni

1. L'Unità fornisce il supporto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo e degli enti pubblici strumentali, al fine di assicurare l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

2. All'Unità sono demandati, in particolare, i seguenti compiti:

a) fornire supporto generale al comitato interministeriale di cui all'art. 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, di seguito denominato «Comitato», anche tramite la preparazione e l'istruttoria delle relative riunioni;

b) istruire il piano annuale d'azione per la semplificazione d'intesa con i competenti uffici dei dipartimenti per la Funzione pubblica e per le innovazioni e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il disegno di legge annuale di semplificazione;

c) collaborare con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e con l'Ufficio legislativo del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione alla supervisione di ogni altra iniziativa normativa con prevalente finalità di semplificazione;

- d) coordinare, riferendone al Comitato, le iniziative specifiche e i gruppi di lavoro costituiti da singole amministrazioni al fine di assicurare la coerenza degli interventi per la semplificazione e la qualità della regolazione, garantendo in ciascuna di esse la presenza di componenti dell'Unità e invitando periodicamente i responsabili delle singole iniziative ai lavori dell'Unità;
- e) coordinare la ricognizione da parte delle singole amministrazioni dei settori e delle materie in cui sia costituzionalmente legittimo l'intervento in via regolamentare dello Stato e svolgere compiti di indirizzo, coordinamento e ove necessario impulso dell'attività di semplificazione normativa tramite fonti secondarie nelle materie di competenza statale;
- f) coordinare l'attuazione normativa della legge 7 agosto 1990, n. 241 e delle altre leggi generali riguardanti l'attività amministrativa per i profili riguardanti la semplificazione e la qualità della regolazione;
- g) formulare proposte per la definizione di indirizzi e criteri generali per il riordino normativo e la codificazione e sovrintendere alle conseguenti iniziative delle singole amministrazioni, anche ai fini dell'attuazione dell'art. 14, commi da 12 a 24, della legge 28 novembre 2005, n. 246;
- h) definire, d'intesa con il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e verificare preventivamente l'impatto sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione dei disegni di legge, dei decreti legislativi e dei regolamenti di iniziativa governativa;
- i) promuovere forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo.

3. L'Unità promuove forme di raccordo e partecipa alle iniziative per l'adozione di misure di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione da parte degli organi costituzionali, delle autorità indipendenti, delle regioni e degli enti locali.

Partecipa, altresì, ad iniziative e programmi in materia di semplificazione e di qualità della regolazione dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali.

Art. 4

Forme di consultazione

1. L'Unità svolge funzioni di supporto tecnico alle attività del Tavolo permanente per la semplificazione istituito con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e alle altre attività di consultazione individuate dal Comitato.
2. Al fine di acquisire proposte, pareri, dati e informazioni per l'espletamento dei compiti di cui all'art. 2, l'Unità svolge audizioni generali con i rappresentanti delle amministrazioni, delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori e istituisce gruppi e altre forme di consultazione settoriale.

Art. 5

Segreteria tecnica

1. L'Unità si avvale di una Segreteria tecnica, la cui composizione è definita con successivo decreto del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Con lo stesso provvedimento è determinato l'ammontare delle spese di funzionamento della segreteria tecnica.

Art. 6

Forme di collaborazione

1. L'Unità assicura lo scambio di informazioni e la reciproca collaborazione ed assistenza con i dipartimenti e con i dicasteri retti da ministri componenti il Comitato al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione.

2. Ulteriori forme di collaborazione e di intesa possono essere definite con protocolli d'intesa separati, ovvero con il decreto di riordino delle strutture della Presidenza, previsto dall'art. 1, comma 22-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

Art. 7

Copertura finanziaria

1. Agli oneri conseguenti alla costituzione dell'Unità e della segreteria tecnica si provvede nei limiti dello stanziamento previsto dall'art. 1, comma 22-*bis* del decreto-legge n. 181 del 2006.

Il presente decreto è trasmesso agli organi di controllo e sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 12 settembre 2006.

Il Presidente: Prodi

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2006, n. 318

Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, in attuazione degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*
(GU n. 69 del 23 marzo 2007)

Il Presidente del Consiglio dei ministri

visto l'articolo 5 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39;

visto l'articolo 17, commi 3 e 4 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2006, recante delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais;

vista la direttiva n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché della libera circolazione dei dati;

visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il «Codice in materia di protezione dei dati personali», con particolare riferimento agli articoli 18, 20, 21, 22 e 181, comma 1, lettera a);

visto il provvedimento del Garante del 30 giugno 2005, concernente il regolamento in materia di trattamento dei dati sensibili e giudiziari;

* Testo in vigore dal: 7-4-2007.

vista la proposta dello schema di Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari del CNIPA inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 16 febbraio 2006;

ravvisata la necessità, ai fini dell'attuazione degli articoli 20 e 21, del decreto legislativo n. 196/2003, di identificare: i tipi di dati sensibili e giudiziari trattati nell'ambito delle attività istituzionali del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione; le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite dal trattamento e le operazioni eseguite con gli stessi dati;

ritenuto di indicare sinteticamente le operazioni ordinarie per perseguire le finalità di rilevante interesse pubblico individuate per legge (operazioni di raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, consultazione, elaborazione, modificazione, selezione, estrazione, utilizzo, blocco, cancellazione e distruzione); considerato che possono spiegare effetti per l'interessato le operazioni svolte, pressoché interamente mediante siti web, o volte a definire in forma completamente automatizzata profili o personalità di interessati, nonché le interconnessioni e i raffronti tra banche di dati gestite da diversi titolari, oppure i raffronti con altre informazioni sensibili e giudiziarie detenute dal medesimo titolare del trattamento, nonché infine la comunicazione dei dati a terzi;

ritenuto, altresì, di individuare analiticamente nelle schede allegate al presente regolamento, con riferimento alle predette operazioni che possono spiegare effetti maggiormente significativi per l'interessato, con riguardo alle operazioni di interconnessione, raffronto tra banche di dati gestite da diversi titolari, oppure con altre informazioni sensibili e giudiziarie detenute dal medesimo titolare del trattamento, nonché di comunicazione a terzi;

considerato che per quanto concerne tutti i trattamenti di cui sopra è stato verificato il rispetto dei principi e delle garanzie previste dall'articolo 22 del Codice, con particolare riferimento alla pertinenza, non eccedenza e indispensabilità dei dati sensibili e giudiziari utilizzati rispetto alle finalità perseguite; all'indispensabilità delle predette operazioni per il perseguimento delle finalità di rilevante interesse pubblico individuate per legge, nonché all'esistenza di fonti normative idonee a rendere lecite le medesime operazioni o, ove richiesta, all'indicazione scritta dei motivi;

visto il parere del Garante per la protezione dei dati personali emesso in data 12 gennaio 2006;

udito il parere del Consiglio di Stato espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 20 dicembre 2006;

vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2006;

adotta

il seguente regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari del CNIPA:

Art. 1

Oggetto

Il presente regolamento, in attuazione del Codice in materia di protezione dei dati personali (articolo 20, comma 2 e articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, identifica le tipologie di dati sensibili e giudiziari, nonché le operazioni eseguibili per lo svolgimento delle finalità istituzionali del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di seguito CNIPA.

Art. 2.

Identificazione dei tipi di dati ed operazioni eseguibili

1. Il presente regolamento, riproduce nelle schede allegate, che ne formano parte integrante, i tipi di dati sensibili e giudiziari per i quali è consentito il relativo trattamento da parte degli uffici e delle strutture del CNIPA, nonché le operazioni eseguibili in riferimento alle specifiche finalità di rilevante interesse pubblico perseguite nei singoli casi ed espressamente elencate nel codice in materia di protezione dei dati personali.

2. In relazione alla identificazione effettuata, è consentito il trattamento dei soli dati sensibili e giudiziari indispensabili per svolgere le attività istituzionali, previa verifica della loro pertinenza e completezza, ferma restando l'inutilizzabilità dei dati trattati in violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali. I dati sensibili o giudiziari non indispensabili, dei quali il CNIPA, nell'espletamento della propria attività istituzionale, venga a conoscenza, ad opera dell'interessato, comunque, non a richiesta del CNIPA medesimo, non sono utilizzati in alcun modo, salvo che per l'eventuale conservazione, a norma di legge, dell'atto o del documento che li contiene.

3. Le operazioni di interconnessione, raffronto e comunicazione individuate nel presente regolamento sono ammesse soltanto se indispensabili allo svolgimento degli obblighi o compiti di volta in volta indicati, per il perseguimento delle rilevanti finalità di interesse pubblico specificate e nel rispetto delle disposizioni rilevanti in materia di protezione dei dati personali, nonché degli altri limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti. I raffronti e le interconnessioni con altre informazioni sensibili e giudiziarie detenute dal CNIPA sono consentite soltanto previa verifica della loro stretta indispensabilità nei singoli casi ed indicazione scritta dei motivi che ne giustificano l'effettuazione. Le predette operazioni, se effettuate utilizzando banche di dati di diversi titolari del trattamento, sono ammesse esclusivamente previa verifica della loro stretta indispensabilità nei singoli casi e nel rispetto dei limiti e con le modalità stabiliti dalle disposizioni legislative che le prevedono.

4. A tal fine, ed in relazione alle finalità di rilevante interesse pubblico previste dal decreto legislativo n. 196 del 2003, sono state identificate le seguenti categorie di trattamento recanti le seguenti denominazioni:

- A) gestione del rapporto di lavoro del personale impiegato a vario titolo presso il CNIPA;
- B) trattamento dei dati nell'ambito dei distinti procedimenti amministrativi per l'iscrizione dei certificatori di firma digitale e dei gestori di posta elettronica certificata nei rispettivi elenchi tenuti dal CNIPA; svolgimento della relativa attività di vigilanza;
- C) gestione del contenzioso giudiziale, stragiudiziale e attività di consulenza giuridica;
- D) gestione dei dati sensibili e giudiziari eventualmente contenuti nelle e-mail indirizzate al portale nazionale del cittadino «www.italia.gov.it»;
- E) trattamento dei dati dei dipendenti di pubbliche amministrazioni che partecipano ai corsi di formazione del CNIPA.

5. Per ciascuna di dette categorie di trattamento è stata redatta una scheda che specifica:

- denominazione del trattamento;
- principali fonti normative legittimanti il trattamento; in relazione a tali fonti ogni successiva modifica o integrazione legislativa sarà automaticamente da intendersi come recepita, sempre che non modifichi i tipi di dati trattati e le operazioni effettuate in relazione alle specifiche finalità perseguite;
- rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento;
- tipi di dati trattati;
- operazioni eseguite, distinguendo fra il trattamento «ordinario» dei dati (raccolta registrazione, organizzazione, conservazione, consultazione, elaborazione, modificazione, selezione, estrazione, utilizzo, blocco, cancellazione e distruzione) e particolari forme di trattamento (interconnessione e raffronto di dati, comunicazione e diffusione);
- descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico.

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

Roma, 28 dicembre 2006

Il ministro delegato per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione
Nicolais

Visto, il Guardasigilli: Mastella

Registrato alla Corte dei conti il 9 marzo 2007.

Denominazione del trattamento	Gestione del rapporto di lavoro del personale impiegato a vario titolo presso il CNIPA
Principali fonti normative	<p>d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368; l. 12 marzo 1999, n. 68; l. 20 maggio 1970, n. 300; l. 5 febbraio 1992, n. 104; d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626; l. 8 agosto 1995, n. 335; d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124; d.lgs.n. 61 del 2000; d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66; d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151; codice civile (articoli 2094-2134).</p>
Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento	<p>Instaurazione e gestione di rapporti di lavoro di qualunque tipo, dipendente o autonomo, anche non retribuito, o onorario o a tempo parziale o temporaneo, e di altre forme di impiego che non comportano la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato (art. 112, d.lgs. n. 196/2003).</p>
Tipi di dati trattati	<p>Dati sensibili idonei a rivelare le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati sensibili idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale soltanto in relazione ad un'eventuale rettificazione di attribuzione di sesso. Dati giudiziari (art. 4, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 196/2003.</p>
Operazioni eseguite	Operazioni ordinarie: raccolta presso interessati e presso terzi, elaborazione in forma cartacea ed

	informatica; altre operazioni ordinarie.
Particolari forme di elaborazione	<p>Interconnessione e raffronto di dati con altri trattamenti o banche dati appartenenti a uffici e strutture del CNIPA che si occupano: della gestione del personale, della gestione del contenzioso, della gestione delle risorse finanziarie.</p> <p>Interconnessione e raffronto di dati con altri soggetti pubblici o privati: amministrazioni certificanti in sede di controllo delle dichiarazioni sostitutive rese ai fini del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.</p> <p>Comunicazione ai seguenti soggetti per le seguenti modalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) organizzazioni sindacali ai fini della gestione dei permessi e delle trattenute sindacali relativamente ai dipendenti che hanno rilasciato delega; b) enti assistenziali, previdenziali e assicurativi e autorità locali di pubblica sicurezza a fini assistenziali e previdenziali, nonché per rilevazione di eventuali patologie o infortuni sul lavoro; c) Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alla rilevazione annuale dei permessi per cariche sindacali e funzioni pubbliche elettive (art. 50, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); d) uffici competenti per il collocamento mirato, relativamente ai dati anagrafici degli assunti appartenenti alle "categorie protette"; e) strutture sanitarie competenti per le visite fiscali (art. 5, l. n. 300/1970 e CCNL); f) enti di appartenenza dei lavoratori comandati in entrata (per definire il trattamento retributivo del dipendente); g) organi preposti all'accertamento della invalidità civile e dell'invalidità derivante da causa di servizio, al riconoscimento dell'inabilità assoluta e permanente a qualsiasi attività lavorativa nonché all'erogazione del relativo trattamento di pensione, alla concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo; h) enti preposti alla vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro (<i>ex</i> d.lgs. n. 626/1994).
Descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico	<p>Il trattamento concerne tutti i dati relativi all'instaurazione ed alla gestione del rapporto di lavoro, avviato a qualunque titolo (compreso quelli a tempo determinato, <i>part-time</i> e di consulenza) nell'ente, a partire dai procedimenti concorsuali o da altre procedure di selezione. I dati sono oggetto di trattamento presso l'Ufficio organizzazione del personale per quanto riguarda la gestione dell'orario di servizio, le certificazioni di malattie ed altri giustificativi delle assenze; vengono inoltre effettuati trattamenti a fini statistici e di controllo di gestione. I dati sulle convinzioni religiose possono rendersi necessari per la</p>

concessione di permessi per quelle festività la cui fruizione è connessa alla appartenenza a determinate confessioni religiose; quelli sulle opinioni filosofiche o d'altro genere possono venire in evidenza dalla documentazione connessa allo svolgimento del servizio di leva come obiettore di coscienza; le informazioni sulla vita sessuale possono desumersi unicamente in caso di rettificazione di attribuzione di sesso. Possono essere raccolti anche dati sulla salute relativi ai familiari del dipendente ai fini della concessione di benefici nei soli casi previsti dalla legge. I dati pervengono su iniziativa dei dipendenti e/o previa richiesta da parte del CNIPA e vengono trattati ai fini dell'applicazione dei vari istituti contrattuali disciplinati dalla legge (gestione giuridica, economica, previdenziale, pensionistica, attività di aggiornamento e formazione). Vengono effettuate interconnessioni e raffronti con amministrazioni e gestori di pubblici servizi: tale tipo di operazioni è finalizzato esclusivamente all'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni costitutive ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

I dati relativi all'attività di riconoscimento di benefici connessi all'invalidità civile e all'invalidità derivante da causa di servizio, nonché al riconoscimento di inabilità a svolgere attività lavorativa vengono acquisiti a seguito della richiesta presentata dall'interessato oppure su iniziativa d'ufficio. L'istruttoria prevede il coinvolgimento della ASL competente per l'accertamento delle condizioni di idoneità al servizio e del comitato di verifica per le cause di servizio in caso di richiesta di riconoscimento di invalidità dipendente da causa di servizio e/o di equo indennizzo. In particolare, a seguito della richiesta dell'amministrazione, la ASL competente emette un parere tecnico. Il verbale dell'organo di consulenza medico-legale viene quindi trasmesso al comitato di verifica per le cause di servizio che esprime a sua volta un parere sulla dipendenza dell'infermità o lesione da causa di servizio. Esperita l'istruttoria, il provvedimento relativo al riconoscimento dell'invalidità per causa di servizio ha valore di accertamento definitivo per le richieste di equo indennizzo e di pensione privilegiata. In caso di richiesta di pensione privilegiata, i dati vengono trasmessi all'istituto competente per l'erogazione del trattamento pensionistico. Analoga trasmissione si ha nell'ipotesi di richiesta di riconoscimento alla contribuzione figurativa di cui alla legge 388/2000. In caso di invalidità assoluta e permanente, l'interessato viene collocato in pensione e la relativa pratica, contenente dati sulla salute, viene trasmessa all'istituto competente per l'erogazione del trattamento pensionistico. Vengono effettuati interconnessioni e raffronti con amministrazioni e gestori di pubblici servizi esclusivamente al fine dell'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000.

I dati connessi all'attività di erogazione di benefici economici a sostegno dei dipendenti vengono forniti dall'interessato, che presenta un'apposita istanza per la fruizione dei benefici corredata dalla necessaria documentazione; la documentazione presentata può evidenziare anche informazioni sulla salute relative a familiari dell'interessato. L'ufficio preposto provvede all'erogazione dei benefici dopo aver verificato

il possesso dei requisiti richiesti; in particolare, anche in questa ipotesi, vengono effettuati interconnessioni e raffronti con amministrazioni e gestori di pubblici servizi esclusivamente al fine dell'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. Il trattamento dei dati si rende necessario sia per la concessione o l'assegnazione dei benefici, sia per la predisposizione di eventuali graduatorie.

Scheda n. 2

Denominazione del trattamento	Trattamento dei dati nell'ambito dei distinti procedimenti amministrativi per l'iscrizione dei certificatori di firma digitale e dei gestori di posta elettronica certificata nei rispettivi elenchi tenuti dal CNIPA; svolgimento della relativa attività di vigilanza.
Principali fonti normative	d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82; d.m. 2 luglio 2004.; d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68; d.m. 2 novembre 2005; d.m. 18 marzo 1998, n. 161.
Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento	Riconoscimento di esoneri, agevolazioni o riduzioni tariffarie o economiche, franchigie, o al rilascio di concessioni anche radiotelevisive, licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri titoli abilitativi previsti dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria, svolgimento della relativa attività di vigilanza (articoli 67 e 68, lettera g, del d.lgs. n. 196/2003).
Tipi di dati trattati	Dati giudiziari (art. 4, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 196/2003.
Operazioni eseguite	Operazioni ordinarie: raccolta presso interessati e presso terzi, elaborazione in forma cartacea; altre

	operazioni ordinarie.
Particolari forme di elaborazione	Interconnessione e raffronto di dati con altri soggetti pubblici o privati: amministrazioni certificanti in sede di controllo delle dichiarazioni sostitutive rese ai fini del decreto del d.P.R. n. 445/2000.
Descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico	<p>Al fine di dimostrare il possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'iscrizione nell'elenco dei certificatori di firma digitale o nell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata, alla relativa domanda di iscrizione devono essere allegate, tra l'altro, le dichiarazioni sostitutive di certificazione di cui all'art. 46, comma 1, lettere aa) (casellario giudiziale) e bb) (carichi pendenti).</p> <p>La documentazione richiesta consiste solo in dati giudiziari. Non sono richiesti dati sensibili.</p> <p>Ai sensi della normativa in materia, il CNIPA può effettuare attività di vigilanza al fine di verificare il possesso dei requisiti che consentono il mantenimento dell'iscrizione nei citati elenchi.</p>

Scheda n. 3

Denominazione del trattamento	Gestione del contenzioso giudiziale, stragiudiziale e attività di consulenza giuridica.
Principali fonti normative	Codice civile, codice penale, codice di procedura civile, codice di procedura penale, leggi sulla giustizia amministrativa; d.lgs. n. 165 del 2001; l. n. 241 del 1990
Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento	<p>Finalità volte a far valere il diritto di difesa in sede amministrativa e/o giudiziaria (art. 71 del d.lgs. 196/2003).</p> <p>Gestione dei rapporti di lavoro (art. 112 del d.lgs. 196/2003).</p>
Tipi di dati trattati	Dati sensibili: tutti i dati idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a

	<p>rivelare lo stato di salute (patologie attuali, patologie pregresse, terapie in corso, dati sulla salute relativi ai familiari del dipendente) e la vita sessuale. Dati giudiziari (art. 4, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 196/2003.</p>
Operazioni eseguite	Operazioni ordinarie: raccolta presso interessati e presso terzi, elaborazione in forma cartacea ed elettronica; altre operazioni ordinarie.
Particolari forme di elaborazione	<p>Comunicazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - all'autorità giudiziaria, avvocati, avvocati dello Stato, consulenti tecnici, enti previdenziali, enti di patronato, sindacati, incaricati di indagini difensive proprie ed altrui, società di riscossione tributi/sanzioni e consulenti della controparte; - alle amministrazioni coinvolte nel caso in cui venga presentato ricorso straordinario al Capo dello Stato (per la relativa trattazione ai sensi della legge n. 1199 del 1971); - alle società assicuratrici (per la valutazione e la copertura economica degli indennizzi per la responsabilità civile verso terzi).
Descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico	<p>I dati sono in formato sia cartaceo che elettronico. I dati riguardano ogni fattispecie che possa dare luogo ad un contenzioso. I dati sono trattati nell'ambito di pareri resi all'amministrazione, così come nell'ambito di scritti difensivi prodotti in giudizio ovvero in sede stragiudiziale, conciliativa o di arbitrato. Gli stessi possono essere comunicati ai soggetti coinvolti nell'ambito del contenzioso per la gestione delle controversie (ad es. agli uffici competenti per la relativa trattazione amministrativa, all'autorità giudiziaria, agli incaricati di indagini difensive, a società di riscossione tributi/sanzioni, agli enti previdenziali e di patronato, ai sindacati, agli avvocati e consulenti dell'ente o della controparte, nonché a società di assicurazione</p>

Denominazione del trattamento	Gestione dei dati sensibili e giudiziari eventualmente contenuti nelle e-mail indirizzate al portale nazionale del cittadino "www.italia.gov.it".
Principali fonti normative	l. 7 luglio 2000, n. 150; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento	Rapporti con il pubblico (art. 73, comma 2, lettera g) del d.lgs. n. 196/2003).
Tipi di dati trattati	Dati sensibili: i dati idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute (patologie attuali, patologie pregresse, terapie in corso, dati sulla salute relativi ai familiari del dipendente) e la vita sessuale. Dati giudiziari (art. 4, comma 1, lettera e) del d.lgs. 196/2003).
Operazioni eseguite	Operazioni ordinarie: raccolta presso interessati e presso terzi, elaborazione in forma elettronica; altre operazioni ordinarie.
Descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico	I dati sono in formato esclusivamente elettronico. Il portale costituisce un punto unitario di aggregazione e di accesso intuitivo e rapido alle informazioni e ai servizi <i>on-line</i> della PA. Il portale non richiede l'inserimento di dati sensibili e giudiziari; se tali dati dovessero risultare presenti in un messaggio di posta elettronica indirizzato al portale, tale circostanza è da ascrivere unicamente ad una scelta discrezionale e spontanea dell'utente; il trattamento di tali dati sarà finalizzato esclusivamente alla loro ricognizione e immediata cancellazione.

Denominazione del trattamento	Trattamento dei dati dei dipendenti di pubbliche amministrazioni che partecipano ai corsi di formazione del CNIPA.
Principali fonti normative	Art. 7, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.
Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento	Finalità di istruzione e di formazione in ambito professionale (art. 95 d.lgs. n. 196/2003).
Tipi di dati trattati	Dati sensibili relativi allo stato di salute: patologie attuali (eventuali disabilità).
Operazioni eseguite	Operazioni ordinarie: raccolta presso interessati e presso terzi, elaborazione in forma elettronica; altre operazioni ordinarie.
Descrizione sintetica del trattamento e del flusso informatico	Il CNIPA è l'ente istituzionalmente chiamato ad intervenire nel settore della formazione dei pubblici dipendenti così come dispone l'art. 7, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 39 del 1993. I dati sono in formato esclusivamente elettronico. Nelle attività relative alla iscrizione di dipendenti pubblici a corsi di formazione organizzati dal CNIPA a favore dei medesimi, può accadere che alcuni di detti dipendenti si dichiarino portatori di determinate disabilità. Il dato viene trattato da parte solo della competente struttura del CNIPA e per le singole iniziative di formazione, sempreché sia indispensabile nelle medesime iniziative per aderire a richieste degli interessati o riconoscere loro benefici. Non sono previsti interconnessioni né raffronti.

[torna all'indice](#)

MINISTERO DELL'INTERNO

Decreto 13 febbraio 2007, n. 39

Regolamento recante modificazioni ed integrazioni al regolamento approvato con decreto 4 giugno 2002, n. 144, recante la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia. Articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139*
(GU n. 76 del 31 marzo 2007)

Il ministro dell'Interno

di concerto con

il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

visto l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, che demanda ad apposito regolamento la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia;

visto il decreto 4 giugno 2002, n. 144, di seguito denominato «Decreto», adottato di concerto con il ministro per la Funzione pubblica, recante il regolamento di accesso alla carriera prefettizia, previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139;

considerato che si è nel frattempo concluso il primo concorso, svoltosi secondo gli istituti ed i criteri innovativi, introdotti con il citato regolamento;

considerato che all'esito delle procedure concorsuali è emersa l'esigenza oggettiva di introdurre i necessari correttivi al decreto interministeriale 4 giugno 2002, n. 144, per una maggiore semplificazione dell'intero

* Testo in vigore dal: 15 aprile 2007.

procedimento ed una più efficace organizzazione delle stesse prove d'esame, anche sotto il profilo tecnico-operativo;
ritenuto, quindi, di apportare le necessarie modifiche al decreto interministeriale 4 giugno 2002, n. 144;
ravvisata, inoltre, l'opportunità di modificare parzialmente anche il regolamento sui limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici di accesso ai ruoli del personale della carriera prefettizia, approvato con decreto ministeriale 29 luglio 1999, n. 357;
considerato che la contestualità delle due modifiche normative risponde, tra l'altro, ad esigenze di economia delle procedure vigenti per l'emanazione dei regolamenti, nonché di snellimento e di semplificazione;
udito il parere del Consiglio di Stato, reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 novembre 2006;
compiuta la comunicazione di rito al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

adotta

il seguente regolamento.

Art. 1

1. Al comma 2 dell'articolo 1 del Decreto sostituire le parole «Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali» con «Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie» e aggiungere, alla fine del periodo, le parole «4^a serie speciale - concorsi ed esami». Nel secondo periodo, dopo la parola «riservati» aggiungere «nonché l'assunzione dei vincitori».

Art. 2

1. All'articolo 2 del Decreto, la lettera d) del comma 1 è sostituita dalla seguente:

«d) godimento dei diritti politici».

Dopo la lettera d) sono aggiunte le seguenti lettere:

«e) idoneità fisica all'impiego; a tale fine l'amministrazione può sottoporre a visita medica i candidati in qualsiasi momento».

«f) laurea specialistica conseguita presso un'università o presso altro istituto di istruzione universitaria equiparato, appartenente ad una delle seguenti classi di cui al decreto del ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica 28 novembre 2000: giurisprudenza, scienze della politica, scienze delle pubbliche amministrazioni, scienze dell'economia, sociologia, programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali, storia contemporanea, studi europei. Sono, altresì, ammessi i diplomi di laurea in giurisprudenza, scienze politiche, scienze dell'amministrazione, economia e commercio, economia politica, economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali, sociologia, storia e lauree equipollenti, rilasciati dalle università o istituti di istruzione universitaria equiparati, secondo l'ordinamento didattico vigente prima del suo adeguamento, previsto dall'articolo 17, comma 95 della legge 15 maggio 1997, n. 127.».

2. Il comma 2 dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«2. I titoli di studio conseguiti all'estero presso università e istituti di istruzione universitaria sono considerati validi se sono stati dichiarati equipollenti a titoli universitari italiani e riconosciuti ai sensi della vigente normativa in materia.».

Art. 3

1. Al comma 3 dell'articolo 4 del Decreto sostituire le parole «Dipartimento per gli affari interni e territoriali» con le seguenti: «Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie».

Art. 4

1. L'articolo 6 del Decreto è sostituito dal seguente:

«Art. 6 (Prova preselettiva).

1. L'ammissione dei candidati alle prove scritte è subordinata allo svolgimento di una prova preselettiva.

2. La prova preselettiva consiste nella risoluzione di quesiti a risposta multipla relativi ad argomenti che potranno essere scelti tra le seguenti discipline: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto civile, diritto comunitario, economia politica e storia contemporanea.

3. Ciascun quesito consiste in una domanda seguita da almeno quattro risposte, delle quali solo una è esatta. I quesiti sono suddivisi per materia e per grado di difficoltà, in relazione alla natura della domanda che può essere facile, di media difficoltà e difficile. La graduazione dei quesiti ed il raggruppamento per materia mirano a garantire che a ciascun candidato venga assegnato un numero di domande di pari difficoltà.».

2. L'articolo 7 del Decreto è sostituito dal seguente:

«Art. 7 (Modalità di predisposizione dei quesiti e svolgimento della prova preselettiva).

1. Il Ministero dell'interno può avvalersi, per la formulazione dei quesiti e l'organizzazione della preselezione, di aziende o istituti specializzati operanti nel settore della selezione e della formazione del personale.

2. A ciascun candidato sono assegnati 90 quesiti vertenti sulle discipline indicate nell'articolo 6, in numero proporzionale alle materie scelte, i quali dovranno essere risolti nel tempo massimo di un'ora. I quesiti da sottoporre ai candidati sono individuati dalla commissione giudicatrice, tenendo conto dell'esigenza di ripartire

egualmente l'incidenza del grado di difficoltà della domanda. A tal fine le domande facili rappresentano il 30% del totale, quelle di media difficoltà il 50% e quelle difficili il 20%.

3. I questionari, contenuti in plichi debitamente sigillati, vengono distribuiti prima dell'inizio della prova preselettiva e aperti contestualmente da parte dei candidati su autorizzazione della commissione esaminatrice. E' disposta l'esclusione dalla prova del candidato che abbia aperto il plico contenente il questionario prima dell'autorizzazione della commissione.

4. I candidati non possono avvalersi, durante la prova preselettiva di codici, raccolte normative, testi, appunti di qualsiasi natura e di strumenti idonei alla memorizzazione di informazioni o alla trasmissione di dati.».

3. Gli articoli 8 e 9 del Decreto sono abrogati.

4. L'articolo 10 del Decreto è sostituito dal seguente:

«Art. 10 (Valutazione della prova preselettiva).

1. Sono ammessi a sostenere le prove scritte di cui all'articolo 11, un numero di candidati pari a sette volte i posti messi a concorso. Sono comunque ammessi i candidati che hanno conseguito un punteggio uguale al più basso risultato utile ai fini dell'ammissione secondo il suddetto criterio.

2. Il punteggio conseguito nella prova preselettiva non concorre alla formazione del voto finale di merito.

3. La correzione degli elaborati viene effettuata attraverso procedimenti automatizzati. L'attribuzione del relativo punteggio viene differenziata secondo l'indice statistico riportato nella tabella allegata, in rapporto al grado di difficoltà della domanda.

4. L'elenco dei candidati ammessi a sostenere le prove scritte è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed ha valore di notifica a tutti gli effetti. Lo stesso elenco viene altresì pubblicato nel sito internet del Ministero dell'interno.».

Art. 5

1. Al comma 1, lettera a) dell'articolo 11 sopprimere le parole: «(a partire dall'unità d'Italia)».

Art. 6

1. Al comma 1 dell'articolo 12, il primo periodo è sostituito dal seguente:
«1. Alle prove orali sono ammessi a partecipare i candidati che abbiano riportato una media di almeno settanta centesimi nelle cinque prove scritte e non meno di sessanta centesimi in ciascuna di esse.»
2. Al comma 1 dell'articolo 12, nel secondo periodo sostituire le parole «legislazione speciale amministrativa da specificare nel bando di concorso» con le seguenti: «legislazione speciale amministrativa riferita alle attività istituzionali del Ministero dell'interno;».
3. Dopo il comma 2, inserire il comma *2-bis*:
«*2-bis*. La commissione esaminatrice, prima dell'inizio di ciascuna sessione della prova orale, determina i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie sopra indicate. Tali quesiti sono proposti con estrazione a sorte.»
4. Il comma 3 è sostituito dal seguente:
«3. Le prove orali si intendono superate qualora il candidato abbia riportato una votazione di almeno sessanta centesimi.»
5. Al comma 1 dell'articolo 13 sostituire le parole «fino ad un massimo di 0,50 trentesimi.» con le seguenti: «fino ad un massimo di 1,50 centesimi.»

Art. 7

1. L'articolo 14 è sostituito dal seguente:
«Art. 14 (Formazione della graduatoria).
1. Il punteggio complessivo è determinato dalla media dei voti riportati nelle prove scritte sommata al voto riportato nella prova orale.

2. Il possesso del diploma di specializzazione rilasciato dalle scuole di specializzazione universitarie a conclusione di percorsi formativi di durata almeno biennale o del dottorato di ricerca, purché conseguiti in relazione agli obiettivi ed alle attività formative dei titoli di studio di cui all'articolo 2, determina, ai fini della formazione della graduatoria di merito, l'attribuzione di un ulteriore punteggio, rispettivamente di 2,50 centesimi e 3 centesimi.
3. Non sono valutati i titoli di preferenza e di precedenza la cui documentazione non sia conforme a quanto prescritto dal bando di concorso, salvo i casi di regolarizzazione formale da effettuarsi entro il termine assegnato dall'amministrazione stessa.
4. Il capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, riconosciuta la regolarità della procedura concorsuale, approva con proprio decreto, sotto condizione dell'accertamento dei requisiti per l'ammissione, la graduatoria di merito e dichiara vincitori i candidati utilmente collocati nella stessa, tenuto conto delle riserve dei posti e dei titoli di preferenza, previsti dalle vigenti disposizioni.
5. La graduatoria di merito unitamente a quella dei vincitori del concorso, nominati consiglieri, è pubblicata nel Bollettino ufficiale del personale del Ministero dell'interno nonché nel sito internet del Ministero dell'interno. Dell'approvazione della graduatoria è data notizia mediante avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.».

Art. 8

La tabella, allegata all'articolo 7, comma 4 del Decreto, è sostituita dalla seguente:

«Tabella dei punteggi

Risposta	Domanda facile	Domanda di media difficoltà	Domanda difficile
Giusta	1,10	1,30	1,70
Errata	-1,60	-1,20	-0,60
Omessa	-1,00	-0,70	-0,20>>.

Art. 9

1. All'articolo 2 del decreto ministeriale 29 luglio 1999, n. 357, nel secondo periodo del comma 2 sostituire le parole: «lo stesso limite massimo è applicabile» con le seguenti: «tale limite non si applica».

Aggiungere, infine, il seguente periodo: «nei confronti del personale stesso opera la disposizione di cui all'articolo 3, comma 6 della legge 15 maggio 1997, n. 127.».

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

Roma, 13 febbraio 2007.

Il ministro dell'Interno
Amato

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione
Nicolais

Visto, il Guardasigilli: Mastella

Registrato alla Corte dei conti il 15 marzo 2007.

[torna all'indice](#)

- Roma, 21 novembre 2006 Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Roma, 1 febbraio 2007 Misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione.
- Roma, 20 febbraio 2007 Interscambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni e pubblicità dell'attività negoziale.
- Roma, 22 febbraio 2007 Limiti massimi a retribuzioni e compensi ed obblighi di pubblicità per incarichi corrisposti da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa, art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007.
- Roma, 30 aprile 2007 Applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo

Circolare 21 novembre 2006

Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi
dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito,
con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

(G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2007)

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale

Ai dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri

Ai ministeri

Alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo

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 Agenzie

All'Aran

Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione

Agli enti pubblici non economici (tramite i ministeri vigilanti)

Agli enti di ricerca (tramite il Ministero dell'università e della ricerca)
Alle Istituzioni universitarie (tramite il Ministero dell'università e della ricerca)
Ai nuclei di valutazione
Agli Organi di controllo interno
Alle sezioni regionali della Corte dei conti
Alla conferenza dei Presidenti delle regioni
All'ANCI
All'UPI
Alla CRUI

1. Premessa.

La presente circolare è emanata dal ministro per l'Attuazione del programma di Governo e dal ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, d'intesa con il ministro dell'Economia e delle finanze, allo scopo di offrire indicazioni operative per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (d'ora innanzi denominato «art. 29»).

L'art. 29 prevede la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati rispetto a quella sostenuta nel 2005.

I provvedimenti attuativi della norma concorreranno a realizzare l'obiettivo programmatico di riduzione strutturale delle spese delle amministrazioni pubbliche; obiettivo economico-finanziario che assume carattere di

priorità, in linea con quanto enunciato nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011, che indirizza l'azione del Governo all'obiettivo finale di risanamento della finanza pubblica.

La pubblica amministrazione rappresenta, infatti, uno dei quattro grandi comparti della spesa pubblica (insieme al servizio sanitario, al sistema pensionistico, alla finanza degli enti decentrati) sul quale il Governo ha assunto l'impegno di incidere correggendone squilibri interni, inefficienze e duplicazioni attraverso interventi di tipo strutturale.

Il ministro per l'Attuazione del programma di Governo, in quanto delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri a monitorare e verificare il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati, e il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri a esercitare funzioni di coordinamento, promozione di iniziative, anche normative, vigilanza e verifica relative all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, hanno assunto, pertanto, l'iniziativa di emanare la presente circolare, d'intesa con il ministro dell'economia e delle finanze, affinché le misure strutturali di contenimento della spesa pubblica previste nell'art. 29 siano compiutamente portate ad effetto.

Le amministrazioni destinatarie dell'art. 29 (su cui v., *amplius infra*, 1/2 2.1), già obbligate ad adottare nell'immediatezza, e comunque entro un termine non superiore a trenta giorni dall'entrata in vigore della norma, le misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa (art. 29, comma 1), hanno altresì l'onere di realizzare a regime il contenimento delle spese per gli organismi in questione operanti al 4 luglio 2006, data di entrata in vigore dell'art. 29.

Gli strumenti che l'art. 29 individua allo scopo di realizzare in via permanente il risparmio di spesa sono i provvedimenti di riordino indicati al comma 2 per le amministrazioni statali e al comma 3 per le amministrazioni non statali.

La mancata individuazione degli organismi nei provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 ne determina la soppressione *ex lege* alla scadenza di centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge (sul punto v., *infra*, 1/2 2.2). Il termine di centoventi giorni inizialmente previsto dall'art. 29, comma 4, è stato infatti prorogato a centottanta giorni dall'art. 46 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, attualmente in corso di conversione in legge.

2. Ambito di applicazione.

In via interpretativa deve ritenersi che le disposizioni previste dall'art. 29 non trovino applicazione nei confronti di organismi direttamente individuati da disposizioni di rango costituzionale (ad esempio commissioni paritetiche per le norme di attuazione delle regioni a statuto speciale) e nei confronti di organismi istituiti successivamente alla data di entrata in vigore della norma (il 4 luglio 2006).

Altresì esclusi dall'ambito di operatività della norma devono ritenersi gli organismi istituiti con provvedimenti di urgenza per lo svolgimento di attività necessitate (es. Protezione civile) e le strutture di missione, istituite, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, per la realizzazione di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi. Si tratta, infatti, in entrambe le ipotesi, di organismi le cui dotazioni, in termini strumentali e di risorse umane, essendo state specificamente calibrate dai provvedimenti istitutivi sulle esigenze derivanti dalla situazione di emergenza ovvero dagli obiettivi assegnati, non potrebbero essere decurtate se non a scapito della realizzazione degli scopi per i quali tali organismi sono stati istituiti.

Infine, devono ritenersi esclusi, più in generale, gli organismi collegiali temporanei, di natura straordinaria e non permanente (si pensi alle commissioni di concorso, di gara, etc.).

Ai fini di una corretta applicazione della norma appare poi opportuno fornire alcuni chiarimenti in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 29, sotto il profilo sia soggettivo (amministrazioni destinatarie), sia oggettivo (organismi destinatari).

2.1. Profilo soggettivo.

La norma si applica in via diretta a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, con l'esclusione di regioni, province autonome, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali le disposizioni dell'art. 29 costituiscono

disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, così come previsto dal comma 6 del medesimo art. 29.

Sulla base di una interpretazione fondata su ragioni logico sistematiche, può ritenersi che analoga esclusione dall'ambito di applicazione della norma interessi anche gli enti pubblici non economici facenti capo a regioni ed enti territoriali.

2.2. Profilo oggettivo.

La riduzione della spesa incide su tutti gli organismi, anche monocratici, operanti al 4 luglio 2006 presso le amministrazioni destinatarie in via diretta della norma di cui al 1/2 2.1. Nel rimandare alla relazione illustrativa al decreto-legge n. 223/2006 ai fini dell'individuazione in concreto dei tipi di organi ed organismi soggetti all'applicazione della norma, si precisa, per quanto riguarda le segreterie tecniche, che vi rientrano quelle che svolgono prevalentemente compiti di monitoraggio di attività, di verifica di dati e di valutazione degli impatti o fabbisogni; per converso, devono ritenersi escluse le segreterie tecniche ricomprese negli uffici di diretta collaborazione dei ministri e sottosegretari di Stato, di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, trattandosi di organismi ai quali è demandata un'attività di supporto di carattere conoscitivo e specialistico all'organo di indirizzo politico per l'elaborazione, l'impostazione e la verifica degli effetti di politiche generali e di settore.

Alla luce delle difficoltà operative segnalate dalle amministrazioni nell'individuazione degli organismi da assoggettare a riordino ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 29, si ritiene opportuno chiarire che per le commissioni o gli organismi, comunque denominati, che non comportano oneri diretti a carico dell'amministrazione (con la previsione di compensi ai componenti o l'istituzione di strutture di supporto *ad hoc*), ma soltanto costi indiretti, come, ad esempio, spese per missioni, gettoni di presenza, *etc.*, generalmente gravanti su capitoli di bilancio indistinti recanti «Spese per funzionamento», le amministrazioni hanno l'obbligo di procedere esclusivamente alla riduzione del trenta per cento delle spese rispetto a quanto sostenuto nel 2005 e non anche all'adozione di provvedimenti di riordino ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 29.

Infatti, in osservanza del principio di economia dei mezzi giuridici, il risparmio di spesa a regime nell'ordine del trenta per cento rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2005 potrà essere realizzato, per gli organismi con oneri indiretti, senza la necessità di procedere a provvedimenti normativi o amministrativi di riordino, ma semplicemente riducendo, per gli anni successivi al 2006, il capitolo di spese indistinto «Spese di funzionamento» del trenta per cento rispetto alla spesa sostenuta nel 2005.

Per gli organismi che comportano soltanto costi indiretti, peraltro, al fine di evitare l'effetto soppressivo disposto dal comma 4, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore dell'art. 29 l'amministrazione ha l'onere di procedere in ogni caso ad un provvedimento ricognitivo, nelle forme previste dai commi 2 e 3 dell'art. 29, delle strutture esistenti alla data del 4 luglio 2006 delle quali è intenzionata ancora ad avvalersi.

L'art. 29 prevede poi, al comma 7, l'esclusione esplicita dal suo ambito di applicazione oggettivo degli organi di direzione, amministrazione e controllo.

In via interpretativa, alla luce dei principi che presiedono all'organizzazione amministrativa e in relazione alla vigente disciplina dei controlli interni sulle pubbliche amministrazioni, deve ritenersi che l'esclusione prevista dal comma 7, quanto alla dizione generica «organi di amministrazione», si riferisca agli organismi operanti presso le amministrazioni che siano anche «organi» dell'amministrazione, cioè organismi competenti a formare, esternare e portare ad esecuzione la volontà dell'ente; quanto alla dizione generica «organi di controllo», deve ritenersi che si riferisca a tutti gli organi preposti ai controlli interni nella pubblica amministrazione, ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, che non si risolvano in un mero monitoraggio.

In particolare, sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma i servizi di controllo interno operanti presso i ministeri, anche alla luce della loro collocazione organizzativa nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

Con riguardo specifico alle amministrazioni non statali, deve poi ritenersi che l'esclusione di cui al comma 7 si riferisca altresì agli organi di direzione, amministrazione e controllo previsti e disciplinati da norme statutarie (ad esempio i consigli di amministrazione e il collegio sindacale, o il collegio di revisione, degli enti pubblici).

3. Fonti del riordino e soppressione *ex lege*.

L'art. 29 del citato decreto-legge prevede che, per realizzare la finalità di contenimento delle spese, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le amministrazioni statali procedano al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture, con le modalità e secondo i criteri prefissati dal comma 2 del citato art. 29.

Il termine in questione di centoventi giorni ha natura ordinatoria. Peraltro, si rammenta che, alla scadenza dell'ulteriore termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore dell'art. 29 previsto dal comma 4 del medesimo articolo, gli organismi con oneri diretti non riordinati ai sensi dei commi 2 e 3, nonché quelli con costi indiretti non individuati in appositi provvedimenti ricognitivi, verranno automaticamente soppressi.

Nell'individuare le fonti del diritto da utilizzare per il riordino, l'art. 29 distingue tra amministrazioni statali (comma 2) e amministrazioni non statali (comma 3).

3.1. Amministrazioni statali.

E' rimessa alle amministrazioni statali la valutazione circa l'opportunità di procedere al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture, ovvero di attendere il prodursi dell'effetto soppressivo automatico *ex lege* dell'organismo, alla scadenza del termine di centottanta giorni previsto dal comma 4 dell'art. 29.

Il riordino degli organismi è quindi un onere per le amministrazioni, «sanzionato» dall'effetto «ghigliottina» disposto dal citato comma 4.

Per le amministrazioni statali, l'art. 29, comma 2, effettua un'ulteriore distinzione. Nel caso di organismi istituiti dalla legge o da regolamento, la fonte da utilizzare per il riordino è il regolamento di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; nel caso di organismi istituiti in via amministrativa, la fonte da utilizzare è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

In entrambe le ipotesi, la proponenza è in capo al ministro competente, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.

All'amministrazione competente è rimessa la scelta se mantenere o inserire l'organismo oggetto di riordino all'interno dell'assetto organizzativo ministeriale, oppure procedere ad un riordino autonomo. Nel primo caso, dovranno essere apportate modifiche al regolamento di organizzazione del ministero, adottando un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e utilizzando preferibilmente la tecnica della novella legislativa; nel caso di riordino autonomo, occorrerà, invece, operare una distinzione secondo la fonte istitutiva dell'organismo, adottando, nel caso d'istituzione per legge o regolamento, un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, mentre, nel caso di istituzione in via amministrativa, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel caso specifico della Presidenza del Consiglio dei ministri, qualora si intenda inserire l'organismo oggetto del riordino all'interno dell'organizzazione della Presidenza, in considerazione dell'autonomia organizzativa di cui gode la Presidenza ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 1999, n. 303, la fonte da utilizzare è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2. Amministrazioni non statali.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 29, le amministrazioni non statali hanno l'onere di procedere al riordino degli organismi utilizzando le fonti regolamentari previste nei rispettivi ordinamenti. I criteri di riordino, così come la «sanzione» della soppressione automatica *ex lege*, sono i medesimi dettati per le amministrazioni statali dal comma 2.

Si invitano, pertanto, i ministeri vigilanti a verificare la tempestiva e corretta attuazione della disposizione in parola da parte dei rispettivi enti vigilati rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 29, procedendo all'approvazione dei relativi atti regolamentari sulla base dei criteri fissati nella presente circolare e dandone notizia alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento coordinamento amministrativo.

4. Criteri di riordino e proroga.

I criteri di riordino indicati dalla lettera a) alla lettera e) dell'art. 29, comma 2, possono essere utilizzati in via alternativa ovvero cumulativa, nel senso che è rimessa alla discrezionalità delle singole amministrazioni la valutazione circa quali tra i diversi criteri utilizzare nel riordino degli organismi, purché il riordino raggiunga l'obiettivo della riduzione almeno del trenta per cento della spesa complessiva.

Si invitano, peraltro, le amministrazioni a procedere al riordino specificando analiticamente nella relazione illustrativa le ragioni di efficienza, economicità e razionalità alla base delle scelte operate, evitando frasi generiche o di stile.

In relazione, invece, ai criteri indicati nelle lettere *e-bis*) ed *e-ter*), occorre inserire nei provvedimenti di riordino un'apposita norma per quanto riguarda sia il termine di durata, non superiore a tre anni, sia la relazione di fine mandato predisposta dal responsabile della struttura.

Esempi

Nel caso di riordino per il tramite di un decreto del Presidente della Repubblica, si suggerisce la seguente formulazione:

(Durata dell'organismo e relazione di fine mandato)

1. L'organismo XXX dura in carica KKK anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente regolamento (NB: in caso di novella di un regolamento di organizzazione vigente, la decorrenza andrà prevista in un comma apposito collocato al di fuori della novella).

2. Tre mesi prima della scadenza del termine di durata, l'organismo XXX presenta una relazione sull'attività svolta al ministro YY che la trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 29, comma 2-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ai fini della valutazione congiunta della perdurante utilità dell'organismo e della conseguente eventuale proroga della durata, comunque non superiore a KKK anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro YYY. Gli eventuali successivi decreti di proroga sono adottati secondo la medesima procedura. I componenti dell'organismo XXX restano in carica fino alla scadenza del termine di durata dell'organismo XXX e possono essere confermati (una sola volta), nel caso di proroga della durata dell'organismo.

Nel caso di riordino con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si suggerisce la seguente formulazione:

Art. .

(Durata dell'organismo e relazione di fine mandato)

1. L'organismo XXX dura in carica KKK anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto.
2. Tre mesi prima della scadenza del termine di durata, l'organismo XXX presenta una relazione sull'attività svolta al ministro YYY, che la trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 29, comma 2-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ai fini della valutazione congiunta della perdurante utilità dell'organismo e della conseguente eventuale proroga della durata, comunque non superiore a KKK anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro YYY. Gli eventuali successivi decreti di proroga sono adottati secondo la medesima procedura. I componenti dell'organismo restano in carica fino alla scadenza del termine di durata dell'organismo XXX e possono essere confermati (una sola volta), nel caso di proroga della durata dell'organismo.

Si richiama poi l'attenzione sul disposto del comma 2-bis dell'art. 29, ricordando alle amministrazioni vigilanti che la norma trova applicazione anche nei confronti delle amministrazioni non statali;

Art. .

(Durata dell'organismo e relazione di fine mandato)

1. L'organismo XXX dura in carica KKK anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente regolamento (NB: in caso di novella di un regolamento di organizzazione vigente, la decorrenza andrà prevista in un comma apposito collocato al di fuori della novella).

2. Tre mesi prima della scadenza del termine di durata, l'organismo XXX presenta una relazione sull'attività svolta al ministro YY che la trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 29, comma 2-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ai fini della valutazione congiunta della perdurante utilità dell'organismo e della conseguente eventuale proroga della durata, comunque non superiore a KKK anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro YYY. Gli eventuali successivi decreti di proroga sono adottati secondo la medesima procedura. I componenti dell'organismo XXX restano in carica fino alla scadenza del termine di durata dell'organismo XXX e possono essere confermati (una sola volta), nel caso di proroga della durata dell'organismo.

Nel caso di riordino con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si suggerisce la seguente formulazione:

Art. .

(Durata dell'organismo e relazione di fine mandato)

1. L'organismo XXX dura in carica KKK anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Tre mesi prima della scadenza del termine di durata, l'organismo XXX presenta una relazione sull'attività svolta al ministro YYY, che la trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 29, comma 2-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ai fini della valutazione congiunta della perdurante utilità dell'organismo e della conseguente eventuale proroga della durata, comunque non superiore a KKK anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro YYY. Gli eventuali successivi decreti di proroga sono adottati secondo la medesima procedura. I componenti dell'organismo restano in carica fino alla scadenza del termine di durata dell'organismo XXX e possono essere confermati (una sola volta), nel caso di proroga della durata dell'organismo.

Si richiama poi l'attenzione sul disposto del comma 2-*bis* dell'art. 29, ricordando alle amministrazioni vigilanti che la norma trova applicazione anche nei confronti delle amministrazioni non statali.

Infine, s'invitano le amministrazioni a inserire nell'ambito dei provvedimenti di riordino una disposizione che preveda che, nella composizione degli organismi riorganizzati, si tenga conto del principio di pari opportunità tra uomini e donne (ad es. «I componenti dell'organismo XXX sono nominati con decreto del ministro YYY nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomini e donne»). Ciò in conformità, tra l'altro, a quanto già indicato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 marzo 1997 recante «Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini».

5. Scheda analitica da allegare alla relazione tecnica. Ogni singolo provvedimento di riordino adottato ai sensi del secondo comma della disposizione in esame (decreto del Presidente della Repubblica o decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) deve essere provvisto di specifica scheda analitica idonea a dimostrare le misure di contenimento adottate con riferimento agli organismi oggetto del provvedimento per conseguire una riduzione della spesa del trenta per cento rispetto a quella sostenuta nel 2005.

In particolare, per ogni singolo organismo deve essere predisposto un apposito prospetto comparativo tra i costi a legislazione previgente, distinte per voci di spesa, e i costi derivanti dalle modifiche previste dai provvedimenti, che devono essere analiticamente quantificati, al fine di evidenziare l'entità della riduzione conseguita. In ogni caso rimane ferma la riduzione del dieci per cento sui compensi dei componenti in

applicazione dell'art. 1, comma 58, della legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266). Infatti, le riduzioni di cui all'art. 1, comma 58 della legge finanziaria per il 2006 e quella di cui all'art. 29 operano prendendo quale riferimento differenti basi di calcolo (il dieci per cento rispetto all'importo dei compensi degli interessati e il trenta per cento rispetto alla spesa complessiva sostenuta al dicembre 2005) e prevedono finalizzazioni diverse.

Dal punto di vista operativo, si rimette alle amministrazioni la scelta di procedere al taglio complessivo, anche adottando un unico provvedimento di riordino, del trenta per cento della spesa per tutti gli organismi operanti presso le medesime, ovvero operare, a carico di ciascun organismo oggetto di riordino, un taglio specifico del trenta per cento, da accoppiare al taglio in via amministrativa dei capitoli indistinti recanti «Spese di funzionamento». In altri termini, fermo restando l'onere di riordino di tutti i comitati che presentano costi diretti per l'amministrazione, il taglio della spesa per ciascun comitato potrebbe essere anche inferiore al trenta per cento, purché complessivamente la spesa per comitati dell'amministrazione (sia diretta che indiretta) subisca una riduzione del trenta per cento.

Al fine di attuare l'obiettivo di riduzione previsto dalla norma, le misure dovranno prendere come base di calcolo la spesa complessiva per gli organismi in questione sostenuta dalle amministrazioni nell'anno 2005, al netto delle somme relative agli organi indicati dal comma 7 dell'art. 29. Sulla somma così determinata va applicata la riduzione del trenta per cento a decorrere dal 2007.

Se, come già chiarito nel 1/2 2, l'art. 29 non si applica agli organismi istituiti dopo l'entrata in vigore dell'art. 29, occorre peraltro precisare, con riguardo agli organismi istituiti nell'anno 2006, ma precedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge, che per gli stessi la riduzione del 30 per cento a decorrere dall'anno 2007 interviene sullo stanziamento 2006.

Per l'anno 2006, la riduzione prevista dall'art. 29 opera in misura proporzionale rispetto al periodo corrente tra l'entrata in vigore del decreto-legge n. 233 (il 4 luglio 2006) ed il 31 dicembre 2006, tenuto conto degli impegni di spesa già assunti alla medesima data di entrata in vigore del decreto. Qualora il capitolo di spesa del singolo organismo non presenti la capienza sufficiente a coprire l'intera riduzione di spesa, la riduzione deve essere effettuata fino alla concorrenza delle risorse disponibili.

Infine, per gli organismi collegiali per i quali, a decorrere dall'anno 2005, sono state stanziati risorse o esiste apposita autorizzazione di spesa, ma non hanno operato, non sono stati formalmente costituiti o non hanno sostenuto spese, la riduzione della spesa opera in termini proporzionali, in ragione d'anno, rispetto allo stanziamento.

Roma, 21 novembre 2006.

Il ministro per l'Attuazione del programma di Governo, Santagata

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Nicolais

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 1/2007

A

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale
Roma
- Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi
- Consiglio di Stato - Ufficio del segretario generale
Roma
- Corte dei conti - Ufficio del segretario generale
Roma
- Avvocatura generale dello Stato - Ufficio del segretario generale
Roma
- Agenzie
Loro sedi
- ARAN
Roma
- Scuola superiore della pubblica amministrazione
Roma
- Enti pubblici non economici (tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi

- Enti pubblici (*ex art. 70 del d.lgs n. 165/01*)
Loro sedi
- Enti di ricerca (tramite il Ministero dell'Università e della ricerca)
Roma
- Istituzioni universitarie (tramite il Ministero dell'Università e della ricerca)
Roma
- Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato
(tramite il Ministero dello sviluppo economico)
- Tutte le Regioni
- Enti locali (art. 2 comma 1 d.lgs.n. 267/2000)
- Aziende del Servizio sanitario nazionale (per il tramite delle Regioni)
- Sezioni regionali della Corte dei conti
- Organi di controllo interno
- Nuclei di valutazione

e, p. c., a

- Conferenza dei presidenti delle Regioni
- ANCI
- UPI
- CRUI

Oggetto: misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione.

Il legislatore è di recente nuovamente intervenuto in tema di trasparenza degli incarichi dei pubblici dipendenti dettando alcune specifiche disposizioni nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per l'anno 2007, le quali si aggiungono alle numerose previsioni sulla materia già contenute nell'ordinamento.

Al riguardo appare necessario richiamare l'insieme di tali disposizioni e le finalità che le sottendono, sottolineando, al contempo, gli obblighi che gravano sulle amministrazioni in relazione alla loro effettiva applicazione.

Preliminarmente, occorre ricordare come tutti gli interventi normativi in questione costituiscono esplicitazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (articolo 97 Costituzione), esclusività delle prestazioni dei pubblici dipendenti (articolo 98 Costituzione), obbligo di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione (articolo 54 Costituzione). Proprio in considerazione della loro particolare natura, tali disposizioni trovano applicazione in tutte le pubbliche amministrazioni, le quali sono tenute a darvi diretta applicazione o ad adeguare i propri ordinamenti.

L'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, detta la disciplina relativa alle incompatibilità, al cumulo di impieghi e di incarichi dei pubblici dipendenti. Tale disciplina conferma i particolari regimi, ivi richiamati, vigenti per quelle categorie di dipendenti il cui rapporto di lavoro è soggetto a norme pubblicistiche ed estende le disposizioni dettate sul tema, dal Testo unico degli impiegati civili dello Stato a tutti i dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo citato.

Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha recentemente integrato l'articolo 53, modificando, in particolare, il comma 16 che ora prevede che "il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti, adotta le relative misure di pubblicità e trasparenza e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi."

L'obiettivo perseguito è quello di verificare la legittimità e congruità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni, anche ai dipendenti pubblici, al fine di giungere ad una razionalizzazione e verificare i costi. Il citato articolo 53 deve, inoltre, essere letto in stretta connessione con le disposizioni contenute nella legge 23

dicembre 1996, n. 662, sia in relazione alla disciplina ivi contenuta sul regime di esclusività, ma anche per gli espliciti rinvii ai commi 123 e 127 dell'articolo 1 della legge. In tali commi si dispone, infatti, in tema di pubblicità degli incarichi ad esterni e sui limiti dei compensi da erogare ai dipendenti pubblici per gli incarichi extraistituzionali.

Occorre, inoltre, considerare l'insieme delle disposizioni in tema di presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di lavoro autonomo, indicati dall'articolo 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal decreto legge n. 223 del 2006, nonché in tema di incarichi dirigenziali ad esterni all'amministrazione, contenute nell'articolo 19 commi *5bis* e 6 del decreto legislativo 165 del 2001 e nell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, rispetto alle quali le amministrazioni debbono adottare criteri che garantiscano la coerenza delle scelte operate con le proprie esigenze organizzative nonché la loro imparzialità e trasparenza.

La legge n. 127 del 1997, all'articolo 17, comma 22, ha esteso la normativa concernente il regime di pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti, contenuto nell'articolo 12 della legge 5 luglio 1982, n. 441, anche al personale di livello dirigenziale di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ora contenute nell'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché al personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche.

La legge finanziaria per l'anno 2007, nei commi da 587 a 589 dell'articolo unico ha introdotto ulteriori obblighi di pubblicità, per tutte le pubbliche amministrazioni, relativamente alla loro partecipazione a consorzi, a società a parziale o totale partecipazione pubblica, stabilendo delle sanzioni puntuali per la violazione di tali obblighi. Inoltre, il comma 590 ha stabilito che tali disposizioni rivestono, per le Regioni, il carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.

Il comma 593 prevede l'obbligo di pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, dei compensi e delle retribuzioni degli amministratori delle società partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato, dei dirigenti con incarico conferito ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001, nonché dei consulenti, membri di commissioni e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico corrisposto dallo Stato, da enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa.

Da quanto premesso deriva che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 debbono verificare i presupposti di legittimità degli incarichi da esse conferiti o conferiti da altri soggetti a propri dipendenti. Le stesse amministrazioni debbono inoltre ottemperare a tutti gli obblighi di pubblicità anche tramite la pubblicazione dei relativi dati sui propri siti istituzionali ed adempiere a tutti gli doveri di comunicazione sanciti dalle normative richiamate.

Inoltre le medesime dovranno attivarsi, per il tramite dei propri uffici del personale e con cadenza annuale, ad acquisire le notizie relative alla situazione patrimoniale di tutto il personale dirigente, di cui all'articolo 17, comma 22, della legge n. 127 del 1997. Gli elementi che concorrono a definire la situazione patrimoniale sono indicati nell'articolo 2 della legge n. 441 del 1982. Si ricorda che il personale dirigente è tenuto a fornire le notizie richieste dall'amministrazione: un eventuale rifiuto si configura quale violazione di obblighi di legge e quale lesione del particolare vincolo fiduciario che caratterizza il rapporto di lavoro dei dirigenti nella pubblica amministrazione.

Il ministro
Luigi Nicolais

Roma, 1 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 2/2007

A

- Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale
Roma
- Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi
- Consiglio di Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Corte dei Conti
Ufficio del segretario generale
Roma
- Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Agenzie
Loro sedi
- ARAN
Roma

- Scuola superiore della pubblica amministrazione
Roma
- Enti pubblici non economici
(tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi
- Enti pubblici
(*ex art. 70 del d.lgs n. 165/01*)
Loro sedi
- Enti di ricerca
Roma
- Istituzioni universitarie
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)
Roma
- Camere di Commercio, industria, agricoltura e artigianato
- Tutte le Regioni
- Enti locali
- Aziende del Servizio sanitario nazionale
- Nuclei di valutazione
- Organi di controllo interno
- Sezioni regionali della Corte dei conti

e, p. c.

- Conferenza dei Presidenti delle Regioni
- ANCI
- UPI
- CRUI

Oggetto: interscambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni e pubblicità dell'attività negoziale

1. Premessa

Una visione integrata dell'innovazione non può essere dettata unicamente dall'applicazione delle tecnologie, ma è necessario tener conto della semplificazione dei processi amministrativi, della sostenibilità degli stessi e della necessità di interazione dei servizi tra le diverse amministrazioni che devono operare secondo standard di qualità e sicurezza.

È necessaria una forte azione di coordinamento tra le amministrazioni centrali e locali per condividere gli obiettivi e definire la programmazione di breve e lungo termine, individuando le linee prioritarie d'intervento, le modalità d'attuazione, di controllo e mettendo a sistema le diverse esperienze e iniziative settoriali già realizzate. Il suddetto processo deve ottimizzare gli investimenti per pervenire contestualmente ad un miglioramento della qualità ed al contenimento della spesa pubblica.

La principale esigenza è il coordinamento delle iniziative settoriali, di competenza delle diverse amministrazioni, per poter attivare, in tempi brevi ed in modo incrementale, la riorganizzazione dei macroprocessi anche affiancando le amministrazioni nella progettazione e attuazione degli interventi.

Tale coordinamento non può prescindere dalla regolamentazione tecnica, necessaria ad omogeneizzare ed integrare le procedure, attraverso l'emanazione delle regole tecniche di cui all'art. 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale (di seguito CAD).

La metodologia di attuazione del sistema nazionale di *e-government* presuppone:

- la condivisione degli obiettivi e delle strategie di intervento;
- il raccordo delle azioni della PA centrale;

- il coordinamento delle iniziative nazionali e territoriali anche attraverso una migliore definizione dei contenuti degli accordi di programma quadro;
- un'attività costante di monitoraggio per la valutazione dello stato di attuazione degli interventi definiti nell'ambito di una strategia condivisa.

I grandi obiettivi strategici da raggiungere, contenuti nelle linee strategiche già diffuse da questo ministro e consultabili sul sito <http://www.innovazione.gov.it>, a cui devono necessariamente uniformarsi le amministrazioni in indirizzo sono:

- migliorare l'efficienza interna di ogni singola amministrazione, perseguendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale tramite l'innovazione tecnologica;
- realizzare la piena cooperazione fra le amministrazioni mediante la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure;
- migliorare la trasparenza e l'efficienza della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano un maggior controllo di gestione e della finanza pubblica;
- sviluppare i servizi *on-line* e garantire l'accesso in modo veloce e sicuro combattendo il divario digitale, dovuto a condizioni sociali, fisiche o territoriali;
- misurare la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione con criteri qualitativi e quantitativi anche in termini di bilancio sociale, utilizzando le tecnologie per la valutazione sia all'interno della PA che per misurare il grado di soddisfazione dei cittadini, imprese e altre PA.

2. Profili organizzativi

Gli obiettivi individuati impongono di dare impulso all'attuazione del CAD, che prevede l'istituzione, ai sensi dell'art.17, presso ogni amministrazione centrale, di un unico centro di competenza che presieda alle scelte organizzative e tecnologiche e che tutti i centri di competenza cooperino, in sede di Conferenza permanente per

l'innovazione tecnologica, ai sensi dell'art.18 del CAD al disegno complessivo e all'individuazione delle priorità. La Conferenza è il punto di raccordo fra le amministrazioni centrali e la Presidenza del Consiglio. Le linee prioritarie concordate dalla Conferenza sono periodicamente sottoposte al Comitato dei ministri per la società dell'informazione (CMSI) che decide sulla articolazione temporale dei finanziamenti necessari.

Le azioni di coordinamento e indirizzo, come già precisato nelle linee strategiche adottate da questo ministro, richiedono la determinazione di indicatori condivisi per il monitoraggio delle iniziative e per la valutazione degli impatti in termini di costi ed efficienza sul sistema complessivo.

I modelli di valutazione di ogni intervento devono prevedere criteri quantitativi e qualitativi valutabili in ogni fase di un intervento. A tale scopo i centri di competenza, devono assumere un ruolo chiave per poter garantire continuità e coerenza all'azione di monitoraggio.

I centri di competenza devono altresì garantire il rispetto delle prescrizioni contenute nella legge 9 gennaio 2004, n.4 promuovendo tutte le iniziative per assicurare la conformità delle procedure elettroniche delle amministrazioni di competenza alle esigenze dei soggetti disabili.

I centri di competenza espletano i compiti di cui all'art.17 del CAD, condividendo con i dirigenti delle singole strutture, la responsabilità in merito all'effettivo adeguamento alle prescrizioni espresse nella presente direttiva.

3. Ruolo della presente direttiva

La presente direttiva intende guidare le amministrazioni nell'applicazione di alcune tra le più innovative disposizioni del CAD, anche in considerazione della prossimità dell'entrata in vigore di talune prescrizioni.

Sebbene il CAD sia in vigore da tempo, le amministrazioni appaiono, infatti, ancora in ritardo nel conformarsi alle prescrizioni dirette ad elevare il livello tecnologico delle prestazioni e, di conseguenza, ad incrementare l'interazione con i cittadini e le imprese. Il coordinamento di governo unico dei dipartimenti dell'Innovazione tecnologica e della Funzione pubblica da parte del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione è il segno della consapevolezza dell'esistenza di un inscindibile rapporto (biunivoco) tra innovazione tecnologica e organizzazione e della convinzione che le nuove tecnologie possano determinare un sostanziale salto di qualità solo se utilizzate in maniera sinergica e secondo un disegno coerente. L'innovazione di sistema e l'innovazione tecnologica debbono essere considerati come l'unica strada che possa condurre l'amministrazione ad offrire servizi di qualità ed efficienza nella attuazione delle politiche pubbliche, riducendo la spesa.

Lo sviluppo dell'azione dell'amministrazione mediante strumenti digitali, oltre ad agevolare i rapporti con cittadini, può anche migliorare i processi di valutazione e monitoraggio dell'operato delle strutture. Solo l'esatta, quanto tempestiva, conoscenza delle attività delle amministrazioni, può consentire la redazione di *report* e l'avvio di processi di correzione, permettendo un tempestivo circuito informativo fra organi di controllo ed organi di indirizzo politico.

Conseguentemente l'effettiva applicazione delle disposizioni previste nel CAD, attesa l'interconnessione fra l'elevazione delle *performances* delle pubbliche amministrazioni ed il ricorso agli strumenti tecnologici, integra un parametro di valutazione della capacità gestionale della dirigenza pubblica. Appare significativo che una delle difficoltà registrate nella valutazione della dirigenza pubblica, sia stata proprio l'intempestività delle informazioni inerenti l'attività, talché è di tutta evidenza che la completa digitalizzazione dell'operato delle amministrazioni può agevolare anche gli organismi di controllo e monitoraggio.

L'adeguamento delle amministrazioni alle prescrizioni di seguito enunciate, costituisce una prima tappa nell'integrale attuazione del CAD. Appare tuttavia indifferibile, in considerazione dei benefici per l'intero

sistema, procedere con immediatezza all'applicazione del CAD, nei limiti in cui ciò possa essere realizzato senza oneri aggiuntivi per le amministrazioni.

4. Sostegno all'interoperabilità di dati tra amministrazioni

Le modifiche apportate all'art.18, comma 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, in tema di autocertificazione impongono l'adozione di nuovi sistemi di consultazione dei dati posseduti dalle pubbliche amministrazioni. La nuova formulazione della disposizione impone di richiedere ai cittadini esclusivamente gli "elementi necessari per la ricerca dei documenti" ove inerenti "atti, fatti, qualità e stati soggettivi ... in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni". Le amministrazioni devono quindi predisporre procedure idonee a consentire il rilascio di provvedimenti anche in assenza di qualsiasi produzione documentale da parte del soggetto istante. Se il ricorso all'autocertificazione ovvero alle dichiarazioni sostitutive ha consentito, finora, all'amministrazione procedente di confidare sulla fondatezza della situazione di fatto e di diritto derivante dalle dichiarazioni prodotte dai soggetti istanti, la procedura introdotta dall'art. 18 della legge n. 241 del 1990 impone la capacità dell'amministrazione di verificare direttamente la sussistenza di presupposti. Deve quindi apprestarsi un sistema di acquisizione delle informazioni e dei documenti, non più fondato sul controllo della documentazione quale presupposto per il rilascio di provvedimenti abilitanti, ma radicato sulla mera consultazione dell'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto, in tempo reale.

L'obiettivo da perseguire è quindi quello di giungere alla piena applicazione dell'art. 18 della legge n. 241 del 1990, predisponendo meccanismi che consentano alle amministrazioni di accertare direttamente la sussistenza, in capo al cittadino o all'impresa richiedente, delle condizioni necessarie per esercitare i diritti e le facoltà riconosciute dall'ordinamento, attese altresì le disfunzioni connesse ai controlli sull'autenticità delle dichiarazioni rese mediante autocertificazione.

L'avvio delle procedure di approvazione delle regole tecniche di cui agli artt. 59 e 71 del Codice dell'amministrazione digitale, mediante costituzione delle specifiche commissioni, esprime la volontà, di questo ministro, di voler procedere, quanto prima, all'attuazione del più elevato sistema di interoperabilità. Una volta fissate le norme tecniche, è necessario che le amministrazioni adeguino le procedure ed i sistemi alle nuove prescrizioni tecniche ed agli standard in materia di interoperabilità e di sicurezza previsti nell'ambito del Sistema di pubblica connettività (SPC), al fondamentale scopo di raggiungere, nel breve periodo, l'effettivo e generale interscambio dei dati e dei documenti e, nel medio periodo, l'integrazione in rete dei servizi e delle procedure, anche ove sia previsto l'intervento di più organi dello stesso ente o di più enti.

Nelle more, tuttavia, si invitano le singole amministrazioni ad utilizzare gli strumenti convenzionali di collaborazione istituzionale già offerti dalla legislazione vigente (art. 58, comma 2, del CAD), concludendo protocolli d'intesa finalizzati a consentire la reciproca consultazione dei dati. Appare allora opportuno che le amministrazioni, destinatarie della presente direttiva, comunichino alla segreteria della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica le convenzioni già attivate, ovvero, gli ostacoli che si frappongono alla loro adozione.

La segreteria della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica provvederà a raccogliere suddetta documentazione, offrendo il proprio supporto per agevolare la conclusione delle convenzioni, mediante l'attivazione di procedure di consultazione. Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) fornirà l'assistenza tecnica necessaria per il superamento degli ostacoli tecnologici che non consentano, in concreto, l'interscambio dei dati; si rappresenta che tale ultimo organismo, ai sensi dell'art. 58, u.c., del CAD “definisce gli schemi di convenzioni finalizzati a favorire la fruibilità informatica dei dati tra le pubbliche amministrazioni e, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra le amministrazioni centrali medesime e le regioni e le autonomie locali”.

Il tutto anche al fine ultimo di garantire la diffusione delle nuove tecnologie in maniera uniforme nelle diverse realtà territoriali del Paese, in modo da evitare il fenomeno del *digital divide* nel settore pubblico, prevenendo “il

divario tecnologico tra amministrazioni di diversa dimensione e collocazione territoriale" (art. 14, co. 3, del CAD).

Per quanto riguarda i contenuti delle stipulande convenzioni o protocolli di intesa, deve essere previsto che, in ogni caso di interscambio, accesso o comunicazione dei dati, la titolarità dei medesimi resta in capo all'amministrazione che li detiene per i fini istituzionali (art. 58 del CAD) e che questa è responsabile della esattezza (anche sotto il profilo della tempestività degli aggiornamenti), veridicità e integrità delle informazioni cedute o trasmesse.

Si ribadisce che le amministrazioni hanno l'obbligo di rendere accessibili e fruibili i dati ogni qual volta l'utilizzazione degli stessi sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo i casi di esclusione dall'accesso previsti dalla legge in via eccezionale e derogatoria rispetto al principio della accessibilità per fini istituzionali (art. 2, comma 6 del CAD ed art. 24 della legge 241 del 1990) e salvo il riconoscimento, all'amministrazione cedente dei soli costi di natura eccezionale eventualmente sostenuti.

L'interscambio di dati deve inoltre avvenire nel rispetto delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazioni digitale e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 recante il Codice in materia di protezione dei dati personali.

In particolare si ricorda che l'interscambio o la libera consultabilità dei dati, lascia impregiudicata la qualità di titolare del trattamento in capo all'amministrazione depositaria dei dati e presuppone l'intestazione della qualità di responsabile del trattamento in capo all'amministrazione ammessa alla consultazione, così come sancito nelle definizioni di cui all'art.4, comma 1 lett. f) e g) del decreto legislativo n.196 del 2003. Il trattamento dei dati da parte dei soggetti incaricati deve comunque avvenire nel rispetto dei canoni di proporzionalità, adeguatezza e pertinenza, ammettendo alla consultazione solo il personale autorizzato alla consultazione. In questa prospettiva, si ricorda altresì che le convenzioni fra amministrazioni devono prevedere un sistema di piena

responsabilizzazione dell'amministrazione ammessa alla consultazione di dati, disciplinando puntualmente le politiche di accesso e i livelli di autorizzazione previsti per ciascuna categoria di personale autorizzata, nonché i sistemi di tracciamento degli accessi (log).

5. Il rilascio di atti in formato elettronico da parte delle amministrazioni ai sensi della legge n.241 del 1990, in occasione dell'esercizio del diritto di accesso

L'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, costituisce, ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990, espressione di un "diritto civile e sociale" dei cittadini, talché tutte le pubbliche amministrazioni devono agevolare la realizzazione. L'esercizio di tale diritto deve tuttavia coniugarsi con l'esigenza di risparmiare i costi di riproduzione cartacea dei documenti. Considerando che l'art. 3bis della stessa legge n. 241 del 1990, sancisce che "le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati" appare opportuno che queste adottino misure regolamentari ed organizzative che consentano il rilascio di documenti in formato elettronico mediante uso di supporti informatici. La scelta di rilasciare copia di documenti amministrativi su supporto elettronico non si configura quale ostacolo al pieno esercizio della posizione di diritto soggettivo pubblico funzionalizzato del diritto di accesso.

Si invitano quindi tutte le amministrazioni in indirizzo ad adottare i regolamenti attuativi della legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, ovvero atti di organizzazione inerenti l'esercizio del diritto di accesso, con specifiche prescrizioni in virtù delle quali, ove per la quantità o la dimensione dei documenti richiesti, ovvero per la presenza di altre ragioni organizzative (disfunzioni nelle strutture deputate alla riproduzioni di documenti, carenza di personale o altre situazioni similari) l'amministrazione si riserva di soddisfare il diritto di accesso ai documenti, mediante rilascio delle copie su supporto elettronico, in formato non modificabile, dietro il pagamento degli ordinari costi di ricerca e visura dei documenti e di rimborso del costo del supporto elettronico.

6. Pubblicità delle procedure contrattuali delle amministrazioni

L'art.54, comma 1, lett. f) del Codice dell'amministrazione digitale impone alle amministrazioni di rendere disponibili sui siti istituzionali, tra l'altro, "l'elenco di tutti i bandi di gara". Siffatto adempimento deve integrarsi con quanto previsto nell'art.66, comma 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n.163, secondo cui "gli avvisi e i bandi sono altresì pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del ministro dei Lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20, e sul sito informatico presso l'Osservatorio, con l'indicazione degli estremi di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale".

Al fine di incrementare il regime di pubblicità e conoscenza dell'azione delle amministrazioni, da parte dei cittadini, delle imprese e degli altri organismi pubblici, si invitano le amministrazioni destinatarie ad ampliare gli atti pubblicati, rendendo conoscibili tutte le negoziazioni relative a servizi, forniture o lavori, il cui importo presunto sia superiore ai 20.000 euro, nonché gli esiti delle medesime procedure. Tutta l'attività finalizzata all'acquisizione di beni, servizi o realizzazione di opere, di importo superiore ai 20.000 euro, deve quindi poter essere consultabile da chiunque.

Le uniche ipotesi in cui le amministrazioni possono esimersi dal pubblicare gli atti inerenti le aggiudicazioni, si rinvencono laddove siffatto adempimento possa comportare la diffusione di dati sensibili ovvero attenga a convenzioni contenenti informazioni coperte da segreto di stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977 n. 801, ovvero contenenti notizie dalla cui divulgazione possa derivare una lesione alla sicurezza e alla difesa nazionale.

Il dirigente responsabile della struttura committente, è tenuto a curare le procedure necessarie per garantire la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione. Il rispetto di tale adempimento integra elemento di valutazione del dirigente.

La pubblicazione *on-line* di provvedimenti o atti amministrativi o la loro comunicazione con le medesime modalità, implica anche l'assunzione di una garanzia di conformità (da pubblicizzare sul sito istituzionale in maniera adeguata) delle informazioni ivi contenute, rispetto alle informazioni contenute nei provvedimenti originali (cartacei), ai sensi dell'art. 54, comma 4 del CAD.

Mediante la dichiarazione di corrispondenza degli atti pubblicati nei siti istituzionali all'attività amministrativa, gli enti, e, per essi, i responsabili dei contenuti dei siti (in qualità di *content provider*), si assumono la responsabilità delle operazioni di pubblicazione *on-line*, con le relative conseguenze civili, penali ed amministrative, ad esempio in caso di difformità rispetto all'originale (cartaceo o digitale).

Inoltre, poiché ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. n) del CAD, per dati pubblici si intendono “i dati conoscibili da chiunque” deve offrirsi applicazione a quanto contenuto nell'art. 54, comma 3 del CAD, riguardo alla necessaria gratuità della fruizione dei dati pubblici contenuti sui siti istituzionali e alla non necessità di alcuna autenticazione per fruire di tale tipologia di informazioni (ad accesso libero).

Per le amministrazioni centrali che già dispongono di un proprio sito, il termine per la conformazione dei siti istituzionali è quella del 1 gennaio 2008.

Il contenuto dell'art. 54 del CAD deve poi integrarsi con quanto sancito nell'art. 1, comma 593 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) riguardo alla pubblicazione sul sito web della “retribuzione dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dei consulenti, dei membri di commissioni e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico”, come già ricordato nella direttiva adottata da questo ministro n. 1 del 2007.

7. L'abilitazione per l'accesso ai servizi

L'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni appare, allo stato attuale, ancora marginale. L'art.64 del CAD prevede che la Carta d'identità elettronica (CIE) e la Carta nazionale dei servizi (CNS) costituiscano gli strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica.

Lo stesso articolo 64 del CAD, tuttavia, prevede che le pubbliche amministrazioni consentano "l'accesso ai servizi in rete erogati che richiedono l'autenticazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano di accertare l'identità del soggetto che richiede l'accesso". Conseguentemente si invitano le amministrazioni destinatarie della presente direttiva, ad avviare le procedure necessarie per permettere l'effettiva attuazione di suddetta prescrizione. Allo stato attuale, infatti, la quantità delle procedure attivabili mediante strumento elettronico risulta ridotta. Il citato articolo 64 consente, anche prima dell'attivazione della Carta d'identità elettronica (CIE) e/o della Carta nazionale dei servizi (CNS), di poter avviare procedure amministrative mediante assegnazione di codici di identificazione, pin o *password*.

Si precisa che l'attuazione del sopracitato art. 64 del CAD non implica alcun costo aggiuntivo per le amministrazioni, atteso che l'aggiornamento del sistema informatico alle tecnologie CIE/CNS deve comunque realizzarsi entro il 31 dicembre 2007, secondo quanto disposto dall'art. 64, comma 3 del CAD. Siffatto aggiornamento deve però poter consentire, nelle more, l'erogazione di servizi *on-line*, tramite autenticazione, ove necessaria, mediante pin e *password*. In tal modo, anche coloro che non siano già in possesso di CIE/CNS, potranno accedere ai servizi erogati *on-line* dalle amministrazioni, mediante siffatto alternativo sistema di autenticazione. Si realizzerà quindi, solo in via provvisoria, un sistema duale di interazione tra amministrazione

e cittadini, fino a che la diffusione di CIE/CNS e il relativo riconoscimento da parte delle pubbliche amministrazioni, non sia generalizzato.

Sono escluse dalle suddetta prescrizioni, in linea con quanto affermato nell'art.64, comma 3 del CAD, le trasmissioni telematiche gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze e le agenzie fiscali.

L'adempimento alle prescrizioni fissate nell'art. 64 del CAD, integra elemento di valutazione della dirigenza. Il livello di interazione informatica con i cittadini, ossia la quantità di procedimenti attivati, in virtù di istanze prodotte mediante strumento digitale, costituisce, infatti, un oggettivo parametro di misurazione delle prestazioni.

8. Interoperabilità dei sistemi di gestione elettronica dei documenti delle amministrazioni

Per aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa e l'efficienza interna delle amministrazioni, occorre rendere più veloce ed economico lo scambio di documenti tra le pubbliche amministrazioni. A tal fine, i sistemi di gestione informatica dei flussi documentali si collocano in una dimensione più ampia nell'ottica della interconnessione e interoperabilità dei sistemi informativi pubblici. In particolare per interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico si intende la possibilità di trattamento automatico, da parte di un sistema di protocollo ricevente, delle informazioni trasmesse da un sistema di protocollo mittente, allo scopo di automatizzare altresì le attività ed i processi amministrativi conseguenti (articolo 55, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ed articolo 15 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 31 ottobre 2000, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 21 novembre 2000, n. 272).

Per realizzare l'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale gestiti dalle pubbliche amministrazioni, è necessario che le amministrazioni, in primo luogo, utilizzino, sin dalla formazione

del documento, gli strumenti elettronici e la firma digitale nonché la trasmissione mediante posta elettronica certificata secondo le modalità stabilite dalle disposizioni vigenti (circolare AIPA del 7 maggio 2001, n. 28). Le amministrazioni dovranno, altresì, dotarsi degli strumenti tecnologici necessari per la conservazione dei documenti generati in formato digitale secondo le regole attualmente vigenti (delibera n. 11 CNIPA del 19 febbraio 2004).

Il ministro
Luigi Nicolais

Roma, 20 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 3/2007

A

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Consiglio di Stato
- Corte dei conti
- Avvocatura generale dello Stato
- Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
- Agenzie *ex* d.lgs. n. 300 del 1999
- Enti pubblici non economici
- Enti pubblici economici
- Enti di ricerca
- Scuole di ogni ordine e grado
- Istituzioni universitarie
- ARAN
- Scuola superiore della pubblica amministrazione
- Autorità amministrative indipendenti
- Regioni
- Aziende del Servizio sanitario nazionale
- Enti locali

- Camere di commercio
 - Società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa
- e, p. c., a
- Conferenza dei presidenti delle Regioni
 - ANCI
 - UPI
 - CRUI

Oggetto: limiti massimi a retribuzioni e compensi ed obblighi di pubblicità per incarichi corrisposti da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa, art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007.

E' pervenuta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri richiesta di parere da parte del Ministero delle comunicazioni relativamente all'ambito di applicazione del c. 593 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 agli incarichi conferiti da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa. In merito data la rilevanza generale della richiamata disposizione si forniscono i seguenti indirizzi.

Con l'art. 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006, legge finanziaria per il 2007, sono state introdotte prescrizioni finalizzate al contenimento della spesa per retribuzioni e compensi corrisposti dallo Stato, da tutti gli enti pubblici, e da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa nonché all'attuazione della trasparenza in ordine agli incarichi corrisposti.

Il comma in questione contiene tre norme. Innanzi tutto, viene fissato un tetto massimo per le retribuzioni o i compensi considerati, secondariamente viene imposto ai soggetti interessati un obbligo di pubblicità e infine

viene introdotta una norma di carattere sanzionatorio per il caso di violazione, con responsabilità solidale e disciplina *ex lege* del danno erariale.

La disposizione fa poi espresso riferimento alla retribuzione dei “consulenti”. Debbono a tal proposito essere considerate le consulenze conferite dallo Stato, dagli enti pubblici e dalle società a prevalente partecipazione pubblica non quotate. La considerazione della tipologia di parametro utilizzato dal legislatore (quello della “retribuzione”) insieme ad una valutazione complessiva delle situazioni disciplinate (retribuzione per incarichi dirigenziali, per componente di commissione o membro di collegio, retribuzione per particolari incarichi previsti nello statuto per gli amministratori delle società partecipate di cui al comma 465) fanno attribuire a questa espressione una connotazione di continuità nello svolgimento dell’incarico. Pertanto, la norma non riguarda, in primo luogo, le consulenze aventi carattere di occasionalità o finalizzate a singole e specifiche prestazioni, bensì solo quelle caratterizzate da una certa durata o continuità.

In merito alle società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa occorre soffermarsi necessariamente sulle attività aziendali svolte da queste ultime e sulla esposizione di dette attività alle dinamiche di mercato e di concorrenza e quindi alla disciplina generale ed eventualmente alle discipline speciali del mercato della concorrenza.

Visto che la nuova disposizione concerne oltre che le pubbliche amministrazioni che non svolgono attività economica anche enti che operano sul mercato, al fine di consentire l’esplicarsi della libera concorrenza ed il corretto svolgimento delle negoziazioni debbono ritenersi esclusi dal campo di applicazione della specifica normativa gli incarichi corrisposti per reclutare risorse professionali al fine di svolgere le attività aziendali. Una eventuale applicazione del tetto previsto dalla disposizione richiamata e del relativo obbligo di comunicazione altererebbe il normale esplicarsi del confronto aziendale ponendo la società a prevalente partecipazione pubblica in una situazione di svantaggio, alterando significativamente le regole del mercato della concorrenza, che ad esempio nel settore delle comunicazioni di massa sono oggetto di specifica disciplina e articolata regolamentazione. Tale esclusione risulta motivata inoltre dalle modalità gestionali con le quali tali società

concorrono al raggiungimento dei fini aziendali, prevedendo in via ordinaria il ricorso allo strumento dell'incarico, che altrimenti nelle pubbliche amministrazioni deve trovare sporadica applicazione.

D'altro canto, la norma non riguarda quelle prestazioni di opera professionale in senso tecnico che (es. prestazione di opera artistica), oltre a essere caratterizzate dal carattere assolutamente occasionale della prestazione, sono talvolta, altresì, connotate, quanto al compenso, dall'applicazione di tariffe predeterminate nell'ambito dei vari ordinamenti delle professioni (es. incarichi di progettazione, richiesta di pareri legali o attività defensionale in giudizio), sicché la nuova disciplina non riguarda queste ipotesi ed il corrispettivo di questi incarichi rimane regolato dal codice civile e dalla rispettive discipline di settore.

In ordine al campo di applicazione della norma sulla pubblicità, valgono gli stessi chiarimenti espressi sopra per il tetto retributivo, conseguentemente non sono soggetti alla pubblicità gli incarichi esclusi dall'applicazione del citato tetto retributivo. Restano ferme le eventuali disposizioni vigenti in materia di pubblicità e comunicazione di detti incarichi.

Il ministro
Luigi Nicolais

Roma, 22 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 7/2007

A

- Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale
Roma
- Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi
- Consiglio di Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Corte dei conti
Ufficio del segretario generale
Roma
- Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Agenzie
Loro sedi
- ARAN
Roma

- Enti pubblici non economici
(tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi
 - Enti pubblici
(*ex art. 70 del d.lgs. n. 165/01*)
Loro sedi
 - Enti di ricerca
(tramite i ministeri vigilanti)
Roma
 - Istituzioni universitarie
(tramite il Ministero dell'Università e della ricerca)
Roma
 - Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato
(tramite il Ministero dello sviluppo economico)
- e, p.c.
- Scuola superiore della pubblica amministrazione
Roma
 - Conferenza dei rettori delle università italiane
 - Unioncamere

Direttiva riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.

Premessa

La legge finanziaria per l'anno 2007 ha previsto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di procedere alla stabilizzazione del personale, utilizzato con contratti di natura temporanea, ma con riferimento a fabbisogni permanenti dell'amministrazione. Si tratta del primo atto di un processo che interesserà tutto il fenomeno del precariato presente nelle pubbliche amministrazioni e che dovrà trovare soluzione nell'arco della legislatura così come previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 6 aprile 2007 attraverso l'applicazione delle disposizioni contenute nei commi 417, 418, 558, 565, 566 e 1156 lett. F della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I processi di stabilizzazione potranno essere effettuati nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita nella medesima legge e nel rispetto delle disposizioni vigenti in tema di dotazioni organiche e di programmazione triennale dei fabbisogni.

1. Articolo unico, comma 519, della legge finanziaria: stabilizzazione del personale a tempo determinato nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici.

Il comma 519 destina, per l'anno 2007, il 20% del fondo di cui al comma 96, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come incrementato dal comma 513 della legge, alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale, assunto a tempo determinato, in servizio da almeno tre anni, anche non continuativi alla data di entrata in vigore della legge medesima, o che maturi tre anni, anche dopo l'entrata in vigore della legge, in virtù di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006, oppure non più in servizio ma che abbia maturato il requisito dei tre anni di servizio, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore all'entrata in vigore della legge.

Le amministrazioni che attingono al fondo sopra richiamato sono quelle individuate dall'articolo 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004 e, dunque, le sole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le

agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Le amministrazioni pubbliche non richiamate espressamente nel comma 519 (cioè quelle amministrazioni non direttamente destinatarie dei commi 95 e 96 dell'articolo 1, della legge n. 311/2004), in quanto sottoposte a specifiche disposizioni in materia di assunzioni, quali ad esempio i commi 101, 102 e 105 della legge n. 311 del 2004 (ACI, consigli nazionali degli ordini, federazioni, università o camere di commercio), adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dal medesimo comma 519 in termini di requisiti e modalità di assunzione, tenendo conto delle relative peculiarità e nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio e delle specifiche disposizioni in materia di assunzioni e di tetti di spesa. Nell'ambito della propria potestà regolamentare le amministrazioni non richiamate dal c. 519 disciplineranno la proroga dei contratti in essere con il personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge finanziaria sino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione.

In particolare si ricorda, relativamente alle università, che le procedure di stabilizzazione riguardano il solo personale di cui al comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001. Le università procederanno alla stabilizzazione del proprio personale nell'ambito e nei limiti delle programmazioni di cui al c. 105 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nel rispetto delle procedure e dei vincoli ivi previsti.

Con il medesimo fondo di cui al c. 95 dell'art. 1 della legge 311/2004, a norma del comma 940, si provvederà alla stabilizzazione del personale fuori ruolo operante presso il parco nazionale del Gran Sasso dei monti della Laga e del parco nazionale della Maiella, per un ammontare pari a 2.000.000 di euro a decorrere dal 2007. La stabilizzazione avviene nei limiti del finanziamento, secondo le norme sul reclutamento, e limitatamente a tale comma 940 anche in soprannumero, relativamente al personale in possesso dei requisiti indicati nel comma 519.

Inoltre gli enti parco richiamati stipulano nuovi contratti a tempo determinato subordinato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, al personale che già vi presta attività professionale, fino alla definitiva stabilizzazione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2008.

2. Presupposti per la stabilizzazione.

Le amministrazioni destinatarie delle disposizioni di cui al comma 519 citato, nel procedere alla stabilizzazione del personale che presenterà apposita domanda, faranno riferimento alle indicazioni che seguono.

In primo luogo occorre chiarire che il legislatore è intervenuto con la finalità di sanare situazioni che si protraggono da lungo tempo e che hanno disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Infatti, come già diffusamente sottolineato nella circolare n. 3 del 2006 del ministro per la Funzione pubblica, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato corrisponde alla necessità di fare fronte ad esigenze temporanee delle amministrazioni, mentre nelle situazioni oggetto della stabilizzazione prevista dalla legge finanziaria per l'anno 2007 di fatto si sono utilizzate tipologie di lavoro temporaneo per esigenze permanenti dell'amministrazione e non esternalizzate.

Inoltre, occorre ricordare che sebbene la natura delle disposizioni di cui si tratta possa essere considerata derogatoria rispetto alle normali procedure di assunzione, in quanto finalizzata a sanare le situazioni sopra descritte, occorre necessariamente inquadrare la loro applicazione nel sistema delle norme vigenti in materia.

Ciò comporta la necessità che sia accertata la vacanza in organico rispetto alla qualifica da assumere, la quale dovrà risultare dalla dotazione organica vigente e dalla programmazione del fabbisogno appositamente

aggiornata a norma dell'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche tenuto conto dei processi di riorganizzazione in corso in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 404 a 416, e da 440 a 445 della legge n. 296 del 2006, per le amministrazioni ivi indicate. Le dotazioni organiche verranno modificate, qualora necessario, per consentire le trasformazioni dei rapporti di lavoro in coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni di personale esclusivamente ad invarianza della spesa teorica complessiva anche nell'ambito dei processi avviati con i commi 404 e seguenti e 440 e seguenti della legge finanziaria per il 2007 e nel rispetto comunque di quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 165/2001.

Le autorizzazioni alle assunzioni in questione vengono concesse con le modalità di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Dovrà, inoltre, essere rispettato il requisito del possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno nelle singole qualifiche, previsto dai vigenti sistemi di classificazione. E' possibile derogare a tale requisito esclusivamente per il personale assunto e inquadrato per legge o sulla base di procedure che prevedevano al tempo titoli di studio diversi.

Infine, come peraltro espressamente previsto dal comma 519, dovrà essere rispettato il principio posto dall'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dell'accesso tramite procedure selettive, con la conseguenza che qualora occorra procedere alla stabilizzazione di personale che non abbia sostenuto "procedure selettive di tipo concorsuale", la stabilizzazione per tale personale sarà subordinata al superamento di tali procedure che saranno a tal fine disposte dalle amministrazioni che dovranno assumere definitivamente i dipendenti interessati.

Considerata la finalità delle disposizioni, di cui al comma 519, le quali, come ricordato, intervengono a sanare una situazione di fatto creata in conseguenza di un utilizzo improprio delle tipologie di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni e trattandosi di assunzione riservata e non aperta, si ritiene che si debba prescindere, al riguardo, dal principio del previo esperimento delle procedure di mobilità e dalla procedura di cui all'articolo 34-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, cui si deve dar corso obbligatoriamente quando si

bandiscono concorsi pubblici che garantiscono l'adeguato accesso dall'esterno in ossequio ai principi sanciti dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema.

3. Requisiti per accedere alle procedure di stabilizzazione.

La stabilizzazione riguarda il solo personale non dirigenziale, che abbia maturato o maturerà il requisito di tre anni di servizio complessivi, e, nel darvi corso, le amministrazioni seguiranno il seguente ordine di priorità.

Saranno stabilizzati in primo luogo i dipendenti che hanno maturato il requisito dei tre anni di servizio nella medesima amministrazione.

In secondo luogo si procederà per coloro che abbiano raggiunto il predetto requisito presso diverse amministrazioni. In tal caso la stabilizzazione avviene con l'ultima amministrazione nella quale si è prestato servizio e nell'ambito dell'ultima qualifica rivestita per la quale si dovrà sostenere apposita procedura selettiva qualora il personale in questione non sia stato assunto mediante prova selettiva di natura concorsuale.

L'amministrazione che procede alla stabilizzazione può fare utilmente riferimento a procedure selettive svolte presso altre amministrazioni solo se riferibili alla qualifica per la quale si stipula il contratto a tempo indeterminato. Diversamente occorrerà procedere ad una nuova selezione.

Infine, coloro che abbiano stipulato un contratto anteriormente alla data del 29 settembre 2006, e che, pertanto, debbono ancora maturare il requisito dei tre anni di servizio, saranno stabilizzati successivamente alla scadenza del triennio. È questo il caso dei contratti a tempo determinato stipulati dal Ministero per i beni e le attività culturali ai sensi dell'articolo 1, comma 596, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Anche per tale personale occorrerà predisporre procedure selettive.

Possono accedere alle procedure di stabilizzazione anche coloro che siano stati assunti a tempo determinato mediante procedure “previste per legge”, sempre nel rispetto del requisito dei tre anni di servizio. Rientrano in questa categoria, tra l’altro, coloro i quali sono soggetti alla normativa di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, cioè le assunzioni obbligatorie mediante avvio degli iscritti nelle liste di collocamento con chiamata numerica e nominativa ai sensi della normativa vigente, nonché il personale reclutato mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo.

Per coloro che sono stati assunti con procedure non concorsuali sarà necessario disporre apposite prove selettive.

In generale sono da ritenersi esclusi dall’intero processo di stabilizzazione, del personale con rapporti di lavoro flessibile i contratti di lavoro a tempo determinato afferenti gli uffici di diretta collaborazione dell’autorità politica. Questi ultimi sono, infatti, caratterizzati, per loro stessa natura, dalla temporaneità, in quanto legati da un particolare rapporto fiduciario con il vertice politico e, pertanto, sono destinati naturalmente a concludersi con la scadenza del mandato o le dimissioni di questo.

Sono, altresì, da ritenersi esclusi i lavoratori in somministrazione utilizzati da pubbliche amministrazioni in quanto il contratto di lavoro, in forza del quale gli stessi effettuano temporaneamente la prestazione lavorativa presso un soggetto terzo, viene stipulato con l’Agenzia di somministrazione della quale i medesimi sono dipendenti.

4. Le procedure di stabilizzazione.

Le amministrazioni, nell’ambito della propria autonomia regolamentare e nel rispetto delle relazioni sindacali, definiranno le proprie procedure di stabilizzazione in coerenza con i principi sanciti dall’articolo 35 del decreto

legislativo n. 165 del 2001, con particolare riferimento a quanto stabilito nel comma 3, del medesimo articolo, in tema di pubblicità, trasparenza e pari opportunità delle procedure di reclutamento del personale.

Ciò comporta la necessità che le amministrazioni provvedano a pubblicizzare l'avvio delle procedure di stabilizzazione mediante avviso anche nel caso in cui si non si debba dare corso alle richiamate prove selettive di natura concorsuale in quanto le medesime siano state già espletate precedentemente all'assunzione a tempo determinato del personale che si stabilizza.

Nell'avviso saranno indicati i requisiti ed i criteri necessari per poter presentare le relative domande di stabilizzazione, nonché le sedi presso le quali sarà effettuata l'assunzione in riferimento alle risultanze della programmazione triennale dei fabbisogni. È, inoltre, opportuno che i dipendenti che aspirano alla stabilizzazione dichiarino, nella domanda che presenteranno a tal fine, di non avere presentato analoga domanda presso altra amministrazione, considerato che l'amministrazione presso la quale presta servizio continua ad avvalersene nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione.

Le amministrazioni quindi predisporranno graduatorie distinte per categoria e profili sulla base dell'anzianità di servizio al fine di dare soluzione, innanzitutto, ai fenomeni di precariato che si sono succeduti e stratificati da lungo tempo. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa e regolamentare potranno essere previsti ulteriori titoli, anche riferiti all'esperienza professionale in possesso, al fine di predisporre le graduatorie per la trasformazione. A tali graduatorie non si applicano le disposizioni sulla validità e proroga previste per le graduatorie predisposte a seguito di concorsi pubblici, trattandosi di procedura speciale che mira ad assicurare anche nel tempo la trasformazione del rapporto di lavoro.

Successivamente alla pubblicazione dell'avviso, le amministrazioni comunicheranno i dati relativi al numero dei dipendenti da assumere a tempo indeterminato ed alle domande ricevute al Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni ed al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, con i necessari riferimenti alla programmazione

triennale dei fabbisogni ed alle dotazioni organiche vigenti sulla base di apposite note circolari che verranno prossimamente emanate.

Infine si ricorda che il comma 519 dispone la proroga *ex lege* dei contratti relativi al personale destinatario della stabilizzazione fino alla stipula del contratto a tempo indeterminato. Detta proroga opera direttamente per le amministrazioni dello Stato, mentre per gli altri enti, non ricompresi nel comma 519, occorrerà che i medesimi adeguino a tale scopo i propri regolamenti.

5. Le disposizioni relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Il comma 529 prevede che per il triennio 2007-2009 le pubbliche amministrazioni che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, secondo le disposizioni vigenti, riserveranno una percentuale del sessanta per cento del totale dei posti programmati a soggetti con i quali abbiano stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Tale disposizione trova applicazione nei confronti delle amministrazioni di cui al comma 520 e 523, nonché delle amministrazioni che recepiscono la disposizione nei propri regolamenti. Per gli enti di ricerca il c. 529 si applica anche con riferimento ai soggetti titolari di assegni per la collaborazione ad attività di ricerca, per i quali detti enti regolamenteranno le specifiche riserve.

Requisito necessario per accedere alla riserva di posti è costituito dalla durata complessiva del contratto che deve essere di un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006 nell'ambito del settore in cui si vuole ricoprire il fabbisogno di personale a tempo determinato.

La legge finanziaria si riferisce ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono stati stipulati dalle amministrazioni al di fuori delle previsioni dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del

2001, nel testo vigente prima della modifica apportata dal decreto legge n. 223 del 2006, come convertito dalla legge n. 248 del 2006, attraverso i quali si è fatto fronte alle ordinarie esigenze di servizio, in carenza dei presupposti di straordinarietà dell'esigenza e di provata competenza che giustificavano, allora come oggi, il ricorso alle collaborazioni esterne.

Pertanto, anche questa previsione trova la sua ragione nella volontà di sanare i comportamenti delle amministrazioni non in linea con le norme vigenti in tema di organizzazione e di reclutamento.

6. Enti di ricerca.

Per l'anno 2007, per le specifiche esigenze degli enti di ricerca e ai sensi del comma 520 dell'articolo 1, L. n. 296/2006, è costituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo. Tale fondo è destinato alla stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca in possesso dei requisiti temporali e di selezione di cui al comma 519, nonché all'assunzione dei vincitori di concorso nell'ambito delle dotazioni organiche vigenti.

Per l'anno 2007 è previsto uno stanziamento pari a 20 milioni di euro, mentre dall'anno 2008 lo stanziamento ammonta a 30 milioni di euro annui.

All'utilizzo di tale fondo si provvede con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ciò comporta che possono aspirare alla stabilizzazione presso i predetti enti coloro che siano stati assunti con un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato per le qualifiche ed i profili ivi indicati ed impiegato effettivamente in attività di ricerca, quindi con esclusione, relativamente a tale fondo, del personale assunto con qualifiche e profili non attinenti all'attività di ricerca ed utilizzato in funzioni amministrative di supporto non

finalizzate all'attività di ricerca. Tale personale amministrativo potrà essere stabilizzato secondo i requisiti e le modalità di cui al c. 519.

Gli enti di ricerca, nell'ambito delle nuove programmazioni triennali dei fabbisogni, individueranno i nuovi fabbisogni che, ove mancanti, potranno portare ad un aggiornamento della dotazione organica, quantitativa e qualitativa, esclusivamente ad invarianza di spesa totale, trasformando i posti vacanti per la spesa equivalente, in considerazione della priorità riservata dal legislatore alla stabilizzazione dei contratti di lavoro a termine.

Per quanto concerne i requisiti necessari per la stabilizzazione si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo 3 della presente direttiva.

7. Indirizzi in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibili.

Da ultimo si richiama l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di rispettare le disposizioni vigenti in tema di ricorso alle forme di lavoro flessibile in generale, e di contratti a tempo determinato in particolare, contenute nell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come di recente modificato dal decreto legge n. 4 del 2006. Tale articolo dispone che i datori di lavoro pubblici possono ricorrere, in particolare, ai contratti a tempo determinato solo per esigenze "temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea".

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 sono finalizzate a sanare situazioni non in linea con le normative sopra richiamate, e con la normativa previgente, in quanto molte amministrazioni hanno stipulato diversi contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, peraltro spesso con i medesimi lavoratori, per far fronte ad esigenze durature che potevano essere soddisfatte, ad esempio, con processi di riqualificazione o riconversione.

Le scelte organizzative compiute in violazione delle disposizioni dell'articolo 36 citato non corrispondono ai principi di buon andamento cui deve uniformarsi l'azione amministrativa e comportano un danno all'amministrazione non solo in termini di costi ma anche di immagine, in quanto generano aspettative nei lavoratori assunti con contratti a tempo determinato che difficilmente possono avere riscontro, considerata la necessità di contenere i costi della pubblica amministrazione affermata costantemente dalle leggi finanziarie. Si ricordano pertanto anche i limiti di spesa di cui al comma 187 dell'art. 1 della legge 266/2005, così come modificato dal comma 538 dell'art. 1 della legge 296/2006 e le responsabilità in materia del personale dirigente che instaura detti rapporti di lavoro in violazione delle norme richiamate. Le amministrazioni dovranno operare esclusivamente attraverso le competenze presenti al proprio interno anche attraverso l'adozione di moduli organizzativi flessibili.

Gli organi di controllo interno vigilano sulla corretta applicazione della normativa richiamata nel presente paragrafo e segnalano alle sezioni competenti della Corte dei conti la violazione delle norme in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibile.

Il ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

Luigi Nicolais

Roma, 30 aprile 2007

[torna all'indice](#)

Indice

Corte costituzionale		Sentenza n.	40/07
		"	103/07
Corte suprema di cassazione	Sezioni unite civili	Sentenza n.	2696/07
	Sezione I civile	" "	1752/07
	" lavoro	" "	2233/07
Consiglio di Stato	Adunanza plenaria	Sentenza n.	4/07
	Sezione V	" "	53/07
Corte dei conti	Sezione giurisdizionale Bolzano	Sentenza n.	69/06
TAR	Lazio (Roma - sez. III <i>bis</i>)	Sentenza n.	149/07
	Sicilia (Palermo - sez- III)	"	3931/07

[torna al sommario](#)

CORTE COSTITUZIONALE

Franco Bile: presidente;

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, Paolo Maria Napolitano: giudici.

Sentenza 20 febbraio 2007, n. 40

(Pubblico impiego - Disciplina del rapporto di lavoro)

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa Regione siciliana approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII) recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione», promosso con ricorso del commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 27 gennaio 2006, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2006 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Sabelli per il commissario dello Stato per la Regione siciliana e gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 27 gennaio 2006 e depositato il 6 febbraio 2006, il commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto, in riferimento agli artt. 3, 39, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione».

Il ricorrente espone di aver impugnato in precedenza il disegno di legge n. 1084, approvato dalla medesima Assemblea il 17 dicembre 2005, recante «Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie», il quale era stato poi promulgato come legge della Regione siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie) con omissione delle parti impuginate.

Successivamente, prosegue il ricorrente, in sede di Commissione bilancio erano stati elaborati tredici testi normativi che in alcuni casi contenevano la mera riscrittura delle norme già censurate, in altri la rivisitazione del testo precedentemente approvato.

In particolare, la delibera oggetto dell'attuale impugnazione, a parere del commissario dello Stato, ripropone con modifiche il testo dell'art. 19, comma 15, del disegno di legge n. 1084, ma non supererebbe i motivi dell'impugnativa in precedenza proposta per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., le cui argomentazioni dovrebbero intendersi integralmente richiamate nel nuovo ricorso.

Ai predetti motivi di illegittimità costituzionale, il ricorrente aggiunge la denuncia del contrasto della predetta delibera con l'art. 39 Cost., contrasto derivante dal fatto che la stessa conterrebbe una puntuale disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti al Corpo forestale della Regione siciliana, trascurando così che tale materia richiederebbe il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

In particolare, la norma censurata non terrebbe conto dell'impegno assunto dalla Regione con l'art. 110 del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005, il quale ha fatto espresso richiamo all'attività di un istituendo comitato composto da rappresentanti dell'agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana, dell'amministrazione regionale e delle organizzazioni sindacali firmatarie, allo scopo di

approfondire gli aspetti di carattere giuridico ed economico della materia nello specifico settore in vista della stipula di un ulteriore contratto integrativo. La disposizione impugnata, pertanto, si porrebbe in contrasto con il diritto dei lavoratori di partecipare, attraverso le proprie rappresentanze, alla definizione di materie ed istituti di specifico interesse, violando così l'art. 39 della Costituzione.

2. Si è costituita la Regione siciliana che ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

L'inammissibilità del ricorso deriverebbe, per le censure sollevate in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dal fatto che il commissario dello Stato si sarebbe limitato a rinviare ai motivi contenuti in un altro ricorso e, per quella formulata in riferimento all'art. 39 Cost., dal fatto che essa sarebbe sorretta unicamente da inadeguate e scarse motivazioni prive di soddisfacenti argomentazioni logiche.

Nel merito, la Regione sostiene la legittimità della delibera legislativa impugnata, la quale si limiterebbe ad inserire, nell'ambito delle dotazioni organiche del Corpo forestale della Regione siciliana, gli stessi ruoli previsti per il Corpo forestale dello Stato.

Né, ad avviso della Regione, potrebbe pervenirsi a diversa conclusione facendo leva sull'art. 110 del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005, sia perché l'autonomia collettiva non esclude la legittimità di limiti legali della stessa, sia perché il Corpo forestale regionale costituisce una forza di polizia e, pertanto, la sua disciplina non potrebbe che essere soggetta a riserva di legge, in conformità con quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale). La sottrazione del Corpo forestale alla contrattazione collettiva sarebbe, poi, confermata dall'art. 76 della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), il quale, in materia di riordino delle carriere del personale del Corpo forestale della Regione e del personale amministrativo ad esso collegato, rinvierebbe ai principi contenuti nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, nella legge 6 marzo 1992, n. 216 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, recante autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle

corrispondenti categorie delle altre forze di polizia. Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici) e nelle altre norme concernenti il Corpo forestale dello Stato.

Infine, la Regione deduce che l'attribuzione, ad un comitato quale quello contemplato dall'art. 110 del citato contratto collettivo regionale di lavoro, di compiti condizionanti l'esercizio della potestà legislativa regionale si porrebbe in contrasto con la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di stato giuridico ed economico del proprio personale stabilita dall'art. 14, lettera q), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455).

Considerato in diritto

1. Il commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto, in riferimento agli artt. 3, 39, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione».

Tale delibera consta di due articoli.

L'art. 1 stabilisce che, in attesa della riforma del Corpo forestale regionale, sono istituiti, per il personale direttivo e non direttivo del Corpo medesimo, i medesimi ruoli contemplati, dalla legislazione statale, per il Corpo forestale dello Stato (comma 1), con contestuale soppressione dei ruoli previsti dalla precedente normativa regionale (comma 10). L'art. 1, inoltre, dispone in materia di inquadramento del personale direttivo e non direttivo (commi 2 e 3), rinvia ad un successivo decreto del Presidente della Regione per la definizione delle competenze, dell'ordinamento professionale, dell'articolazione in posizioni all'interno delle rispettive categorie e dell'organico (comma 4), individua le procedure concorsuali da attuare per far fronte al fabbisogno organico

dei ruoli da essa istituiti (comma 5), ribadisce che al personale del Corpo forestale regionale si applica il contratto dei dipendenti regionali (comma 6), detta disposizioni in materia di indennità mensile pensionabile (commi 6 e 7), prevede una disciplina transitoria (comma 8) e, infine, assicura la copertura finanziaria dell'intervento legislativo (comma 9). L'art. 2 dispone in tema di entrata in vigore del testo legislativo.

2. Il commissario dello Stato deduce che le disposizioni ora illustrate ripropongono con alcune modifiche quelle contenute nell'art. 19, comma 15, del disegno di legge n. 1084, approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 7 dicembre 2005, recante «Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie».

Contro tale disposizione (ed altre contenute nella medesima delibera legislativa) il commissario dello Stato aveva proposto un ricorso in ordine al quale questa corte, con ordinanza n. 204 del 2006, ha dichiarato cessata la materia del contendere, perché la predetta delibera nel frattempo era stata promulgata come legge della Regione siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie) con omissione delle parti impugnate.

Ad avviso del commissario dello Stato la delibera legislativa oggetto dell'attuale impugnazione non supererebbe i motivi di quella in precedenza proposta per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente, però, a sostegno del dedotto contrasto con i predetti parametri costituzionali, si limita a richiamare le argomentazioni svolte nel suo precedente ricorso definito con la citata ordinanza n. 204 del 2006.

Con riferimento a tali parametri, la questione è inammissibile, perché motivata *per relationem*. Infatti, la giurisprudenza di questa corte ha affermato che, in virtù del principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale, il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano le sentenze n. 139 del 2006, n. 450 del 2005 e n. 384 del 1999).

3. Con riferimento all'art. 39 Cost., il commissario dello Stato si duole del fatto che la delibera legislativa impugnata avrebbe trascurato il diritto dei lavoratori a partecipare, mediante le rappresentanze sindacali, alla definizione del trattamento applicabile al loro rapporto di lavoro e, in particolare, avrebbe vanificato l'obbligo che l'amministrazione regionale aveva assunto con l'art. 110, comma 2, del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005.

Sotto questo profilo la questione non è fondata.

L'art. 110, comma 2, del menzionato contratto collettivo stabilisce che «entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente accordo l'Aran Sicilia insedierà un apposito comitato con la partecipazione di rappresentanti della stessa agenzia e dell'amministrazione forestale e rappresentanti delle OO.SS. firmatarie del presente contratto, al fine di approfondire gli aspetti di carattere giuridico riguardanti il Corpo forestale della Regione siciliana e proporre, entro 90 giorni dalla istituzione, i conseguenti provvedimenti da adottare».

Circa i rapporti tra la legge e l'autonomia collettiva garantita dall'art. 39 Cost., questa corte ha più volte affermato che detta autonomia può essere legittimamente compressa o annullata nei suoi esiti concreti dal legislatore solamente quando essa introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge ovvero quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991).

Nella presente fattispecie, tuttavia, le norme impuginate dal commissario dello Stato non contengono né compressione, né tantomeno annullamento degli esiti della contrattazione collettiva riferiti al rapporto di lavoro del personale del Corpo forestale della Regione siciliana.

In particolare, quanto al trattamento economico, l'art. 110, comma 1, del citato contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005 stabilisce l'applicazione al personale del Corpo forestale regionale di tutti gli istituti a carattere economico disciplinati nel contratto collettivo medesimo. Tale disposizione non è stata incisa dalla delibera impugnata

Quanto, invece, al comma 2 del medesimo art. 110, si osserva che esso si limita a contemplare l'istituzione di un comitato composto da rappresentanti di entrambe le parti del rapporto al mero scopo di approfondire soltanto gli aspetti di carattere giuridico riguardanti il Corpo forestale della Regione siciliana e di proporre i conseguenti provvedimenti da adottare.

La clausola contrattuale, dunque, non stabilisce che la materia dell'ordinamento professionale del personale forestale deve costituire oggetto di autonoma determinazione in sede negoziale. Al comitato da essa previsto è affidato semplicemente il compito di elaborare «proposte» (e non, quindi, di concludere accordi sindacali) per «i conseguenti provvedimenti da adottare» (e, dunque, neppure si prevede un'esclusiva competenza della fonte contrattuale a disciplinare le materie oggetto delle proposte elaborate dal comitato).

Si aggiunga che, alla data di approvazione della delibera impugnata (20 gennaio 2006), era già ampiamente scaduto il termine entro il quale, secondo le stesse previsioni dell'art. 110 del contratto collettivo, il comitato avrebbe dovuto formulare le proprie proposte. Il ricorrente, però, non ha fornito alcuna indicazione circa l'effettiva elaborazione, da parte del comitato, di qualche proposta circa la materia sulla quale essa sarebbe intervenuta. Pertanto non è possibile neppure verificare se la delibera legislativa in questione abbia disatteso l'attività svolta dal comitato, essendo incerto addirittura se quest'ultimo si sia costituito e se abbia formulato qualche proposta in tema di ordinamento del personale.

In conclusione, in considerazione dei termini nei quali è stata formulata la censura, non è possibile pervenire alla conclusione che l'attività legislativa della Regione abbia compresso indebitamente l'autonomia negoziale collettiva.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione» proposta, in riferimento agli articoli 3, 51 e 81 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII) proposta, in riferimento all'articolo 39 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2007.

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2007

[torna all'indice](#)

CORTE COSTITUZIONALE

Franco Bile: presidente;

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 Saule, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano: giudici.

Sentenza 23 marzo 2007, n. 103

(Spoils system)

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 1, lettera b), e 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), promossi con ordinanze del 14 dicembre 2005, del 1° febbraio, del 18 gennaio, del 1° febbraio, dell'11 e del 3 marzo 2006 e del 4 novembre 2005 dal tribunale di Roma rispettivamente iscritte ai nn. 38, 97, 107, 157, 158, 159 e 547 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 8, 15, 16, 22 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione di Czz., Rmm., Clt., Dgl., Mdn., Cct., Odc., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini, Amos Andreoni e Luisa Torchia per Czz., Vittorio Angiolini, Amos Andreoni, Luisa Torchia e Massimo Luciani per Rmm., Clt., Dgl., Mdn., Cct. e Odc. e l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 4 novembre 2005 (r.o. n. 547 del 2006) il tribunale di Roma, nel corso di una controversia di lavoro introdotta dal dott. Odc. nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, lettera b), e 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 70, 97 e 98 della Costituzione.

Il giudice *a quo* premette che il ricorrente ha stipulato, in data 8 gennaio 2001, con il Ministero della pubblica istruzione un contratto a tempo determinato, di durata quinquennale, avente ad oggetto il conferimento di un incarico di direzione di un ufficio di livello dirigenziale generale, nella specie, direzione dell'ufficio scolastico regionale delle Marche.

In data 24 settembre 2002, con nota n. 11275, l'amministrazione di appartenenza comunicava al ricorrente la mancata conferma dell'incarico già ricoperto «preannunciandogli» l'attribuzione di un incarico di studio della durata non superiore ad un anno con mantenimento del precedente trattamento economico, in applicazione dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002.

Con successiva nota n. 11300 del 25 settembre 2002, l'amministrazione proponeva l'attribuzione ad altro soggetto dell'incarico precedentemente ricoperto dal ricorrente. In pari data la stessa amministrazione procedeva ad attribuire tutti gli incarichi relativi ai restanti posti di funzione dirigenziale di livello equivalente all'incarico originariamente attribuito allo stesso ricorrente.

Quest'ultimo proponeva ricorso *ex art. 700* del codice di procedura civile, prospettando questione di legittimità costituzionale della citata norma e chiedendo di ordinare al ministero convenuto di ripristinarlo nelle originarie funzioni.

In sede cautelare, veniva ordinato all'amministrazione di attribuire al ricorrente una funzione equivalente in relazione ai posti vacanti o assegnati ad interim alla data di notifica del ricorso.

In sede di reclamo, il tribunale, in composizione collegiale, revocava il predetto provvedimento cautelare impugnato.

Nelle more dell'emanazione della suddetta ordinanza di revoca, il ricorrente proponeva ricorso per la prosecuzione del giudizio di merito, chiedendo che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, al fine di ottenere la condanna del ministero al ripristino delle sue originarie funzioni, e prospettando anche richieste «in via subordinata».

Chiedeva in ogni caso la condanna del MIUR a corrispondergli «la retribuzione originariamente pattuita fino alla scadenza naturale del 31 gennaio 2006; la condanna del MIUR al risarcimento del danno subito per effetto del demansionamento subito; il riconoscimento del diritto di chance nell'accesso ad incarichi dirigenziali di livello generale (...) ordinando alla parte convenuta la ricostruzione della carriera, oltre al risarcimento del danno da perdita di chance; il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, alla restituzione personale e professionale, nonché all'onore, al prestigio ed alla dignità professionale che quantificava in euro 120.000».

1.1. Il rimettente sottolinea, sul piano della rilevanza, che il censurato art. 3, comma 7, trova applicazione nel caso di specie.

La norma impugnata precluderebbe, infatti, l'accoglimento della domanda proposta, di condanna dell'amministrazione al ripristino delle originarie funzioni svolte dal ricorrente, ovvero della domanda di risarcimento del danno derivante dalla risoluzione anticipata del contratto stipulato tra le parti.

Assumerebbe, altresì, rilevanza la questione relativa alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), nella parte in cui stabilisce il limite massimo triennale di durata degli incarichi in esame, in quanto «tale disposizione, anche se fosse dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge citata, comunque impedirebbe il ripristino dei rapporti cessati, proprio a causa della maggiore durata degli incarichi stabilita convenzionalmente».

Il rimettente sottolinea, inoltre, come il quadro normativo abbia subito una ulteriore modifica a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14-*sexies*. del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, il quale ha reintrodotto per gli incarichi in esame una durata minima, fissata in tre anni, e ha aumentato la durata massima a cinque anni. Tale disposizione non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, né, aggiunge il rimettente, «appaiono prospettabili interpretazioni diverse della norma che consentano il riconoscimento al ricorrente della ricostituzione del rapporto in sede di riassegnazione dell'incarico. La norma, infatti, prevede univocamente l'avvicendamento negli incarichi di dirigente generale».

1.1.1. In relazione al giudizio di non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente sottolinea come «il sistema normativo sopra delineato» sarebbe in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La normativa in esame ha previsto una tantum la cessazione automatica degli incarichi anche per i dirigenti generali allo scadere del sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 145 del 2002. Tale ipotesi di risoluzione automatica consentirebbe di fatto al solo Governo in carica «di provvedere alla nomina di personale di propria fiducia da collocare al vertice di tutti gli uffici».

«L'impianto normativo preso in esame» si porrebbe inoltre in contrasto con il principio, riconosciuto da questa corte con la ordinanza n. 11 del 2002 e con la sentenza n. 313 del 1996, secondo cui il potere politico deve occuparsi della funzione di indirizzo politico e di controllo attraverso l'azione di Governo, mentre il potere amministrativo deve esercitare funzioni gestionali e amministrative attraverso i propri funzionari.

Sul punto, il giudice *a quo* rileva come gli artt. 97 e 98 Cost. delineano «un complessivo statuto del dipendente pubblico sottratto ai condizionamenti politici».

Il tribunale rimettente riporta stralci dell'ordinanza n. 11 del 2002 della corte nella parte in cui ha stabilito che «la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale è connotata da specifiche garanzie, mirate a presiedere il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente la stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati conseguiti».

L'ordinanza sottolinea come l'art. 3, comma 7, consente la possibilità per l'amministrazione di non motivare la mancata riattribuzione dell'incarico e conseguentemente «di revocare gli incarichi in modo affatto arbitrario, all'ipotizzabile fine di ridistribuirli a dirigenti ritenuti più affidabili dal punto di vista della consonanza politica».

Questa risoluzione automatica non tiene conto che anche i dirigenti generali in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, «pur avendo ricevuto l'incarico sotto la vigenza del precedente Governo», avrebbero ugualmente potuto perseguire «gli obiettivi posti dalla nuova autorità politica» con professionalità e competenza.

Sempre secondo il giudice *a quo*, se fosse stata prevista la necessità di adozione di un atto formale di revoca conseguente ad un formale procedimento, sarebbe stato fugato il sospetto, sussistendo il rimedio della

impugnazione dell'atto, che la cessazione automatica dell'incarico sia stata introdotta con l'intento di «garantire l'affidamento della gestione amministrativa a persone scelte per affinità politica».

L'art. 3, comma 7, invece, contemplando una forma di risoluzione del rapporto non assistita da alcuna garanzia, si porrebbe in contrasto con quanto stabilito da questa corte, la quale avrebbe «da tempo chiarito» che «l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile, comporta, non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo, assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio, a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso» (sentenza n. 313 del 1996).

Il giudice *a quo* assume, inoltre, la violazione degli artt. 1, 2, 4 e 35 Cost., in quanto la norma impugnata, «prevedendo una deroga ingiustificata al principio di stabilità dei contratti di lavoro, sia pubblici sia privati», contravviene ai «principi della libera esplicazione della personalità professionale sul luogo del lavoro, della libertà negoziale, i quali possono essere sacrificati solo in presenza di doverose e ragionevoli motivazioni».

Infine, si ravvisa «il contrasto con l'art. 3 Cost., laddove la norma prevede la cessazione dell'incarico *ex lege* per tutti i dirigenti generali, mentre prevede la conferma automatica per i dirigenti, in caso di mancata tempestiva rotazione degli incarichi», entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002.

1.2. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, depositando una memoria, nella quale ha, innanzitutto, sostenuto la irrilevanza della questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 145 del 2002 relativa alla durata solo triennale dell'incarico dirigenziale.

Inoltre, la difesa erariale rileva che la stessa legge citata ha apportato consistenti modifiche al pregresso regime della dirigenza, di cui all'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilendo un vincolo maggiore tra obiettivi e direttive indicati dal ministro ed il dirigente generale, collegando il mancato rinnovo dell'incarico o addirittura il recesso dal rapporto di lavoro al semplice mancato raggiungimento degli obiettivi o all'inosservanza delle direttive ministeriali, laddove nel regime precedente la sanzione era quella dell'assegnazione ad altro incarico e solo nel caso di mancato raggiungimento ripetuto o di gravi inosservanze

di direttive era prevista l'esclusione dal conferimento di incarichi di livello dirigenziale per un periodo non inferiore a due anni.

Alla luce del mutato quadro normativo la lesione degli artt. 97 e 98 della Costituzionale sarebbe insussistente. Infondata sarebbe, infine, anche la censura con cui il rimettente, dalla assunta posizione di uguaglianza tra dirigenti di livello generale (cui si riferisce la norma impugnata) e capi dipartimento e segretari generali, fa discendere la irragionevolezza della norma che sancisce la cessazione una tantum dell'incarico per i dirigenti generali allo spirare dei sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

1.3. Si è costituita la parte privata, depositando memoria, nella quale si ribadisce la correttezza della valutazione contenuta nell'ordinanza di rimessione sia in ordine alla rilevanza della questione, sia in relazione al merito.

2. Analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal tribunale di Roma, con ordinanza del 14 dicembre 2005 (r.o. n. 38 del 2006), nel corso di un giudizio tra il dott. Czz. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in relazione alle stesse norme (art. 3, commi 1, lettera b, e 7, della legge n. 145 del 2002) indicate nella precedente ordinanza, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 97 e 98 Cost.

Il giudice *a quo* premette che il ricorrente aveva precedentemente proposto, ex artt. 669-*bis* e 700 cod. proc. civ., domanda cautelare in relazione alla nota prot. n. 11278/MR del 24 settembre 2002, nella parte in cui il MIUR non disponeva la conferma del predetto ricorrente nell'incarico dirigenziale precedentemente ricoperto, né l'attribuzione al medesimo di un incarico di funzione e di livello retributivo equivalente.

Il ricorrente aveva chiesto, pertanto, la reintegra in via di urgenza nell'incarico precedentemente ricoperto prospettando la incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, nella parte in cui dispone la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali a decorrere dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge.

Il giudice *a quo* sottolinea come il ricorrente avesse prospettato un vizio degli atti impugnati per invalidità derivata dalla incostituzionalità della norma in esame per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 70, 97 e 98 Cost.

La domanda cautelare era stata respinta sia in prima istanza che in sede di reclamo.

Successivamente il ricorrente aveva presentato domanda di dimissioni dal servizio «ritenendosi gravemente declassato e leso nella propria immagine professionale».

Da qui la proposizione di un ricorso in via ordinaria con il quale si assumeva la illegittimità costituzionale del citato art. 3, comma 7, nonché dell'art. 3, comma 1, lettera b). All'esito "positivo" del giudizio costituzionale sulle norme suddette, il ricorrente chiedeva che il ministero venisse condannato al risarcimento del danno subito in conseguenza: a) delle dimissioni per giusta causa; b) del demansionamento subito, (anche) con conseguente danno biologico; c) della perdita di chance nell'accesso ad incarichi dirigenziali al compimento del 67° anno di età; d) della lesione della propria reputazione personale e del proprio prestigio e dignità professionale a seguito del mancato ed immotivato reincarico; e) della minore retribuzione pensionistica ottenuta.

2.1. Ciò precisato, il tribunale rimettente osserva come la questione relativa all'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, atteso che l'accoglimento di tale questione renderebbe illegittimo il provvedimento di revoca dell'incarico con conseguente incidenza sulla «delibazione della domanda risarcitoria».

Altrettanto rilevante sarebbe la questione relativa all'art. 3, comma 1, lettera b), della citata legge nella parte in cui impone la durata massima triennale degli incarichi.

Il tribunale sottolinea, inoltre, che l'art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005, che ha reintrodotto per gli incarichi in esame una durata minima, fissata in tre anni, e ha aumentato la durata massima a cinque anni, non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie. Ne conseguirebbe la permanente rilevanza della questione sollevata in quanto nella fattispecie in esame si tratterebbe di un "vecchio incarico" al quale non sarebbe garantita alcuna durata minima contrariamente a quanto ora previsto dal citato art. 14-*sexies*..

2.1.1. Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* motiva, innanzitutto, la violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione, assumendo che la cessazione automatica lederebbe «i principi di imparzialità e di servizio esclusivo dei pubblici impiegati a favore della nazione».

Inoltre, non sarebbe ragionevole ritenere che i dirigenti generali in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, pur «avendo ricevuto l'incarico sotto la vigenza del precedente Governo», non abbiano perseguito «gli obiettivi posti dalla nuova autorità politica» con professionalità e competenza.

In relazione alla censura di violazione dell'art. 3 Cost. si assume che la cessazione *una tantum* degli incarichi determinerebbe per i dirigenti generali un trattamento deteriore rispetto a quello di regola riservato a tutti gli altri lavoratori, pubblici o privati, per i quali sono previsti meccanismi di tutela a garanzia

dell'immotivato e ingiustificato recesso dal contratto. Si aggiunge che, «se la "ratio" della deroga alle garanzie dirigenziali risiede nell'esigenza di continuità dei livelli decisionali, non si giustifica l'uniformità di regimi tra dirigenti generali e capi dipartimento, segretari generali e figure equivalenti, rappresentando queste ultime categorie il vero anello di congiunzione tra la sfera politica e quella amministrativa» (si richiama la sentenza n. 313 del 1996).

Infine, per quanto attiene alle doglianze relative al contrasto con gli artt. 1, 2, 4 e 35 Cost., si sottolinea come la deroga ingiustificata al principio di stabilità dei contratti di lavoro, sia pubblici sia privati, violerebbe «i principi della libera esplicazione della personalità professionale sul luogo del lavoro, della libertà negoziale», i quali possono essere sacrificati solo in presenza di doverose e ragionevoli motivazioni.

2.2. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri depositando una memoria dal contenuto analogo a quella fatta pervenire nel giudizio di cui all'ordinanza n. 547 del 2006.

2.3. Si è costituita in giudizio la parte privata, che ha ribadito la rilevanza della questione e si è soffermata sulle caratteristiche di continuità della legge n. 145 del 2002 rispetto al regime previgente, mettendo in evidenza come gli elementi di rottura rispetto a tale regime sarebbero rappresentati dalla riduzione della durata massima degli incarichi e dalla eliminazione della durata minima.

3. L'art. 3, commi 1, lettera b), e 7, è stato, altresì, oggetto di censura da parte del tribunale di Roma, con ordinanza del 1° febbraio 2006 (r.o. n. 157 del 2006), per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 70, 97 e 98 Cost., nel corso di un giudizio promosso dal dott. Dgl. nei confronti del Ministero della salute.

Il rimettente, in via preliminare, espone che con ricorso ex artt. 669-*octies* e 414 cod. proc. civ. l'interessato ha dedotto di avere ricoperto l'incarico di direttore della Direzione generale della programmazione sanitaria con contratto a tempo determinato stipulato in data 23 febbraio 2001 e rinnovato con atto di conferimento del 23 marzo 2001, mediante la stipula di un contratto avente durata fino al 31 dicembre 2007. Durante l'espletamento dell'incarico il ricorrente non ha ricevuto nessuna contestazione in ordine alla inosservanza di direttive generali e mancato raggiungimento di risultati. A fronte della comunicazione orale dell'amministrazione di volergli conferire, in applicazione dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, un incarico di studio della durata di un anno, il ricorrente ha sottoscritto, in data 2 ottobre 2002, il relativo contratto con riserva. La stessa

amministrazione «ha proposto l'attribuzione» dell'incarico di direzione dell'ufficio dirigenziale prima ricoperto dall'interessato ad altro funzionario e ha «illegittimamente» assegnato quasi tutti gli altri incarichi per i restanti posti di funzione dirigenziale di livello equivalente. A seguito di ricorso d'urgenza *ex art. 700 cod. proc. civ.* il tribunale di Roma ha ordinato al Ministero della salute di attribuire al ricorrente l'incarico di direttore del Servizio del controllo interno o altro incarico equivalente. L'interessato ha dedotto, sottolinea sempre il giudice rimettente, la incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 70, 97 e 98 Cost.

Sulla base di queste premesse, il ricorrente ha chiesto la condanna del Ministero della salute al suo ripristino nelle originarie funzioni, con ulteriori domande prospettate in «via subordinata» e riportate nelle ordinanze.

Il tribunale rimettente, dopo avere sottolineato le complessive novità recate dalla legge n. 145 del 2002 rispetto al previgente sistema, sottolinea come il "nuovo" testo dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 presenti, rispetto alla previgente formulazione, un elemento di continuità rappresentato dalla permanenza dei due fondamentali caratteri della temporaneità degli incarichi e dell'assegnazione degli stessi a seconda della valutazione degli obiettivi e dei risultati raggiunti. La «differenza significativa» tra le due discipline sarebbe rappresentata dall'abbassamento della soglia temporale di durata massima (da sette a tre anni) degli incarichi dirigenziali di livello generale, nonché «soprattutto» dalla «mancata previsione della durata minima degli incarichi (prima biennale ed ora possibile eventualmente per periodi temporali molto limitati, inferiori all'anno: in ipotesi anche per un solo mese)».

3.1. Il giudice *a quo*, dopo avere richiamato i principi esposti dalla corte nella ordinanza n. 11 del 2002, ritiene sussistente la rilevanza della questione relativa al citato art. 3, comma 1, lettera b), atteso che la richiesta avanzata in via principale dal ricorrente, volta ad ottenere la integrale reviviscenza dell'incarico originario, anche con riferimento alla durata dello stesso, potrebbe risultare non accoglibile ove si ritenesse applicabile alla fattispecie il limite triennale della durata massima dell'incarico «fissato da una norma imperativa di legge sopravvenuta al contratto originario e suscettibile, come tale, di conformarlo quanto alla durata».

Né potrebbe incidere sulla predetta rilevanza il sopravvenuto art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005, con il quale è stata prevista una durata minima di tre anni, atteso che la sua non applicabilità ai giudizi in corso, da un lato, discende da quanto espressamente previsto dal secondo comma dello stesso articolo,

dall'altro, dal principio generale di irretroattività della legge di cui all'art. 11, primo comma, delle disposizioni sulla legge in generale. Tale norma, piuttosto, introducendo un principio di relativa stabilità triennale dei dirigenti evidenzerebbe ancora di più «il deteriore ed ingiustificato trattamento» riservato al ricorrente ed agli altri dirigenti generali cessati ope legis dall'incarico per il quale non era prevista durata minima alcuna.

3.1.1. In relazione alla non manifesta infondatezza, il rimettente sottolinea come le norme impugnate consentano all'amministrazione di revocare gli incarichi in modo arbitrario per ridistribuirli «ai dirigenti ritenuti più affidabili dal punto di vista della consonanza politica». Inoltre, i dirigenti in esame si troverebbero in una condizione di debolezza «indotta dal termine di scadenza triennale (o anche minore) dell'incarico dirigenziale, termine più breve di quello dell'ordinaria durata in carica del Governo».

Da qui la violazione degli artt. 97 e 98 Cost., i quali, prevedendo «per i pubblici dipendenti il dovere di imparzialità, l'accesso di regola mediante concorso, la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità, l'obbligo del servizio della nazione, il divieto per i dipendenti pubblici membri del Parlamento di conseguire promozioni se non per anzianità, la possibilità di limitazioni all'iscrizione ai partiti politici, recano un complessivo statuto del dipendente pubblico sottratto ai condizionamenti politici».

Il tribunale rimettente fa riferimento, altresì, alla sentenza n. 193 del 2002, con cui questa corte ha affermato che il maggiore rigore nella responsabilità dei dirigenti comporta anche una esigenza di rafforzamento della posizione degli stessi attraverso, tra l'altro, la previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e nella osservanza delle direttive ministeriali.

Le norme impugnate, si sottolinea nell'ordinanza, si porrebbero in contrasto con i citati artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto «vi è il fondato pericolo che i dirigenti generali, necessariamente sottoposti alla riconferma da parte dello stesso vertice politico che li ha nominati e con scarse possibilità di una valutazione obiettiva dei risultati della gestione in relazione all'insussistenza di un termine minimo dell'incarico, siano portati alla ricerca di un improprio "gradimento" politico più che all'imparziale gestione ai fini del buon andamento dell'attività amministrativa. In tal modo, in sostanza, i dirigenti cessano di essere al servizio della nazione e viene meno il principio costituzionale di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa».

In definitiva, le norme censurate consentirebbero che «gli incarichi siano assegnati non sulla base dei risultati raggiunti ma su una affinità politica, definita come fiducia, fra ministro e dirigente, in assenza di qualsiasi motivazione e di altra garanzia procedimentale».

Siffatta relazione di consonanza tra vertice politico e dirigenza finisce, sempre nella prospettiva del rimettente, per determinare la violazione del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, sottesi alle indicate norme costituzionali, in quanto «appare verosimile che il dirigente, al fine di guadagnare la riconferma da parte del vertice politico che l'ha nominato, tenda ad ottemperare ad ogni richiesta». In tal modo, «il ministro consegue di fatto un'impropria potestà gestionale, non prevista dalla legge ed anzi non bilanciata dalle correlative responsabilità, amministrative, contabili e penali, che comunque permangono in capo al dirigente quale titolare formale della stessa».

Inoltre, il tribunale rimettente sottolinea che se l'amministrazione fosse stata "abilitata" a riconsiderare gli incarichi «utilizzando gli ordinari strumenti provvedimentali o contrattuali il dirigente avrebbe potuto avvalersi delle tutele proprie di tali strumenti e, segnatamente, di quelle discendenti dal generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi». La diversa soluzione adottata dalla legge n. 145 del 2002 «finisce per evidenziare un improprio utilizzo dello strumento legislativo per conseguire effetti propri di un atto amministrativo (appunto la revoca dell'incarico dirigenziale) con la conseguenza di privare il lavoratore di ogni tutela ed in violazione degli artt. 70 e 97, primo e secondo comma, Cost.».

La cessazione *ex lege* degli incarichi dirigenziali non potrebbe neanche trovare una sua giustificazione nella necessità di applicare la nuova disciplina della dirigenza prevista dalla legge n. 145 del 2002. Tale giustificazione, infatti, «sembra mal accordarsi, da un lato, con il dato fattuale (...) della perdurante insussistenza di validi controlli sull'operato dei dirigenti» e, dall'altro, con la «sostanziale continuità delle linee-guida del nuovo rapporto di lavoro della dirigenza, e cioè mobilità (in virtù della temporaneità delle funzioni e della rotazione degli incarichi) e responsabilità (mediante individuazione di funzioni proprie dei dirigenti, il cui esercizio sia valutabile, con conseguente selezione per merito e non per anzianità) quali connotati che permangono anche nella nuova disciplina posta dalla legge n. 145 del 2002»; rimane, si sottolinea, il cardine della temporaneità degli incarichi dirigenziali, sia pure con diminuzione della loro durata massima e, soprattutto, con abrogazione della previsione sulla durata minima».

La nuova disciplina avrebbe, pertanto, potuto essere attuata, al fine di non «ingenerare dubbi di costituzionalità per violazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost.», attraverso la riduzione degli incarichi e dei contratti alla nuova durata massima di tre anni o mediante la verifica degli stessi incarichi e contratti alla luce degli eventuali nuovi programmi o obiettivi fissati dal vertice politico.

Invece, «l'assenza di una durata minima dell'incarico dirigenziale e la previsione (...) di una più ristretta durata massima non pare consentire, di fatto, una reale valutazione dell'operato del dirigente il quale, in assenza di criteri obiettivi, non può che essere scelto in virtù di consonanze politiche e ritrovarsi poi esposto, in base alla medesima logica fiduciaria, ad un meccanismo di reiterazione di incarichi brevi».

Il rimettente assume, inoltre, come le norme impugnate non rispettano il principio generale sulla stabilità dei contratti, in violazione degli artt. 2, 3, 4, 35, 36 e 97 Cost., in quanto il datore di lavoro pubblico può «porre nel nulla i contratti di cui si è parte mediante la legge, così utilizzando lo strumento legislativo ovvero contrattuale secondo convenienza, mentre il lavoratore rimane privo di qualsiasi tutela».

Inoltre, la legge prevede che al dirigente decaduto sia attribuito un incarico "equivalente", ove detta equivalenza, secondo il rimettente, sarebbe riferibile soltanto al trattamento economico, «ovvero un incarico di studio di durata non superiore ad un anno, alla fine del quale al dirigente, di fatto non più valutabile in relazione al raggiungimento di obiettivi gestionali, sembrerebbero preclusi ulteriori incarichi operativi». Tale assetto «appare suscettibile di configurare un demansionamento del dirigente al quale sia stato conferito l'incarico di studio (...) in violazione ancora degli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost. per lesione dei principi, pure di rango costituzionale, della libertà negoziale e della personalità professionale del lavoratore la cui compressione può giustificarsi solo in base ai criteri di ragionevolezza, peraltro nella specie di ardua ricognizione».

Infine, si assume la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sembra potersi giustificare la distinzione tra dirigenti generali, cessati dall'incarico *ex lege*, e dirigenti per i quali è, invece, prevista la conferma automatica in caso di mancata tempestiva rotazione degli incarichi, debitamente motivata ed alle condizioni previste dal contratto collettivo.

3.2. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, svolgendo le considerazioni già proposte nei giudizi di cui alle ordinanze numeri 547 e 38 del 2006.

3.3. Si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale riprende le argomentazioni già contenute nell'ordinanza di rimessione.

4. Con ordinanza dell'11 marzo 2006 (r.o. n. 158 del 2006) il tribunale di Roma, nel corso di una controversia di lavoro introdotta dalla dott.ssa Mdn. nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, commi 1, lettera b), e 7, della legge n. 145 del 2002, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 70, 97 e 98 della Costituzione.

Il giudice *a quo* premette che la ricorrente ha stipulato, in data 8 gennaio 2001, con l'allora Ministro della pubblica istruzione un contratto a tempo determinato di cinque anni avente ad oggetto il conferimento di un incarico di direzione di un ufficio di livello dirigenziale generale, nella specie, direttore generale per le relazioni internazionali.

In data 25 settembre 2002, l'amministrazione proponeva l'attribuzione dell'incarico precedentemente ricoperto dalla ricorrente ad altra funzionaria. In pari data, l'amministrazione procedeva ad attribuire tutti gli incarichi relativi ai restanti posti di funzione dirigenziale di livello equivalente all'incarico originariamente attribuito alla ricorrente. Quest'ultima agiva, quindi, in giudizio eccependo la incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 e chiedendo la condanna del Ministero dell'istruzione al ripristino delle originarie funzioni, prospettando altresì richieste «in via subordinata». In ogni caso chiedeva la condanna del Ministero stesso a corrispondere la retribuzione originariamente pattuita.

4.1.— Il giudice *a quo*, dopo avere svolto la suddetta premessa, riprende sostanzialmente le argomentazioni dell'ordinanza del 4 novembre 2005, sopra riportate, per sostenere la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione.

4.2.— Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, depositando memoria. Tale memoria è di contenuto identico a quella depositata nel giudizio di cui all'ordinanza n. 547 del 2006.

4.3.— Si è costituita in giudizio l'interessata, con atto che riprende sostanzialmente il contenuto degli atti depositati dalle altre parte privati in relazione alle ordinanze di rimessione sin qui riportate.

5. Il tribunale di Roma, con le ordinanze di seguito indicate, ha riproposto questione di legittimità costituzionale delle norme in esame a seguito della restituzione degli atti disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 398 del 2005 per il sopravvenuto mutamento del quadro normativo determinato dall'emanazione dell'art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005.

6. Con ordinanza del 18 gennaio 2006 (r.o. n. 107 del 2006) la questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 97 e 98 della Costituzione, è riproposta nel corso del giudizio vertente tra il dott. Clt. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Secondo il rimettente, la predetta norma non sarebbe applicabile alla fattispecie concreta in quanto l'incarico dirigenziale conferito all'interessato «è scaduto proprio per effetto» della citata disposizione.

Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che la sopravvenienza normativa non è idonea ad incidere sulla rilevanza della questione sollevata né sui profili di non manifesta infondatezza della stessa.

Ad avviso del tribunale rimettente, l'emanazione dell'art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005 renderebbe ancora più evidente il vizio di incostituzionalità delle norme censurate, in quanto tale disposizione avrebbe ripristinato il principio di stabilità degli incarichi dirigenziali venuto meno per effetto dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 145 del 2002 che aveva eliminato la durata minima biennale e diminuito la durata massima a tre anni.

Alla luce di queste premesse il giudice *a quo* assume che «il giudizio di non manifesta infondatezza già sottoposto all'esame della corte con riferimento alla previsione legale della cessazione automatica dell'incarico dirigenziale disposta a prescindere da ogni valutazione delle attitudini e della capacità professionale nonché dal raggiungimento degli obiettivi prefissati e dei risultati ottenuti deve pertanto essere integralmente riproposto».

La declaratoria di incostituzionalità delle norme impugnate consentirebbe il ripristino dell'incarico dirigenziale affidato al ricorrente e cessato *ex lege*, con possibilità che lo stesso prosegua fino alla naturale scadenza.

6.1. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, depositando una memoria di contenuto sostanzialmente analogo a quelle depositate nei giudizi di cui alle precedenti ordinanze.

6.2. Si è costituita in giudizio la parte privata sottolineando, in via preliminare, che il rimettente ha puntualmente valutato il *ius superveniens* costituito dall'art. 14-*sexies*. del citato decreto-legge n. 115 del 2005, pervenendo alla conclusione che esso non abbia alcun rilievo nel giudizio principale.

7. Con altra ordinanza del 1° febbraio 2006 (r.o. n. 97 del 2006), emessa nel procedimento vertente tra la dott.ssa Rmm. e il Ministero per i beni e le attività culturali, il tribunale di Roma ha riproposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, lettera b), e 7, della legge in esame, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 70, 97 e 98 della Costituzione.

Anche il giudice rimettente assume che l'art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005 non influisca sulla questione di legittimità costituzionale «come a suo tempo sollevata e segnatamente con riguardo all'art. 3, comma 1, lettera b)», in quanto, da un lato, il secondo comma dello stesso art. 14-*sexies*. prevede la sua non applicabilità al giudizio in corso, dall'altro, il principio generale di irretroattività della legge di cui all'art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ. non consentirebbe di attribuire rilevanza a tale sopravvenienza normativa.

Secondo il tribunale rimettente, anzi, la disposizione in esame, introducendo un principio di relativa stabilità triennale dei dirigenti, accentuerebbe il deteriore ed ingiustificato trattamento subito dalla ricorrente per la quale la normativa impugnata ha disposto la cessazione dall'incarico automatica e ciò a prescindere da ogni valutazione di attitudini e capacità professionali, nonché dal raggiungimento degli obiettivi prefissati e dai risultati acquisiti.

Inoltre, il giudice *a quo* sottolinea come l'art. 14-*sexies*. «disponendo per i (nuovi) incarichi una necessaria correlazione tra durata minima triennale e massima quinquennale, si pone in antitesi con la previgente disciplina caratterizzata dalla sensibile riduzione della durata massima e dall'assenza di un termine minimo di durata dell'incarico dirigenziale, punto focale della sollevata questione di legittimità costituzionale per l'effetto di c.d. precarizzazione di fatto della dirigenza pubblica».

Alla luce della considerazioni che precedono, il giudice *a quo* conclude nel senso che «permane il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione nei termini di cui all'ordinanza di rimessione del 30 aprile 2004».

7.1. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, depositando una memoria di contenuto sostanzialmente analogo a quella depositata nel giudizio di cui all'ordinanza n. 107 del 2006.

7.2. Si è costituita in giudizio l'interessata, la quale ha depositato un atto contenente argomentazioni analoghe a quelle contenute nella ordinanza n. 107 del 2006.

8. Infine, il tribunale di Roma ha riproposto, nel giudizio vertente tra l'ing. Cct. e l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, con ordinanza del 3 marzo 2006 (r.o. n. 159 del 2006), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 in riferimento agli artt. 2, 3, 33, 41, 70, 97 e 113 della Costituzione.

In relazione al *ius superveniens* rappresentato dall'art. 14-*sexies*. del decreto- legge n. 115 del 2005, il giudice *a quo* sottolinea di non aver sollevato alcuna questione relativa al predetto art. 3, comma 1, lettera b), non censurando l'assenza di una durata minima degli incarichi (reintrodotta dalla novella) e l'insufficienza della durata massima (elevata dalla novella), «sul rilievo che la prima fosse irrilevante nel giudizio (perché l'attore aveva un incarico quinquennale di "vecchio regime" e si duole della sua cessazione "*ex lege*", rivendicando i diritti che discendevano da quel contratto fino alla scadenza ed il risarcimento del danno derivante dalla sua illecita anticipata cessazione); e la seconda manifestamente infondata».

Il tribunale aggiunge come la reintrodotta durata minima degli incarichi non si applichi alla fattispecie sottoposta al suo esame, sia per espressa previsione del secondo comma dell'art. 14-*sexies*., sia perché tale aspetto non riguarderebbe la posizione del ricorrente il quale era titolare, da epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, di un incarico di durata pari a quella oggi prevista come massima, cessato, però, automaticamente per legge, in virtù di quanto disposto dall'art. 3, comma 7, della citata legge.

8.1. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri depositando una memoria di contenuto analogo a quello delle memorie depositate negli altri giudizi relativi alla stessa norma.

8.2. Si è costituito in giudizio l'interessato, il quale ha depositato memoria difensiva.

9. Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato un'unica memoria per tutti i giudizi, riprendendo parte delle argomentazioni già contenute negli atti di intervento.

9.1. Anche le parti private dei giudizi *a quibus* hanno depositato ulteriori memorie.

Considerato in diritto

1. Il tribunale di Roma, con le sette ordinanze indicate in narrativa, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), e comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), per violazione, nel complesso, degli artt. 1, 2, 3, 4, 33, 35, 36, 41, 70, 97, 98 e 113 della Costituzione.

Innanzitutto, i rimettenti censurano l'art. 3, comma 7, nella parte in cui è disposta la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. Tale questione viene ritenuta, con argomentazioni sostanzialmente analoghe, rilevante dai vari giudici *a quibus*, in quanto la norma censurata precluderebbe l'accoglimento delle richieste di ripristino delle originarie funzioni espletate dai ricorrenti ovvero delle domande risarcitorie derivanti dalla interruzione anticipata del rapporto.

Gli stessi rimettenti, fatta eccezione per quanto attiene all'ordinanza n. 159 del 2006, assumono che sia, altresì, rilevante la questione concernente il comma 1, lettera b), del medesimo art. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha ridotto la durata massima degli incarichi dirigenziali in esame da sette a tre anni. Si sostiene, infatti, che, pure se fosse dichiarata la incostituzionalità del comma 7, la riduzione del predetto termine impedirebbe il ripristino dei rapporti cessati nella loro originaria consistenza temporale ovvero inciderebbe sulla misura del risarcimento del danno, attesa la maggiore durata degli incarichi stabilita convenzionalmente. In particolare, nella ordinanza n. 157 del 2006, si afferma che «il limite triennale della durata massima dell'incarico, fissato da una norma imperativa di legge sopravvenuta al contratto originario», è suscettibile, come tale, di conformarlo anche quanto alla durata.

2. Avendo i suddetti giudizi ad oggetto questioni sostanzialmente analoghe, se ne deve disporre la riunione ai fini della loro trattazione unitaria.

3. In via preliminare, occorre verificare se ed in quali limiti le questioni di costituzionalità sollevate dai rimettenti siano ammissibili.

Devono, in primo luogo, essere esaminate le ordinanze numeri 97, 107 e 159 del 2006, con le quali i rimettenti hanno riproposto le questioni di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate a seguito dell'ordinanza n. 398 del 2005, con cui questa corte aveva loro restituito gli atti a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14-*sexies*. del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione), inserito dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168, il quale ha reintrodotto, per gli incarichi in esame, una durata minima, fissandola in tre anni, e ha portato quella massima da tre a cinque anni. In particolare, con la citata ordinanza questa corte ha ritenuto che «siffatta sopravvenuta modifica di una delle due norme censurate, pur se i nuovi limiti temporali non si applicano agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali resi vacanti prima della scadenza dei contratti dei relativi dirigenti per effetto della impugnata cessazione automatica, comporta comunque un rilevante mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento da cui tutti i rimettenti hanno tratto argomentazioni in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni riguardanti l'altra norma impugnata, ossia l'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002».

Nella riproposizione delle predette questioni i giudici *a quibus*, dopo avere sottolineato che il citato art. 14-*sexies*. non rileva ai fini della definizione dei rispettivi giudizi, hanno fatto rinvio, espressamente o implicitamente, alle motivazioni contenute nelle precedenti ordinanze di rimessione.

3.1. Le questioni così prospettate sono inammissibili.

La giurisprudenza di questa corte è, infatti, costante nell'affermare che non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo *per relationem*, dovendo il rimettente rendere esplicite in ciascuna ordinanza le ragioni per le quali ritenga rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autosufficiente, non sostituibile dal rinvio al contenuto di altre ordinanze, anche se emanate dallo stesso giudice nel medesimo giudizio (vedi, tra le altre, ordinanze n. 33 del 2006 e nn. 364 e 141 del 2005).

3.2. Devono essere, in secondo luogo, dichiarate inammissibili le questioni sollevate dai rimettenti, con le ordinanze numeri 38, 158 e 547 del 2006, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera b), in quanto esse non

contengono alcuna motivazione sulla non manifesta infondatezza delle stesse. Dalla lettura delle predette ordinanze emerge, infatti, che i giudici *a quibus* argomentano soltanto il contrasto dell'art. 3, comma 7, con gli evocati parametri costituzionali, omettendo di esplicitare i motivi che dovrebbero giustificare anche la caducazione delle disposizioni contenute nel comma 1, lettera b), del medesimo articolo.

3.3. Resta da stabilire, infine, se possa considerarsi ammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera b), sollevata con l'ordinanza n. 157 del 2006.

L'esame della disposizione censurata deve essere condotto, partitamente, sia con riferimento alla mancata fissazione di un termine minimo di durata degli incarichi dirigenziali, sia in relazione alla riduzione del termine massimo da sette a tre anni.

Sotto entrambi i profili la questione è inammissibile.

Quanto al primo aspetto, va considerato che il rimettente non è chiamato a fare applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione nella parte in cui essa non prevede un termine minimo di durata dell'incarico dirigenziale, a suo tempo conferito al ricorrente. Né a giustificare il rinvio a questa corte rileva il fatto che il giudice *a quo* ritenga di ricavare argomenti dalla norma stessa al fine di motivare la non manifesta infondatezza della questione relativa al comma 7 del medesimo art. 3, di cui il rimettente è chiamato, invece, a fare applicazione e che è, dunque, certamente rilevante nel giudizio medesimo.

Anche sotto il secondo aspetto, non può ritenersi ammissibile la questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla previsione, contenuta nella suindicata lettera b) del comma 1 dell'art. 3, nella parte in cui riduce da sette a tre anni il termine massimo di durata dell'incarico per i dirigenti generali. Ciò per due concomitanti ragioni: in primo luogo, perché il rimettente non ha adeguatamente motivato in ordine alla non manifesta infondatezza della questione stessa, con specifica indicazione delle ragioni per cui dovrebbe ritenersi incostituzionale la riduzione a soli tre anni della suddetta durata dell'incarico; in secondo luogo, perché ha ommesso di indagare in ordine ad una possibile opzione interpretativa che consenta di attribuire alla norma in esame, introdotta dalla legge n. 145 del 2002, soltanto efficacia ultrattiva, con decorrenza, cioè, dalla data di entrata in vigore della legge citata e con conseguente applicazione della durata originaria ai contratti precedentemente stipulati. In definitiva, sulla base di tale possibile interpretazione adeguatrice, il nuovo

termine massimo di durata potrebbe valere soltanto per gli incarichi attribuiti dopo l'entrata in vigore della stessa legge n. 145 del 2002.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono deve, pertanto, ritenersi che l'esame di merito delle censure formulate sia limitato alla sola questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della predetta legge, sollevata dal tribunale di Roma con le ordinanze numeri 38, 157, 158 e 547 del 2006.

5. La questione è fondata.

Allo scopo di inquadrare la problematica sollevata dai rimettenti nell'ambito della nuova disciplina della dirigenza statale, è necessario soffermarsi sugli aspetti rilevanti della complessa evoluzione legislativa che ha investito il settore in esame e, in particolare, sul rapporto tra politica e amministrazione.

Occorre, al riguardo, partire dalla cosiddetta "prima privatizzazione" della dirigenza, allo scopo di verificare in quale modo si siano atteggiati, nel tempo, gli aspetti relativi alla distinzione funzionale delle competenze tra livello politico e livello burocratico e i profili strutturali connessi alla fonte di regolazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, nonché alle modalità di disciplina degli incarichi dirigenziali. In altri termini, occorre esaminare come sia stata in concreto regolamentata la relazione tra vertice politico e dirigenti sul piano delle rispettive funzioni e come su di essa abbiano eventualmente inciso la contrattualizzazione del rapporto di servizio, l'introduzione del principio di temporaneità degli incarichi, nonché, infine, la previsione, che rileva in questa sede, della cessazione automatica *ex lege* degli incarichi stessi.

6. Come è noto, la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), a suo tempo ha autorizzato l'Esecutivo a stabilire «con uno o più decreti, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi» (art. 2, comma 1, lettera a).

In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che, in relazione al profilo strutturale di disciplina del rapporto, ha provveduto alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, superando, ad eccezione di taluni settori, il tradizionale regime pubblicistico e stabilendo l'applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato (art. 2, comma 2), «ritenuta più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma» (sentenza n. 313 del 1996).

Questo processo ha investito anche il settore della dirigenza: l'art. 2, comma 4, del citato d.lgs. n. 29 del 1993, nella sua versione originaria, escludeva, però, espressamente dalla contrattualizzazione del rapporto di impiego i «dirigenti generali».

La riforma del 1993 ha, infatti, dettato una disciplina differenziata della dirigenza che ha preso le mosse proprio dalla diversità delle fonti di regolazione del rapporto.

In particolare, l'art. 21 del citato d.lgs. ha stabilito che i dirigenti generali dovessero essere nominati «con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente» e che l'incarico fosse conferito a soggetti in possesso dei requisiti prescritti dal medesimo art. 21.

L'«accesso alla qualifica» doveva avvenire «per concorso per esami» indetto dalle singole amministrazioni, ovvero per corso-concorso selettivo di formazione presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione (art. 28).

Dopo l'acquisizione della «qualifica», ai dirigenti generali in servizio presso l'amministrazione interessata sarebbero stati conferiti, con decreto del ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei ministri, «incarichi di direzione degli uffici di ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di livello dirigenziale generale» (art. 19, comma 2). Con la medesima procedura sarebbero stati attribuiti «gli incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca di livello dirigenziale generale» (art. 19, comma 2).

Ai dirigenti non generali, invece, la legge in esame ha autorizzato il conferimento, con decreto del ministro, su proposta del dirigente generale competente, di «incarichi di direzione degli uffici di ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di livello dirigenziale», con la possibilità dell'attribuzione di

incarichi per l'esercizio della funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca «di livello dirigenziale» (art. 19, comma 3).

Per quanto attiene alla scelta dei dirigenti, lo stesso art. 19, al comma 1, ha previsto che si dovesse tenere conto «della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi».

6.1. Con riferimento al profilo relativo al rapporto tra politica e amministrazione, la legge n. 421 del 1992, come è noto, ha autorizzato il Governo a prevedere: «la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti, nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo, di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti» (art. 2, comma 1, lettera g, numero 1).

In attuazione di tale delega, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993 ha previsto che ai dirigenti spettasse «la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo», con la precisazione della loro responsabilità per la gestione e per i relativi risultati. L'art. 14, comma 1, del medesimo d.lgs. ha, poi, stabilito che spetti al ministro, anche sulla base delle proposte dei dirigenti generali, periodicamente, e comunque ogni anno, entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio: a) definire gli obiettivi ed i programmi da attuare, indicare le priorità ed emanare le conseguenti direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; b) assegnare, a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, una *quota*-parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie, riferibili ai procedimenti o subprocedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio, e agli oneri per il personale e per le risorse strumentali allo stesso assegnati.

Il comma 3 del medesimo art. 14 ha previsto, inoltre, che «gli atti di competenza dirigenziale non sono soggetti ad avocazione da parte del ministro, se non per particolari motivi di necessità ed urgenza, specificamente indicati nel provvedimento di avocazione».

7. Le innovazioni legislative introdotte negli anni 1997–1998 hanno, da un lato, completato, sul piano strutturale, il processo di contrattualizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti, modificando rilevanti aspetti della previgente disciplina, in relazione anche alle modalità di svolgimento degli incarichi dirigenziali; dall'altro, hanno accentuato, sul piano funzionale, la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori.

In particolare, l'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (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), ha previsto che si dovesse «estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche» (lettera a) e che il Governo dovesse attenersi «ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni».

In attuazione della predetta legge delega sono stati emanati i decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e 29 ottobre 1998, n. 387 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80), che hanno modificato, in più parti, il d.lgs. n. 29 del 1993.

7.1. Con i citati decreti delegati è stato esteso il regime della contrattualizzazione ai dirigenti generali, i quali, pertanto, non sono più inclusi nell'ambito del personale che è, invece, rimasto disciplinato, in deroga alla regola della privatizzazione, secondo il previgente regime di diritto pubblico (vedi il nuovo art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 29 del 1993).

La riforma del 1998 ha, inoltre, previsto «l'accesso alla qualifica di dirigente» esclusivamente a seguito di «concorso per esami» seguito dalla stipulazione del contratto di lavoro (art. 28), nonché l'iscrizione dei soggetti, in tal modo selezionati, nel «ruolo unico dei dirigenti» istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed articolato in due fasce (art. 23); ed è al predetto ruolo unico che ciascuna amministrazione statale

avrebbe dovuto rivolgersi per il conferimento dei relativi incarichi, determinando così la costituzione del rapporto di ufficio.

In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo modificato dai citati decreti, ha previsto tre tipologie di funzioni dirigenziali, collocate in ordine decrescente di rilevanza e di maggiore coesione con l'organo politico.

Innanzitutto, sono stati previsti «gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente»: si tratta degli incarichi dirigenziali "apicali", conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ai dirigenti della prima fascia del ruolo unico (art. 19, comma 3).

Sono stati poi contemplati «gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale», attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ai dirigenti della «prima fascia del ruolo unico o, in misura non superiore ad un terzo, ai dirigenti del medesimo ruolo unico» ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso di specifiche qualità professionali (comma 4). Ed è su tale tipologia di incarichi che vertono le disposizioni censurate in questa sede.

Infine, sono stati previsti gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale, conferiti «dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio» (comma 5).

Gli stessi criteri di scelta dei soggetti cui conferire gli incarichi sono rimasti sostanzialmente immutati, anche in relazione alla vigenza del criterio della rotazione (art. 19, comma 1), con la puntualizzazione che non trova applicazione l'art. 2103 del codice civile.

Detto ciò, va sottolineato che per tutti i predetti incarichi, per espressa previsione contemplata al comma 2 del novellato art. 19, è stato previsto il conferimento «a tempo determinato», in tal modo introducendosi, a livello legislativo, il principio di temporaneità degli incarichi, aventi «durata non inferiore a due anni e non superiore a sette anni con facoltà di rinnovo». La stessa disposizione ha puntualizzato che tale durata dovesse essere definita contrattualmente unitamente all'oggetto e agli obiettivi da conseguire.

Quanto, poi, alla scadenza dell'incarico, si è stabilito, in mancanza di riconferma, il "collocamento in disponibilità" dell'interessato presso il ruolo unico. In particolare, secondo il comma 10 dello stesso art. 19, «i

dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento».

È stata anche sancita la cessazione dell'incarico come misura conseguente all'accertamento di una responsabilità dirigenziale. Il successivo art. 21, prima delle modifiche apportate dalla legge n. 145 del 2002, ha, infatti, stabilito che «i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi» avrebbero potuto comportare «la revoca dell'incarico (...) e la destinazione ad altro incarico». Il comma 2 dello stesso art. 21 ha, altresì, previsto che «nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa (...), il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di ulteriori incarichi, di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni». Infine, quale terza tipologia di misura, si è disposto che «nei casi di maggiore gravità», riferiti alle fattispecie da ultimo menzionate, l'amministrazione avrebbe potuto recedere dallo stesso rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

7.2. Quanto al momento funzionale relativo alle competenze gestionali dei dirigenti ed al rapporto di essi con gli organi politici, deve sottolinearsi come i citati d.lgs. nn. 80 e 387 del 1998, modificando, in parte, anche gli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, abbiano «accentuato il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di Governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002).

In particolare, l'art. 3, a differenza della previgente formulazione, contiene una elencazione puntuale degli atti di competenza degli organi di Governo, con attribuzione ai dirigenti di una competenza generale e residuale.

Il citato art. 14 ha, poi, chiaramente escluso che il ministro possa «revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti», riconoscendo così esplicitamente che il rapporto tra politica e amministrazione non è più ricostruibile pienamente in termini di gerarchia, bensì di coordinamento funzionale e di collaborazione tra i due livelli.

8. Il quadro normativo sin qui descritto, confluito, poi, nel d.lgs. n. 165 del 2001, ha, in sostanza, delineato un modello articolato di regolamentazione della dirigenza.

In sintesi, può dirsi che, con la suddetta riforma del 1997-1998, sul piano strutturale, è stata completata l'attuazione del processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti ed è stato definitivamente introdotto il principio della temporaneità degli incarichi connessi al rapporto di ufficio.

La disciplina legislativa, qui presa in esame, del lavoro dirigenziale, basato sul contratto di servizio su cui si innesta il predetto rapporto, ha, pertanto, determinato il definitivo passaggio da una concezione della dirigenza intesa come *status*, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale.

Sul piano delle competenze, il legislatore, abbandonando il modello incentrato esclusivamente sul principio della responsabilità ministeriale, che negava, di regola, attribuzioni autonome ed esterne agli organi burocratici, ha fatto perno sulla distinzione tra il potere di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale svolta dai dirigenti. Tale netta distinzione ha, da un lato, ampliato le competenze dirigenziali, l'esercizio delle quali deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati «dell'attività amministrativa e della gestione» (art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»); dall'altro lato e conseguentemente, ha comportato un maggiore rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi (sentenza n. 193 del 2002), che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati.

Analizzando i profili di possibile interferenza tra l'aspetto della distinzione funzionale dei compiti e quello strutturale relativo alla disciplina del rapporto, questa corte ha già avuto modo di affermare, sia pure con riferimento ai dirigenti non generali, ma con enunciazioni estensibili anche a quelli di livello immediatamente superiore, che la prevista contrattualizzazione della dirigenza non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso (sentenza n. 313 del 1996). Se così fosse, è evidente, infatti, che si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria.

Di qui la logica conseguenza per la quale anche il rapporto di ufficio, sempre sul piano strutturale, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, debba essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongano che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. Ciò al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività, nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico, in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). In tale prospettiva, è, dunque, indispensabile, come questa corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 193 del 2002 e ordinanza n. 11 del 2002), che siano previste adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un eventuale provvedimento di revoca dell'incarico per accertata responsabilità dirigenziale.

9. In questo contesto si colloca la legge n. 145 del 2002, contenente le disposizioni impugnate.

Tale legge, per quanto attiene al rapporto di servizio, ha ripristinato l'accesso alla qualifica mediante concorso per esame e corso-concorso selettivo di formazione ed ha abolito il ruolo unico, prevedendo il ruolo dei dirigenti per ciascuna amministrazione statale.

Con riferimento al rapporto di ufficio, l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, come innovato dalla citata legge n. 145 del 2002, ha disposto, per i profili relativi ai criteri di conferimento dell'incarico, che si debba tenere conto, «in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del ministro» (comma 1); è stato, inoltre, eliminato il riferimento, contenuto nella precedente formulazione della stessa disposizione, all'applicazione «di norma» del «criterio della rotazione degli incarichi».

Inoltre, lo stesso art. 19, al comma 2, prevede che il «provvedimento di conferimento dell'incarico», e non il relativo contratto, individui «l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere», per gli incarichi di funzioni dirigenziali di livello

generale, che sono quelli che rilevano in questa sede, «il termine di tre anni»; alla fase di definizione consensuale rimane affidata unicamente la determinazione del corrispondente trattamento economico.

Per quanto attiene ai criteri di accertamento della responsabilità dirigenziale e alle conseguenziali misure adottabili, la nuova versione dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che «il mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero l'inosservanza delle direttive», valutati con i sistemi e le garanzie di cui al citato art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999, comportano «l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale». La medesima disposizione prevede che «in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo».

9.1. È, dunque, sulla base delle esposte considerazioni che emerge la fondatezza della censura con la quale i rimettenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, nella parte in cui si prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale «cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore» della legge stessa.

Al riguardo va, innanzitutto, precisato che il citato comma 7 prevede due diversi meccanismi transitori di incidenza sul rapporto di ufficio, in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, a seconda che vengano in rilievo incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale o non generale.

In relazione a questi ultimi, non oggetto di contestazione, la norma prescrive che gli stessi possono essere sottoposti, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della predetta legge, ad un giudizio di revisione e redistribuzione «secondo il criterio della rotazione», con la specificazione che «decorso tale termine, gli incarichi si intendono confermati, ove nessun provvedimento sia stato adottato».

Le censure dei giudici rimettenti si incentrano, come si è precisato, esclusivamente sull'altra parte del medesimo comma 7, il quale, in relazione agli «incarichi di funzione dirigenziale di livello generale», stabilisce che gli stessi cessano automaticamente il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge.

Deve, dunque, essere ribadito, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo della normativa impugnata, che la questione proposta non riguarda la posizione dei dirigenti ai quali siano stati conferiti incarichi

"apicali", vale a dire quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti).

Le modalità di cessazione di quest'ultimi incarichi sono, infatti, contenute nel comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che è stato anch'esso oggetto di modifiche da parte della predetta legge n. 145 del 2002. La nuova disposizione, con previsione a regime, stabilisce che, tra l'altro, i suddetti incarichi «cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

9.2. Orbene, la norma impugnata, prevedendo un meccanismo (cosiddetto *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello spirare del termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge in esame, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La suddetta disposizione, così formulata, infatti, determinando una interruzione, appunto, automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito, viola, in carenza di garanzie procedurali, gli indicati principi costituzionali e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa. Le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione, in precedenza illustrate, hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita. È evidente, dunque, che la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione sopra indicato.

A regime, per i motivi sin qui esposti, la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti, in questa sede presi in considerazione, può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato (sentenza n. 193 del 2002).

Deve, pertanto, ritenersi necessario che, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale prima richiamata, sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico

tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa, per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato.

L'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire, attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico, scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa. Precetto, questo, che è alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici e cioè tra l'azione di governo, che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza, e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al «servizio esclusivo della nazione» (art. 98 Cost.), al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento (in questo senso, sia pure con riferimento ad un ambito di disciplina diverso da quello in esame, vedi sentenza n. 453 del 1990, nonché sentenza n. 333 del 1993).

Né può ritenersi, come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, che la norma in esame, data la sua natura transitoria, rinvenga la propria giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma recata dalla legge n. 145 del 2002 per il tramite di un equilibrato passaggio da un sistema all'altro.

Tale legge, come è emerso dall'analisi in precedenza svolta, pur apportando modifiche alla previgente disciplina, ne ha mantenuto sostanzialmente fermo l'impianto complessivo che si regge, nei suoi aspetti qualificanti, sulla scelta dei dirigenti guidata da criteri oggettivi, sulla temporaneità dell'incarico conferito,

nonché su meccanismi di revoca dell'incarico stesso in presenza di peculiari profili di responsabilità dirigenziali. Ciò rende evidente come la disposizione censurata, a differenza di quanto affermato da questa corte, in una diversa fattispecie, con la sentenza n. 233 del 2006, in relazione ad una norma concernente la dirigenza regionale (art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27) dettata per «rendere immediatamente operativa la nuova disciplina», non assolve ad alcuna funzione di disciplina transitoria volta a consentire l'attuazione di un innovativo sistema della dirigenza statale e dei rapporti di questa con gli organi politici e, dunque, ad agevolare un graduale ed armonico passaggio da uno ad altro ordinamento delle funzioni della dirigenza medesima.

La scelta del legislatore, pertanto, all'esito di un giudizio complessivo di bilanciamento dei valori, non può essere giustificata dalla esigenza di permettere l'applicazione immediata delle norme sulla dirigenza nelle parti modificate dalla legge n. 145 del 2002, tanto più tenendo conto che la natura provvedimento dell'atto legislativo impone, sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte, un sindacato ancora più rigoroso (vedi, tra le altre, sentenza n. 153 del 1997). Del resto, se il fine perseguito fosse stato effettivamente quello di consentire l'avvio della riforma attuata dalla predetta legge, da un lato, non si spiegherebbe perché il legislatore abbia imposto la cessazione automatica *ex lege* ed *una tantum* dei soli incarichi dirigenziali di livello generale e non anche degli altri incarichi per i quali è previsto, come si è precisato, un diverso meccanismo di valutazione di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima; dall'altro, non troverebbe, allo stesso modo, una sua giustificazione l'adozione di una misura revocatoria *ex lege* non proporzionata all'obiettivo che si intendeva perseguire.

La stessa inesistenza di un termine minimo di durata dell'incarico dirigenziale, ancorché la relativa disposizione, sotto questo aspetto, non formi oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità per le ragioni precedentemente esposte, è indice di una possibile precarizzazione della funzione dirigenziale, che si presenta (quando il termine sia eccessivamente breve) difficilmente compatibile con un adeguato sistema di garanzie per il dirigente che sia idoneo ad assicurare un imparziale, efficiente ed efficace svolgimento dell'azione amministrativa.

E non è senza significato, che, successivamente, con l'art. 14-*sexies*. del decreto-legge n. 115 del 2005, il termine minimo di durata dell'incarico sia stato reintrodotta.

9.3. Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui dispone che «i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione».

Restano assorbite le altre censure prospettate dai rimettenti.

P.Q.M.

la Corte costituzionale, riuniti i giudizi:

- 1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), nella parte in cui dispone che «i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione»;
- 2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, lettera b), e 7 della predetta legge n. 145 del 2002, sollevate dal tribunale di Roma con le ordinanze r.o. numeri 97, 107 e 159 del 2006, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 33, 35, 36, 41, 70, 97, 98 e 113 della Costituzione;
- 3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della predetta legge n. 145 del 2002, sollevate dal tribunale di Roma con le ordinanze r.o. numeri 38, 157, 158 e 547 del 2006, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 70, 97, 98 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2007.

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2007.

[torna all'indice](#)

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Sentenza 7 febbraio 2007, n. 2696
(*Controversia relativa a concorso interno*)

Vittoria: presidente f.f.;

Vidiri: relatore.

B.G. c. AUSL Enna - P.M. Pivetti (conforme).

Fatto

Con ricorso al tribunale di Enna nei confronti dell'azienda Asl n. (*omissis*) di Enna e di C.L.M., B.G. chiedeva il riconoscimento del suo diritto ad essere trasferito presso l'ospedale di (*omissis*), con condanna dell'azienda convenuta al risarcimento del danno, da lui subito in conseguenza dell'illegittimo rifiuto opposto dalla USL alla sua richiesta, determinato in Euro 1.000,00. A fondamento della sua domanda il B. esponeva che, resosi vacante presso l'ospedale di L. un posto di tecnico di radiologia medica, categoria D, corrispondente a quello da lui coperto presso l'ospedale (*omissis*), aveva fatto domanda per esservi trasferito, ma l'azienda aveva ritenuto di accogliere, invece della sua, analoga domanda del dott. C., a seguito di una erronea applicazione dei criteri di valutazione dei titoli previsti, per i procedimenti di mobilità interna, in caso di pluralità di domande per lo stesso

posto, dall'art. 18, lett. b), n. 2 del C.C.N.L. comparto sanità. Ed invero, mentre al dott. C. erano stati computati, oltre agli anni di servizio presso lo stesso ente, anche gli anni di servizio prestati alle dipendenze di enti diversi, non erano stati calcolati a favore di esso ricorrente i maggiori anni di servizio prestato per altri enti.

Costitutosi in giudizio, il dott. C. eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sul presupposto che nel caso in esame si fosse in presenza di una domanda con la quale veniva contestato l'espletamento di una procedura concorsuale.

A seguito di detta eccezione, il B. propone ricorso preventivo di giurisdizione chiedendo la conferma della giurisdizione del giudice ordinario. Non si sono costituiti né l'azienda USL n. (*omissis*) di Enna né il dott. C..

Il procuratore generale ha depositato agli atti le sue conclusioni scritte ai sensi dell'art. 375 c.p.c., u.c..

Diritto

B.G. ha chiesto che venga riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario essendo devolute al giudice amministrativo le controversie relative ai procedimenti concorsuali in senso proprio, cioè quelle strumentali alla costituzione per la prima volta del rapporto di lavoro ma anche quelle dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore.

Questa corte ritiene che nella fattispecie in esame va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. In base ai principi elaborati dalla corte costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità, in materia di riparto di

giurisdizione nelle controversie relative a procedure concorsuali per l'assunzione di pubblici dipendenti, la giurisdizione deve essere attribuita al giudice ordinario o a quello amministrativo sulla base dei seguenti criteri:

- a) giurisdizione del giudice amministrativo nelle controversie relative a concorsi per soli candidati esterni;
- b) identica giurisdizione nelle controversie relative a concorsi misti, restando irrilevante che il posto da coprire sia compreso o meno nell'ambito della medesima area funzionale alla quale sia riconducibile la posizione di lavoro di interni ammessi alla procedura selettiva, poiché, in tal caso, la circostanza che non si tratti di passaggio ad area diversa viene vanificata dalla presenza di possibili vincitori esterni;
- c) ancora giurisdizione amministrativa quando si tratti di concorsi per soli interni che comportino passaggio da un'area funzionale ad un'altra, spettando, poi, al giudice del merito la verifica di legittimità delle disposizioni che escludono l'apertura del concorso all'esterno;
- d) residuale giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie attinenti a concorsi per soli interni, che comportino passaggio da una qualifica ad un'altra, ma nell'ambito della medesima area funzionale o della medesima categoria.

I compiti di nomofilachia, spettanti a queste sezioni unite, inducono a ribadire i suddetti principi, che sono stati affermati più volte da questa corte (cfr. tra le tante : Cass., sez. un., 23 marzo 2005 n. 6217; Cass., sez. un., 26 maggio 2004 n. 101831; Cass., sez. un., 15 ottobre 2003 n. 15403), non essendo state prospettate ragioni suscettibili di metterne in dubbio la validità.

Corollario di quanto sinora detto è il riconoscimento nel caso di specie della giurisdizione del giudice ordinario in quanto la prova selettiva della quale si controverte è meramente interna e non riguarda l'accesso ad una diversa area funzionale o ad una categoria superiore.

Ricorrono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La corte provvedendo sul regolamento preventivo di giurisdizione dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Compensa le spese del presente giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 18 gennaio 2007.

Depositato in Cancelleria il 7 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione I civile

Sentenza 26 gennaio 2007, n. 1752
(*Contratti della P.A. conclusi a distanza*)

De Misis: presidente;
Del Core: relatore

Comune di Portici c. Dnn..

Svolgimento del processo

Lg. Dnn., con atto del 26 novembre 1986, citò dinanzi al tribunale di Napoli il Comune di Portici e, premesso che detto ente territoriale, con delibera di giunta n. 2584 del 30 giugno 1981, gli aveva affidato la direzione dei lavori relativi alla costruzione del mercato coperto in via Arlotta; che aveva accettato e successivamente eseguito l'incarico ricevuto; che la p.a. committente non aveva inteso pagare il relativo compenso, come da parcelle vistate dal proprio ordine professionale, in relazione ai lavori eseguiti sino alla data in cui era stato revocato dall'incarico (marzo 1994), domandò la condanna del convenuto a corrispondergli la somma di lire 338.415.618, oltre interessi e accessori, per il titolo dedotto o, in subordine, in caso di contestazione, quale indennizzo *ex* articolo 2041 c.c.

L'adito tribunale, con sentenza del 6 luglio 1994, resa nel contraddittorio e nella resistenza del Comune di Portici, rigettò la pretesa come sopra azionata dall'istante, per la nullità del contratto di opera professionale,

privo della forma scritta e di previsione di spesa e dei mezzi per farvi fronte, in contrasto con l'articolo 284 ss. t.u. legge comunale e provinciale; disattese, altresì, una domanda di condanna *ex* articolo 1337 c.c, in quanto introdotta in corso di causa, e la domanda di indebito arricchimento, poiché in parte prescritta e in parte priva del requisito della sussidiarietà; respinse, infine, essendo irripetibile quanto pagato in adempimento di un debito prescritto, la riconvenzionale svolta dall'ente convenuto relativa alla restituzione della somma, pari a lire 108.900.000, corrisposta all'attore a titolo di acconto.

Prodotti gravami, la Corte d'appello di Napoli accolse l'appello del Dnn. e respinse quello del Comune di Portici, che condannò a versare all'attore l'equivalente in euro di lire 338.415.618.

Esposte preliminarmente le vicende processuali, la corte territoriale rilevò che per i contratti della P.A. in cui non vi è margine di negoziazione per essere i contenuti dell'incarico interamente previsti da provvedimenti amministrativi, il requisito della forma scritta richiesta *ad substantiam* è integrato anche quando offerta e accettazione risultino da atti scritti non contestuali. Nella fattispecie vi era stato l'incontro delle volontà negoziali; dopo l'approvazione della delibera n. 2584/1981 da parte del Co.re.co., il Comune di Portici, con lettere dell'assessore al commercio e in seguito, in data 28 maggio 1982, del sindaco, comunicò al Dnn. il conferimento dell'incarico che questi dichiarò di accettare. In particolare, la lettera dell'assessore, sottoscritta "per il sindaco", provenne da organo provvisto della rappresentanza esterna, operando nelle veci del soggetto titolare di detta rappresentatività. Il diritto del professionista al compenso resta insensibile agli eventuali vizi della deliberazione comunale di conferimento dell'incarico, quale quello derivante dall'inosservanza dell'obbligo, previsto dall'articolo 284 del r.d. 383/34, di indicare l'ammontare della spesa e dei mezzi per farvi fronte, rilevando detti vizi solo nell'ambito interno dell'organizzazione dell'ente territoriale. In ordine all'ammontare del compenso, il Dnn. aveva agito in base alle parcelle approvate dall'ordine professionale, che non erano mai state contestate dal destinatario Comune di Portici come riconosciuto in una relazione dell'avvocatura municipale; anzi, la prima di dette parcelle, per lire 238.419.854, era stata anche approvata con delibera di giunta n. 1646 del 26 gennaio 1992; d'altro canto, l'attività descritta in parcella corrispondeva alle prestazioni effettivamente fornite, avendo il dirigente dell'U.T.C. espresso il nulla osta per il pagamento della

sorte capitale. Pretestuosi e privi di fondamento, oltre che riferiti alla (assorbita) domanda di arricchimento senza causa, si rilevavano, quindi, i rilievi mossi sul punto dall'ente appellato.

Il Comune di Portici ricorre, con sei motivi, per la cassazione della suindicata sentenza di secondo grado.

Resiste con controricorso il Dnn., che ha, a sua volta, proposto ricorso incidentale condizionato in base a un unico motivo.

Vi è memoria del ricorrente.

Motivi della decisione

I due ricorsi, proposti avverso la medesima sentenza, vanno riuniti ai sensi dell'articolo 335 c.p.c..

Nel primo motivo di annullamento il Comune di Portici ricorda, preliminarmente, che, come non è mai stato contestato in causa ed è stato riconosciuto dallo stesso giudice d'appello, tutti i contratti dei quali sia parte una P.A. devono essere stipulati per iscritto a pena di nullità e, giusta giurisprudenza di questa corte, consacrati in un unico documento, salvo che la legge non autorizzi espressamente la conclusione a distanza, a mezzo di corrispondenza. Sottolinea, poi, che nella convenzione scritta la volontà dell'ente deve essere manifestata dal suo organo rappresentativo, rivolta all'altro contraente e da questi accettata.

Rileva che la corte ha disatteso tali principi giacché, nella specie, il presunto contratto sul quale il Dnn. fonda la propria pretesa non è mai stato trasfuso in una vera e propria convenzione scritta e racchiusa in un unico documento. Lamenta, inoltre, che la corte napoletana ha valorizzato due lettere sottoscritte dall'assessore al commercio, peraltro, non legittimato a funzioni vicarianti dell'organo dotato di rappresentanza esterna, e dal

sindaco senza esaminarne il contenuto, privo di qualunque valore negoziale e consistente in semplici comunicazioni dell'adozione della delibera di incarico. Ne trae che il dedotto contratto non riveste la prevista forma scritta sicché è radicalmente nullo, e denuncia che la contraria affermazione della corte napoletana viola gli articoli 1418, 1325, 1421, 1423, 2725 c.c., 17 r.d. 2240/23, 87 t.u. legge comunale e provinciale, approvato con r.d. 383/34, ed è inficiata da vizio di motivazione.

Il motivo è fondato sotto il primo (e assorbente) dei profili di illegittimità della sentenza con esso denunziati.

Secondo quanto emerge dalla sentenza impugnata in questa sede, in punto di fatto è rimasto accertato che (a) nella prospettazione dell'attore l'incarico professionale è stato affidato dall'amministrazione comunale a mezzo di delibera della giunta municipale, (b) non si è fatto cenno ad alcun altro contratto di conferimento dell'incarico professionale, successivo e di attuazione, della suddetta delibera, (c) nessun documento, in tal senso, risulta prodotto in giudizio, all'infuori delle due lettere, riportanti il deliberato di giunta, inviate da assessore e sindaco al Dnn. e della successiva missiva di costui di accettazione dell'incarico.

La fonte dell'obbligazione sarebbe, dunque, anzitutto, la delibera giuntale di conferimento dell'incarico richiamata in storico.

La sentenza, poi, rimarca la formale comunicazione, inviata dapprima, per il sindaco- dall'assessore comunale al commercio e in seguito dal sindaco personalmente, della delibera in parola, con invito a dare pronta esecuzione al progetto, e l'accettazione da parte del Dnn. dell'incarico in tal guisa conferitogli. Tali documenti, prodotti in causa, costituirebbero per la corte partenopea la prova dell'avvenuta manifestazione di proposta e accettazione e, quindi, dell'avvenuta conclusione, a distanza, del contratto, essendo a suo avviso consentito in alcuni casi, ove non sussista margine per la contrattazione sugli elementi costitutivi del negozio, l'assenza di una formale convenzione contestualmente sottoscritta dalle parti.

Va di contro osservato che il contratto con il quale l'amministrazione pubblica conferisce un incarico professionale deve essere redatto, a pena di nullità, in forma scritta, ed è a questo fine irrilevante l'esistenza di una deliberazione dell'organo collegiale dell'ente pubblico che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico al professionista, ove tale deliberazione non si sia tradotta in un unico atto contrattuale coevamente sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente e dal professionista, da cui possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alla prestazione da svolgersi e al compenso da corrispondersi.

La legge sulla contabilità generale dello Stato, cui si richiamano le norme in tema di contratti degli enti locali, consente che, ferma restando la forma scritta, il contratto possa essere concluso a distanza, a mezzo di corrispondenza, soltanto quando esso intercorra con ditte commerciali (articolo 17 r.d. 2240/23, richiamato dall'articolo 87 r.d. 383/34).

È evidente che in tali casi, per esigenza di praticità, la definizione del contenuto dell'accordo è rimessa all'uso del commercio, per quanto concerne sia i prezzi, sia le modalità di consegna. Il conferimento di incarichi professionali aventi a oggetto opere complesse non può che essere suscettibile di accordi specifici, che richiedono la definizione dei vari elementi del rapporto, anche tenendo conto dell'eccezionalità del ricorso a tale sistema da parte dell'ente locale (ove non esista un ufficio tecnico ovvero quando lo rendano necessario la speciale natura delle operazioni o particolari motivi di urgenza: articolo 285 r.d. 383/1934), al fine di consentire l'identificazione del contenuto negoziale e rendere possibili i controlli istituzionali di legittimità, previsti dall'articolo 296 r.d. 383/1934, dei quali si configurava la necessità (come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa: CdS, a.p. 49/1980), all'epoca cui risalgono i fatti di causa, cioè anteriormente all'entrata in vigore della legge 142/90.

Tali principi sono stati enunciati da una giurisprudenza consolidata di questa corte regolatrice (cfr. Cassazione 11930/06, 8950/06, 1702/06, 19638/05, 3042/05, 22973/04, 14808/04, 2067/03, 2832/02, 8492/02, 13628/01, 59/2001, 11687/99, 10956/98, 2772/98) alla stregua della quale, deve ribadirsi, ulteriormente, che per il

contratto d'opera professionale (come nella fattispecie in esame, di direzione dei lavori), quando ne sia parte committente una P.A., e pur ove questa agisca *iure privatorum*, è richiesta, in ottemperanza al disposto degli articoli 16 e 17 del r.d. 2440/23, come per ogni altro contratto stipulato dalla P.A. stessa, la forma scritta *ad substantiam*, che è strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa nell'interesse sia del cittadino, costituendo remora ad arbitri, sia della collettività, agevolando l'espletamento della funzione di controllo, ed è, quindi, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. posti dall'articolo 91 Costituzione il contratto deve, quindi, tradursi, a pena di nullità, nella redazione di un apposito documento, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell'organo attributario del potere di rappresentare l'ente interessato nei confronti dei terzi, dal quale possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alla prestazione da rendere e al compenso da corrispondere.

Di conseguenza, in mancanza di detto documento contrattuale, ai fini d'una valida conclusione del contratto rimane del tutto irrilevante l'esistenza di una deliberazione con la quale l'organo collegiale dell'ente abbia conferito un incarico a un professionista, o ne abbia autorizzato il conferimento, in quanto detta deliberazione non costituisce una proposta contrattuale, ma un atto con efficacia interna all'ente, che, almeno ai fini che ne occupano, ha solo natura autorizzatoria e quale unico destinatario il diverso organo legittimato a esprimere la volontà all'esterno.

Del pari, è escluso che un simile contratto possa essere concluso a distanza, a mezzo di corrispondenza, occorrendo che la pattuizione sia versata in un atto contestuale, anche se non sottoscritto contemporaneamente.

D'altra parte, la legge sulla contabilità generale dello Stato, richiamata dalle norme in tema di contratti degli enti locali, consente che, ferma restando la forma scritta, il contratto possa essere concluso a distanza, a mezzo di corrispondenza, quando esso intercorra con ditte commerciali (articolo 17 r.d. 2240/23, richiamato dall'articolo 87 r.d. 383/34); ma detta ipotesi costituisce una deroga rispetto non soltanto alla regola contenuta nel precedente articolo 16, ma anche a quella posta dallo stesso articolo 17 per cui, i contratti a trattativa privata, oltre che in forma pubblica amministrativa nel modo indicato al precedente articolo 16, possono anche stipularsi per mezzo

di scrittura privata firmata dall'offerente e dal funzionario rappresentante l'amministrazione. Essa, pertanto, non è prospettabile a sua volta come regola generale, nel senso che in qualsiasi contratto della P.A. la forma scritta *ad substantiam* debba ritenersi osservata anche quando il consenso si formi in base a atti scritti successivi atteggiatisi come proposta e accettazione tra assenti, ma è invocabile soltanto in quei negozi in cui, per esigenze di praticità, la definizione del contenuto dell'accordo è rimessa agli usi commerciali. E fra tali negozi non rientra sicuramente il conferimento di incarichi professionali aventi a oggetto complesse opere di progettazione o di direzione di lavori, il quale, anche tenendo conto dell'eccezionalità del ricorso al sistema della trattativa privata da parte dell'ente pubblico, postula, invece, accordi specifici e complessi, che richiedono la definizione dei vari aspetti del rapporto (tempi, compensi corrispondenti agli impegni di spesa assunti dall'ente, direttive), soprattutto al fine di rendere possibili i controlli istituzionali dell'autorità tutoria.

Sicché, il contratto con cui la P.A. conferisce un incarico professionale deve essere non solo redatto per iscritto, escludendosi che la manifestazione di volontà delle parti possa essere implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi, ma anche consacrato in un unico documento nel quale siano specificamente indicate le clausole disciplinanti il rapporto.

Dai cennati principi diverge la sentenza impugnata, dal cui testo (vedi, in particolare, pag. 10, ultimo capoverso) si ricava il contrario principio (correttamente denunziato come violazione di legge) in base al quale la regola generale secondo cui l'osservanza della forma scritta *ad substantiam* non richiede necessariamente la contestualità delle manifestazioni di volontà dei contraenti, sufficiente essendo che risultino per iscritto l'offerta e l'accettazione, opererebbe anche nei confronti dei contratti stipulati dalla P.A., che sarebbero suscettibili di conclusione per corrispondenza; e ciò sul presupposto (implicito nel discorso della corte) che l'articolo 17 della legge sulla contabilità generale dello Stato non introdurrebbe una deroga eccezionale al principio della contestualità delle dichiarazioni negoziali con riferimento ai soli contratti conclusi con imprenditori commerciali, ma confermerebbe il principio generale della non necessità della contestualità di proposta e accettazione.

Per l'inverso, va ribadito che l'unica ipotesi di contratto validamente concluso da una P.A. per mezzo di corrispondenza, e cioè tra assenti, sia pure con l'osservanza della forma scritta, è quella dei contratti conclusi con ditte commerciali, valendo in ogni altro caso l'obbligo della forma scritta contestuale a pena di nullità. Tale principio, peraltro, deve essere mantenuto fermo anche dopo l'abrogazione del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934 che all'articolo 87 richiamava il disposto della norma della legge di contabilità generale dello Stato, in quanto maggiormente consono all'evidenza pubblica del contratto, necessario al controllo istituzionale e della collettività sull'operato dell'ente e quindi, in definitiva, funzionale all'esigenza di assicurare l'imparzialità e il buon andamento della P.A.

L'accertata inesistenza, nella specie, di un negozio idoneo a far scaturire l'obbligo dell'amministrazione di versare il compenso per l'attività di direzione dei lavori eseguita, stante l'inidoneità, in assoluto, di uno scambio di corrispondenza ai fini di una valida conclusione del contratto d'opera professionale, rende priva di azione causale la pretesa del Dnn..

Il conseguente annullamento del capo della sentenza d'appello che ha dichiarato la sussistenza del requisito della forma scritta richiesta per la validità del contratto di conferimento di incarico professionale dedotto in giudizio dal Dnn. e, di conseguenza, la validità di questo contratto, determina l'assorbimento dei motivi da 2 a 6 del ricorso, posto che gli stessi investono statuizioni della medesima sentenza relative a punti e a questioni dialetticamente subordinati.

Infatti:

- il secondo motivo, ove si ravvisano gli identici vizi di violazione di legge e motivazionali di cui al primo, censura il riconoscimento al Dnn. di un compenso esteso alla perizia di variante, mancando per tale attività di progettazione non solo un contratto scritto ma anche una delibera di incarico con il necessario impegno di spesa;
- il terzo motivo denuncia che il giudice d'appello ha violato ed applicato falsamente gli articoli 1418, 1421, 1423 e 1325 c.c, 284 t.u. legge comunale e provinciale, approvato con r.d. 383/34, oltre a essere incorso in vizi motivazionali, allorché ha affermato che il vizio della delibera di incarico consistito nella mancata indicazione

dell'ammontare delle spese e dei mezzi per farvi fronte non ne comporta la nullità o la inefficacia ma rileverebbe solo nell'ambito della organizzazione interna dell'ente;

- il quarto motivo imputa alla sentenza d'appello di aver violato ed applicato falsamente gli articoli 1988, 2720, 1418, 1325, 1421, 1423, 2725, 2233 Cc, 87 t.u. legge comunale e provinciale, 17 r.d. 2240/23, 342, 112 e 636 c.p.c. 4, 6, 13, 14, 15 e 17 della legge 143/49, e vizi di motivazione, posto che ha riconosciuto l'intero importo richiesto dall'attore, inclusivo delle tasse corrisposte all'ordine professionale per il rilascio dei pareri, senza alcuna verifica della fondatezza di tali pretese e, in particolare, delle singole voci indicate nelle parcelle alla luce della normativa vigente e della tariffa professionale allegata alla legge 143/49;

- il quinto motivo censura, ravvisandovi la violazione e falsa applicazione degli articoli 1418, 1421, 1423, 1325 e 2725 c.c., 87 e 284 t.u. legge comunale e provinciale, 17 r.d. 2240/23, ed il vizio di motivazione, il rigetto dell'appello incidentale avente a oggetto la domanda riconvenzionale di restituzione della somma corrisposta al Dnn. in esecuzione del contratto nullo e rigettata dal primo giudice ai sensi dell'articolo 2940 c.c.;

- il sesto motivo caldeggia una nuova regolamentazione delle spese di lite a seguito della invocata riforma della sentenza impugnata.

Mediante il ricorso incidentale condizionato, il Dnn. prospetta la violazione degli articoli 284 e 285 t.u. legge comunale e provinciale e degli articoli 112, 115 e 116 c.p.c. per non avere la corte del merito esaminato il motivo di appello con cui si era censurata la decisione del primo giudice anche in quanto la spesa relativa all'attività di direzione era stata regolarmente prevista mediante apposito stanziamento per spese tecniche.

Il ricorso è inammissibile.

Con massima pressoché stereotipata questa sezione è andata ripetendo che è inammissibile il ricorso incidentale condizionato con il quale la parte vittoriosa sollevi una questione non esaminata dal giudice di appello perché ritenuta assorbita dall'accoglimento di altra tesi.

In tale situazione, infatti, difetta la soccombenza, sia pure teorica, quale presupposto del diritto di impugnazione, mentre la questione medesima può sempre essere riproposta davanti al giudice di rinvio, ove, in accoglimento del ricorso principale, la sentenza impugnata venga cassata. In altri termini, l'ammissibilità del ricorso incidentale per cassazione, anche se condizionato all'accoglimento del ricorso principale, postula pur sempre la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, determinato dalla soccombenza. Non ricorre il requisito della soccombenza se le questioni, sollevate dalla parte nel giudizio di appello e riproposte con il ricorso incidentale, lungi dall'essere state esaminate e risolte in senso ad essa sfavorevole, siano rimaste assorbite per avere il giudice di merito attinto la *ratio decidendi* da altre questioni di carattere decisivo. Nel caso in cui, in relazione a queste ultime questioni (assorbenti), la sentenza del giudice di appello venga cassata dalla Suprema corte, rimangono impregiudicate le questioni dichiarate o considerate assorbite, che possono essere riproposte e discusse nel giudizio di rinvio (cfr., *ex multis*, sentenze 3029/85, 151/86, 8544/87, 6572/88, 1308/89, 3463/97, 7103/98, 8924/98, 4756/99, 3908/00, 9637/01, 4050/02, 14382/02, 6542/04, 17291/04).

Alla luce di tali principi, è inammissibile, per difetto di interesse alla cassazione della sentenza impugnata, il ricorso incidentale condizionato con cui il Dnn., rimasto pienamente vittorioso in secondo grado anche sul punto, ha riproposto la questione della legittimità, sotto il profilo della effettiva copertura di spesa, della delibera giuntale di conferimento dell'incarico.

Tale deduzione, infatti, è stata dichiarata assorbita dalla motivazione della sentenza d'appello che (vedi pag. 12) ha fondato la sua *ratio decidendi* sul pregiudiziale principio secondo cui il diritto del professionista al compenso resta insensibile agli eventuali vizi della deliberazione comunale di conferimento dell'incarico quale quello conseguente all'inosservanza dell'obbligo, previsto dall'articolo 284 del r.d. 383/34, di indicare l'ammontare della spesa e dei mezzi per farvi fronte, per essere detti vizi rilevanti solo nell'ambito interno dell'organizzazione dell'ente territoriale; nell'ipotesi di accoglimento del ricorso principale sul punto (nella specie rimasto, invece, assorbito) della illegittimità della delibera ex articolo 284 r.d. 393/34, detta eccezione sarebbe rimasta impregiudicata e avrebbe dovuto essere esaminata dal giudice di rinvio.

In conclusione, si deve accogliere, per quanto di ragione, il primo motivo del ricorso principale; dichiarare assorbiti gli altri mezzi dello stesso ricorso; dichiarare inammissibile il ricorso incidentale; cassare la sentenza impugnata e rinviare ad altro giudice pariordinato, che si determina nella stessa C.a. di Napoli, ma in diversa composizione, per il nuovo giudizio in ordine ai motivi dell'appello principale dichiarati assorbiti dalla sentenza qui impugnata e all'appello incidentale del Comune di Portici, concernente la domanda di restituzione della somma di denaro corrisposta al Dnn..

Il giudice del rinvio provvederà, inoltre, alla disciplina delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, riunisce i ricorsi, accoglie per quanto di ragione il primo motivo del ricorso principale, dichiara assorbiti gli altri motivi e inammissibile il ricorso incidentale, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione.

Così deciso alla C.c. del 14 dicembre 2006.

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2007.

[torna all'indice](#)

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione lavoro

Sentenza 1 febbraio 2007, n. 2233

(Dirigenti pubblici e mancato raggiungimento degli obiettivi)

Senese: presidente;
De Matteis: relatore.

Arl. c. Agenzia delle dogane - P.M. Pivetti (conforme).

Fatto

Con ricorso depositato il 21 gennaio 2004 il dott. Arl. P. ha convenuto in giudizio avanti al tribunale di Torino, giudice del lavoro, l'Agenzia delle dogane esponendo:

- che era risultato tra i vincitori del corso-concorso di formazione dirigenziale promosso dalla scuola superiore di pubblica amministrazione (S.S.P.A.) per il reclutamento di 165 impiegati civili nella qualifica di dirigente;
- che con provvedimento del Dipartimento funzione pubblica del 13.2.2002 era stato assegnato all'Agenzia delle dogane;
- che in data 29.4.2002 aveva sottoscritto un contratto individuale di lavoro con l'Agenzia delle dogane, con inquadramento quale dirigente di seconda fascia ai sensi del CCNL comparto ministeri area dirigenti e con l'incarico di assistente di direzione presso la direzione regionale del Piemonte e della Valle d'Aosta dell'Agenzia delle dogane, a far tempo dal 2.5.02;

- che nel contratto, della durata di 2 anni, era previsto un periodo di prova di 6 mesi di effettivo servizio che andava contrattualmente a scadere il 12.11.02;
- che in data 28.3.03 gli era stata comunicata la risoluzione del rapporto di lavoro per mancato superamento del periodo di prova;
- che tale decisione era stata confermata con comunicazione scritta del 10.4.2003 con la quale si affermava che gli effetti della risoluzione del rapporto sarebbero decorsi dal 13.4.2003; che il provvedimento datoriale era stato impugnato con raccomandata del 26.5.03.

Sulla base di queste premesse, il ricorrente, ritenuta illegittima la risoluzione del rapporto perchè intervenuta dopo la scadenza del periodo di prova, chiedeva la condanna della convenuta alla reintegrazione nel posto di lavoro, al pagamento delle retribuzioni maturate dalla data del licenziamento a quella della reintegra e al risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell'illegittimo licenziamento.

Con sentenza in data 9.6.2004 il giudice adito, nella resistenza della convenuta, accoglieva il ricorso, condannando l'Agenzia delle dogane alla reintegrazione nel posto di lavoro ed al risarcimento del danno in misura pari alle retribuzioni globali di fatto maturate dal giorno del licenziamento a quello dell'effettiva reintegra.

Il primo giudice, ritenuta la illegittimità del licenziamento, rilevava in particolare che le conseguenze che ne scaturivano erano quelle di cui alla l. n. 300 del 1970, art. 18, considerato che il d.lgs. n. 165 del 2001, art. 51, prevede espressamente l'applicazione della l. n. 300 del 1970 alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti. La Corte di appello di Torino, con sentenza depositata il 26 aprile 2005, ha respinto il primo motivo di appello della Agenzia delle dogane, volto a far dichiarare tempestivo il recesso, e, in accoglimento del secondo motivo, ha respinto la domanda di reintegra nel posto di lavoro e ridotto la condanna al risarcimento del danno al pagamento delle retribuzioni dal giorno del licenziamento a quello di scadenza del contratto.

Il giudice d'appello ha basato la propria decisione di accoglimento sulla equiparazione di disciplina, anche negli aspetti risolutivi, tra dirigente dell'impiego privato (cui non è applicabile la l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 18) e dirigente pubblico contrattualizzato; anzi ha ritenuto che questa soluzione fosse tanto più obbligata, per il rilievo che nella dirigenza pubblica l'incarico dirigenziale è per espressa disposizione di legge di carattere temporaneo (d.lgs. n. 165 del 2001, art. 19, come modificato dalla l. n. 145 del 2002, art. 3).

La corte di merito riteneva altresì che anche gli effetti dell'illegittimità del licenziamento devono essere necessariamente circoscritti alla durata biennale dell'incarico dirigenziale, essendo il rapporto regolato dal contratto di diritto privato stipulato il 29.4.2002 che prevede appunto che l'incarico abbia durata biennale, per cui il risarcimento del danno deve essere circoscritto al pagamento delle retribuzioni dal giorno del licenziamento a quello della scadenza del contratto.

Avverso la detta sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'Arl. con un unico motivo, illustrato da memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

L'Agenzia delle dogane si è costituita con controricorso, resistendo.

Diritto

Con unico motivo il ricorrente, deducendo violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001, artt. 19 - 23 e 51; artt. 13, 25 e 28 c.c.n.l. 1998-2001 Dirigenza area 1; art. 15 del c.c.n.l. 1997-98; art. 112 c.p.c.; nonché motivazione insufficiente e contraddittoria in ordine a punti decisivi della controversia, censura la sentenza impugnata per non aver distinto tra stabilità del rapporto di lavoro dirigenziale e mutabilità degli incarichi conferiti a tempo determinato.

In particolare il ricorrente, premessi gli aspetti essenziali della disciplina del rapporto dirigenziale pubblico, ha dedotto che dalla dichiarazione di illegittimità del licenziamento (intervenuto dopo la scadenza del periodo di prova, in contrasto con la norma contrattuale di cui all'art. 15 del c.c.n.l. del 1997, richiamato dall'art. 25 del vigente c.c.n.l.) "necessariamente doveva derivare l'obbligo per l'amministrazione di reintegrare in servizio il dott. Arl.", in virtù del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 51. Per quanto concerne, poi, la reintegra nello specifico incarico già ricoperto al momento del licenziamento illegittimo, il ricorrente ha rilevato che la stessa "può di norma operare sino al termine di scadenza fissato per l'incarico medesimo" (salvi i casi di "licenziamento discriminatorio ai sensi dell'art. 28 (c.c.n.l.), ed ha lamentato che la Corte di appello, "andando oltre quanto chiesto dalla Agenzia delle dogane", ha tratto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 19 (riguardante la temporaneità degli incarichi ma non del rapporto) un principio inesistente nell'ordinamento (circa la inapplicabilità della tutela reale nel rapporto dirigenziale pubblico). Infine il ricorrente ha lamentato la violazione del d.lgs. n. 165 del 2001, artt. da 19 a 23, ed in specie: dell'art. 19 "per aver preteso di trarre da questa disciplina la precarietà del rapporto di lavoro e non solo quella del rapporto di incarico"; dell'art. 20 "che disciplina la necessaria previa verifica dei risultati"; dell'art. 21 "che subordina il recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro al ricorrere di "casi di maggiore gravità di accertata responsabilità dirigenziale"; dell'art. 22 "che prevede, affinché il licenziamento possa ritenersi legittimo, la richiesta di previo parere al Comitato dei garanti"; dell'art. 23 "nella formulazione allora vigente, che stabilisce la stabile appartenenza al ruolo unico dei dirigenti diventati tali a seguito di pubblico concorso".

Costituitasi, dal canto suo, la Agenzia delle dogane ha resistito con controricorso deducendo la inapplicabilità della tutela reale di cui alla l. n. 300 del 1970, art. 18, ai dirigenti pubblici, in quanto "la specifica normativa pattizia (art. 28 c.c.n.l.) ha previsto espressamente la reintegra esclusivamente in caso di licenziamento discriminatorio, così escludendo la tutela reale negli altri casi".

Secondo la controricorrente, poi, essendo il rapporto di lavoro de quo regolato dal contratto di diritto privato stipulato il 29.4.2002, avente durata biennale, "correttamente il risarcimento del danno conseguente

all'illegittimità del licenziamento è stato circoscritto al pagamento delle retribuzioni dal giorno del licenziamento a quello della scadenza del contratto".

La presente causa ha avuto dunque per oggetto due questioni:

1. illegittimità del licenziamento del dirigente statale dott. Arl. P. per mancato superamento del periodo di prova, perché intimato dopo la scadenza del termine del patto di prova; e su tale questione si è formato il giudicato nel senso della illegittimità dichiarata dal giudice d'appello, statuizione non impugnata da parte della Agenzia delle dogane.
2. Effetti di tale illegittimità, unico oggetto del presente giudizio di cassazione.

Il giudice d' appello ha ritenuto che la norma di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 51, comma 2, ("La l. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti") vada applicata negli stessi termini in cui essa si applica ai dipendenti privati, e quindi con la esclusione dei dipendenti aventi qualifica dirigenziale (stante l'esclusione operata dalla l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 10).

Tale tesi, di apparente rigore sillogistico, presuppone che identica sia la disciplina del rapporto di lavoro tra dirigenti privati e dirigenti pubblici contrattualizzati.

Occorre verificare la fondatezza di tale presupposto, analizzando le due discipline sotto il profilo soggettivo e oggettivo, alla luce delle fonti legislative, e delle corrispondenti statuizioni giurisprudenziali ed indicazioni dottrinali, relative alla: 1. assunzione nel rapporto dirigenziale nel pubblico impiego, 2. gestione del rapporto, 3. regime del recesso.

Il rapporto *de quo* è iniziato sotto la vigenza del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e si è svolto poi sotto di questo e delle modifiche apportate dalla l. 15 luglio 2002, n. 145. La citazione in prosieguo delle norme senza ulteriori indicazioni si intende fatto a tali fonti legislative, salvo diverse indicazioni.

Per il quadro ed il significato complessivo della riforma del pubblico impiego iniziato negli anni '90 e proseguito fino ai giorni nostri con numerosi provvedimenti legislativi, ricapitolati nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si rinvia alla ricostruzione storica e giuridica operata dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare sent. 25 luglio 1996 n. 313), e di questa corte (in particolare sent. 20 marzo 2004 n. 5659).

1. Fase dell'assunzione.

Nel settore pubblico l'accesso alla qualifica di dirigente avviene tramite concorso per esami (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 28, comma 1, già d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 28), il quale accerta l'idoneità alla qualifica dirigenziale.

Dal superamento del concorso sorge il diritto al trattamento economico stabilito dal contratto collettivo (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 28, comma 5). La giurisdizione sulla procedura concorsuale compete al giudice amministrativo (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 4). Un volta costituito il rapporto secondo le regole del diritto pubblico, esso viene consegnato ai poteri di diritto privato del datore di lavoro pubblico, ed al controllo giurisdizionale del giudice ordinario, quale giudice del lavoro (*ex plurimis* Cass. sez. un. 7 luglio 2005 n. 14252).

2. Gestione del rapporto.

In questa fase privatistica avviene l'attribuzione dell'incarico della funzione dirigenziale, a norma del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 art. 19 (modificato, ma non in *parte qua*, dalla l. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3), tenendo conto delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente in rapporto a ciascun incarico.

Ma il dirigente pubblico può rimanere senza incarico, senza per questo perdere il suo *status* di pubblico dipendente con qualifica dirigenziale, ad es. prima dell'assegnazione del primo incarico, negli intervalli tra un incarico e l'altro, o perchè collocato in disponibilità (art. 21, comma 1, come modificato dalla l. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3).

Già il d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150, art. 6, disponeva che i dirigenti, ai quali non sia stato affidato un incarico di direzione di un ufficio di livello dirigenziale, svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca. Ora il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 10, come sostituito dalla l. 15 luglio 2002, n. 145, art. 3, ha allargato la previsione ad altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.

3. Ancora più differenziate, rispetto alla disciplina privatistica, le disposizioni legislative in tema di recesso.

Mentre nel rapporto dirigenziale privato vale il principio della recedibilità *ad nutum*, a norma dell'art. 2118 cod. civ., di cui costituisce una delle residue ipotesi di vigenza (e salva la disciplina contrattuale risarcitoria in caso di recesso ingiustificato), nel pubblico impiego il mancato raggiungimento degli obiettivi non comporta la possibilità di risoluzione *ad nutum* del rapporto, ma tre sbocchi graduati a seconda della gravità del caso, tutti causali: l'impossibilità di rinnovo dell'incarico, la revoca dello stesso, il recesso dal rapporto di lavoro (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 21, comma 5, ora comma 1, come sostituito dalla l. 15 luglio 2002, n. 145, art. 2).

Dalle norme sostanziali e processuali citate risulta dunque una duplicità di piani, quello del rapporto di lavoro fondamentale e quello del concreto incarico dirigenziale.

Il venir meno di un incarico non implica la fuoriuscita dalla dirigenza, perchè permane l'appartenenza al ruolo unico (ora nei singoli ruoli), in posizione di disponibilità (Cass. 6 aprile 2005 n. 7131). La qualifica dirigenziale non esprime più una posizione lavorativa unitaria e complessiva, inserita dell'ambito di una "carriera" e

caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente, che tale qualifica ha conseguito mediante il contratto di lavoro stipulato all'esito della prevista procedura concorsuale (e conseguente iscrizione prima nel ruolo unico, oggi nei diversi ruoli previsti dall'art. 23, novellato) a svolgerle concretamente. Il dirigente svolge le funzioni inerenti alla qualifica solo per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale (Cass. 5659/2004 cit., Cass. 22 dicembre 2004 n. 23760).

Su queste conclusioni converge la dottrina maggioritaria, secondo cui il procedimento qualificatorio della categoria dirigenziale si basa sulla ricorrenza di presupposti formali, non assumendo alcun rilievo l'esercizio delle mansioni effettivamente svolte, sicché nel settore pubblico esiste una scissione, ignota al diritto privato, fra l'acquisto della qualifica di dirigente (con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) ed il successivo conferimento delle funzioni dirigenziali a tempo.

La disciplina della dirigenza privata non è perciò sovrapponibile a quella della dirigenza pubblica. La diversità di disciplina del recesso nel rapporto dirigenziale privato e pubblico è confermata dalla giurisprudenza costituzionale. La corte (sent. 25 luglio 1996 n. 313), nel dichiarare infondata la questione proposta dal Tar Lazio, che aveva sospettato di illegittimità costituzionale le norme in esame per violazione dell'articolo 97 Cost., perchè la libera recedibilità dal rapporto dirigenziale avrebbe inciso sulla sfera di autonomia e di responsabilità dei dirigenti, presidio del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, ha rilevato che l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso.

In tale quadro normativo la norma cruciale risulta essere dunque l'art. 21.

Il testo originario del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 21, comma 2, disponeva: nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa, ai sensi del comma 1, il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni. Nei casi di maggiore gravità l'amministrazione può recedere dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

Il testo modificato dalla l. 15 luglio 2002, n. 145 recita: il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, 286, articolo 5, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La norma va esaminata nelle sue tre previsioni sanzionatorie: il mancato raggiungimento degli obiettivi e la mancata osservanza delle direttive ricevute certamente incrina la fiducia nelle capacità manageriali del dirigente, ma questa valutazione negativa non porta alla risoluzione del rapporto, come per i dirigenti privati, bensì a sanzioni attinenti al solo incarico dirigenziale, di per sé fungibile e sottratto alle rigidità dell'art. 2103 cod. civ. (l'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. al lavoro pubblico dirigenziale, è sancita espressamente dall'art. 19, comma 1; Cass. 5659/2004 e 23760/2004 cit.), quali l'affidamento di un incarico dirigenziale di rilievo organizzativo, livello di responsabilità e valore economico inferiore, la perdita della retribuzione di posizione e il collocamento a disposizione per la durata massima di un anno (art. 23 c.c.n.l. del personale comparto ministeri con qualifica dirigenziale 9 gennaio 1997); il rapporto fondamentale di lavoro permane ciononostante stabile. Solo le mancanze più gravi, anche attinenti ad ambiti *extra* lavorativi (art. 27 medesimo c.c.n.l.), possono portare a recedere dal rapporto di lavoro e, con esso, dall'incarico sovrastante. La disciplina del recesso dal rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici non è dunque quella dell'art. 2118 cod. civ, propria dei dirigenti privati, ma segue i

canoni del rapporto di lavoro dei dipendenti privati con qualifica impiegatizia, in coerenza con la tradizionale stabilità del rapporto di pubblico impiego.

Anche la disciplina contrattuale del procedimento sanzionatorio, cui il contratto collettivo è facultato dal rinvio dell'art. 21, è articolata sul modello della l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 7, nel rispetto del principio costituzionale del contraddittorio (Corte cost. n. 313/1996 cit.), proprio del recesso causale. Infatti l'art. 27 del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale del comparto ministeri prevede due ipotesi di recesso dell'amministrazione, una con preavviso, e l'altra senza preavviso. In entrambi i casi prima di formalizzare il recesso l'amministrazione deve contestare per iscritto l'addebito convocando l'interessato per una data non anteriore al quinto giorno dal ricevimento della contestazione per essere sentito a sua difesa. Il dirigente può farsi assistere da un rappresentante di associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un legale di sua fiducia. In entrambi i casi l'amministrazione deve indicare per iscritto i motivi del recesso. Solo queste due ipotesi di recesso previste dall'art. 27 possono condurre alla risoluzione del rapporto fondamentale.

Raggiunto con sufficiente certezza e consenso tra dottrina e giurisprudenza questo risultato, la sentenza impugnata risulta corretta nella parte in cui, ritenuta la illegittimità del recesso (su cui si è formato il giudicato), ha condannato la Agenzia delle dogane al risarcimento del danno costituito dalla perdita delle retribuzioni fino alla scadenza biennale dell'incarico dirigenziale, ma è affetta da violazione di legge nella parte in cui ha ritenuto che la scadenza dell'incarico comporti altresì la risoluzione del rapporto fondamentale stabile sottostante.

Il quesito che si pone a questo punto è quale siano le conseguenze di un recesso illegittimo dal rapporto fondamentale, privo di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, se puramente risarcitorie oppure, come ritenuto dal primo giudice, reintegratorie. Il collegio ritiene che le conseguenze siano di carattere reintegratorio, per i seguenti motivi:

1. Interpretazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 51.

Tale norma apre il titolo 4[^] dedicato alla disciplina del rapporto di lavoro di tutti i pubblici dipendenti di cui all'art. 2, comma 2 e 3, e art. 3, comma 1, che comprendono anche i dirigenti, per i quali il titolo 2[^] disciplina gli aspetti relativi alla organizzazione degli uffici. Nell'ambito di queste norme organizzative è previsto che il pubblico dipendente che abbia determinati requisiti riassumibili nella sua attitudine dirigenziale, possa essere investito di un incarico dirigenziale, il quale accede al rapporto di lavoro di cui è titolare e si connota, quanto ai diritti ed agli obblighi delle parti, secondo le previsioni contenute negli artt. 15 e segg.. E' previsto anche che entro certi limiti l'incarico dirigenziale possa essere affidato a soggetti estranei alla pubblica amministrazione ed a questa non legati da alcun rapporto di lavoro.

La disposizione che segue immediatamente al comma 2, secondo cui la l. 20 maggio 1970, n. 300, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti, pone una deroga ai limiti di applicabilità della legge stessa stabiliti dall'art. 35 dello statuto, in relazione alle dimensioni occupazionali (15 dipendenti) delle imprese industriali e commerciali, per le quali la l. 20 maggio 1970, n. 300, era stata originariamente pensata. L'unicità di tale deroga ha indotto la sentenza impugnata a ritenere che la l. 20 maggio 1970, n. 300 si applichi con i limiti categoriali di cui alla l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 10, e cioè con esclusione dei dirigenti. Ma poiché il rapporto fondamentale stabile dei dipendenti pubblici con attitudine dirigenziale è assimilato dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 21, a quello della categoria impiegatizia, e poiché la l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 10 si riferisce ai dirigenti privati, il collegio ritiene che l'estensione operata dall'art. 51, comma 2, si applica anche al rapporto fondamentale di lavoro dei dirigenti pubblici.

2. Alla luce di questa interpretazione dell'art. 51 deve essere interpretato il contratto collettivo, cui l'art. 21, nuovo testo, rinvia per la disciplina della casistica e degli effetti del recesso illegittimo. L'art. 28 del c.c.n.l. dispone che il licenziamento è nullo in tutti i casi in cui tale conseguenza è prevista dal codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro dei dirigenti di impresa, ed in particolare se è dovuto a ragioni politiche, religiose, sindacali, ovvero riguardante la diversità di sesso, di razza o di lingua; o se è intimato, senza giusta causa, durante i periodi di sospensione previsti dall'articolo 2110 c.c., salvo quanto previsto dagli articoli 20, comma 3 (sulla risoluzione del rapporto per inidoneità per fisica permanente) e art. 21, comma 2 (sulla malattia

riconosciuta dipendente da causa di servizio). In tutti i casi di licenziamento discriminatorio dovuto alle ragioni di cui alla lettera a) del comma 1 si applica la l. n. 300 del 1970, articolo 18.

Da tale ultima previsione la sentenza impugnata ha dedotto, con argomento a contrario, che nei licenziamenti non discriminatori non si applica l'art. 18.

Si deve notare che lo stesso contratto collettivo, all'art. 27, prevede che l'annullamento delle procedure di accertamento della responsabilità fa venire meno il recesso; lo stesso contratto prevede pertanto la continuità del rapporto per vizi formali circa l'accertamento delle responsabilità.

3. Nessun argomento a contrario può trarsi dal rinvio operato, in precedenza dall'articolo 21 c.c., comma 2, ed ora dal contratto collettivo (art. 27) alla disciplina dell'articolo 2119 c.c., perché tale norma, nel suo valore precettivo attuale, esprime soltanto l'esigenza che esista una giusta causa di recesso, mentre gli effetti che essa faceva discendere dalla mancanza di giusta causa (mero pagamento del preavviso) erano collegati alla disciplina dell'art. 2118, allora di portata generale, che sappiamo non essere applicabile ai dirigenti pubblici.

4. Il contratto collettivo della dirigenza pubblica applicabile al ricorrente non predispone una tutela risarcitoria per il recesso privo di giusta causa o giustificato motivo, a differenza dei contratti collettivi dei dirigenti industriali, che disciplinano le conseguenze risarcitorie del licenziamento ingiustificato.

Il ricorso deve essere pertanto accolto per quanto di ragione, la sentenza impugnata cassata, e gli atti rimessi al giudice di rinvio, che si designa nella Corte d'appello di Genova, il quale deciderà la causa attenendosi al seguente principio di diritto: "la illegittimità del recesso dal rapporto di lavoro di una pubblica amministrazione con un dirigente della stessa comporta l'applicazione al rapporto fondamentale sottostante della disciplina della l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, a norma del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 51, comma 2, mentre all'incarico dirigenziale si applica la disciplina del rapporto a termine sua propria".

Il giudice di rinvio provvederà altresì alle spese processuali del presente giudizio.

P.Q.M.

accoglie il ricorso per quanto di ragione, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Genova.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della sezione lavoro, il 26 settembre e 14 dicembre 2006.

Depositato in Cancelleria il 1 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

CONSIGLIO DI STATO

ADUNANZA PLENARIA

Sentenza 21 febbraio 2007, n. 4

(Controversie del pubblico impiego relative al periodo anteriore al 30 giugno 1998)

Roberto de Roberto: presidente;

Mario Egidio Schinaia, Paolo Salvatore, Raffaele Iannotta: presidenti di sezione;

Sebino Luce, Raffaele Carboni, Luigi Maruotti, Carmine Volpe, Chiarenza Millemaggi Cogliani, Pier Luigi

Lodi, Giampiero Paolo Cirillo, Paolo Buonvino: consiglieri;

Antonino Anastasi: consigliere estensore.

DECISIONE

sui ricorsi riuniti in appello nn. 7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21 del 2006 (del ruolo dell'adunanza plenaria) proposti rispettivamente:

1) ric. n. 7/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Lrd. Amd., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n.

1;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II di Napoli, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

2) ric. n. 8/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Grm. Mss., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

3) ric. n. 9/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Npp. Pl., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

4) ric. n. 10/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Lrt. Mz., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;
e nei confronti di
azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;
I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

5) ric. n. 11/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Mcn. Fst., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;
e nei confronti di
azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;
I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

6) ric. n. 12/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Fmt. Ntn., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;
e nei confronti di
azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;
I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

7) ric. n. 13/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

Lmd. Sln., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

8) ric. n. 14/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

Ipr. Ard., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1; e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

9) ric. n. 15/06 dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

Mtr. Dnl., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

10) ric. n. 16/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

Mtl. Dnt., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

11) ric. n. 17/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

Mt. Pl., Tcm. Slt., Fnr. Rs., Scl. Lc., Sln. Fnn., non costituitisi;

Tn.. Frc., Mrl. Crl., Cs. Cll., Dls. Nz., Mrt. Slt., Sst. Crm., Ndr. Ctr., Pmr. Dnl., Ltt. Frc., Vll. Mr., Mpt. Rs., Mtl. Slt., Cfr. Tll., Prz. Rff., Stn. Stf., rappresentati e difesi dall'avv. Riccardo Marone con domicilio eletto in Roma V. P.A. Micheli n. 49, presso l'avv. Rossana Longo;

12) ric. n. 18/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma via Angelico n. 38;

contro

Pld. Ptr., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di
azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;
I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

13) ric. n. 19/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

Rss. Srg., rappresentato e difeso dagli avv.ti Alfredo Contieri e Gennaro Macrì con domicilio eletto in Roma via Zara n. 16, presso l'avv. Salvatore Napolitano;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

14) ric. n. 20/06, dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Napolitano con domicilio eletto in Roma viale Angelico n. 38;

contro

Mtt. Mhl., Mnc. Mr., Gln. Als., Fsc. Ntn., Fct. Fnc., Bt. Psl., Ls. Mr, Dnz. Ml., rappresentati e difesi dagli avv.ti Raffaella Veniero e Riccardo Marone con domicilio eletto in Roma via degli Avignonesi n. 5, presso l'avv. Andrea Abbamonte;

I.N.P.D.A.P., non costituitosi;

e nei confronti di

azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

15) ric. n. 21/06, dall'azienda ospedaliera universitaria Federico II, di Napoli,, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

contro

Fmt. Ntn., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Sartorio con domicilio eletto in Roma via Luigi Luciani n. 1;

e nei confronti di

Università degli studi di Napoli "Federico II", I.N.P.D.A.P., entrambi non costituitisi;

per l'annullamento

delle sentenze del tribunale amministrativo regionale della Campania, Napoli sezione II rispettivamente nn. 8267/2005 – 8266/2005 – 8260/2005 – 8262/2005 – 8265/2005 – 8269/2005 – 8264/2005 – 8270/2005 – 8263/2005 – 8261/2005 – 2527/2005 – 8268/2005 – 25205/2005 – 2526/2005 – 8269/2005.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti delle cause;

udita alla pubblica udienza del 13 Novembre 2006 la relazione del consigliere Antonino Anastasi e uditi, altresì, l'avv. Napolitano, l'avv. Sartorio, l'avv. Abbamonte, l'avv. Marone, l'avv. Contieri, l'avv. Veniero e l'avv. dello Stato, Ferrante.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

I medici odierni appellati hanno svolto, dal 1983 al 1997, funzioni assistenziali presso il Policlinico dell'Università degli studi di Napoli, Federico II sulla base di contratti a termine aventi ad oggetto l'esplicazione di attività professionale remunerata "a gettone".

Successivamente i detti sanitari sono stati assunti a tempo indeterminato dallo stesso Policlinico con inquadramento nella categoria del personale non docente E.P. (di elevata professionalità).

Con ricorso proposto nell'anno 2000 il dott. Srg. Rss. e con ricorsi proposti nell'anno 2004 tutti gli altri ricorrenti hanno chiesto al T.A.R. della Campania il riconoscimento sin *ab origine* dell'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con l'Università affermando che la qualificazione di "attività professionale" attribuita ai compiti espletati dissimulava un vero e proprio rapporto di lavoro pubblico subordinato.

Si chiedeva, di conseguenza, l'accertamento del loro diritto a percepire la differenza tra il "gettone" effettivamente ricevuto e la retribuzione spettante a dipendenti chiamati a svolgere mansioni analoghe nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato. Si domandava, ancora, la ricostruzione della posizione previdenziale anche con riferimento al trattamento di buonuscita.

Con le sentenze in epigrafe indicate il T.A.R., rilevato che i medici gettonati, per i caratteri dell'attività che affermavano di aver espletato, andavano assimilati ai "ricercatori universitari" (e, dunque, a personale le cui controversie erano state e restavano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) dava atto della nullità del rapporto intercorrente tra i sanitari e l'Università perché vietato da norme imperative.

In applicazione della disciplina concernente i rapporti di lavoro di fatto (art. 2126 cod. civ.) si accoglieva, poi, la domanda tesa a conseguire il riconoscimento dei diritti previdenziali e assistenziali mentre si definiva

negativamente la domanda rivolta ad ottenere una più elevata retribuzione, in considerazione della congruità del gettone attribuito a suo tempo ai sanitari come corrispettivo della loro attività.

Sono insorti contro le sentenze l'Università degli studi di Napoli e l'azienda ospedaliera universitaria.

Le appellanti non contestano la giurisdizione del giudice amministrativo ma assumono che la detta giurisdizione avrebbe alla sua base un diverso titolo giustificativo.

Non dovrebbe farsi riferimento (giusta la motivazione del T.A.R.) alla veste di docenti (ricercatori universitari) dei medici gettonati risultando del tutto incontrovertibile, anche alla stregua di quanto dagli stessi rappresentato, che i compiti dei c.d. medici gettonati avevano avuto carattere solo assistenziale.

La giurisdizione del giudice amministrativo dovrebbe essere, invece, ricondotta alla circostanza che il rapporto di lavoro di cui si discute in questa sede era, al tempo al quale si riferisce la controversia, un rapporto di pubblico impiego anche se di spettanza oggi, ove fosse restato, in ipotesi, ancora in vita, del giudice ordinario in applicazione della c.d. privatizzazione del pubblico impiego disposta dal decreto legislativo n. 80 del 1998.

Ed invero l'art. 45, comma 17, del decreto legislativo n. 80 del 1998 (confluito nell'art. 69, comma 7, del t.u. n. 165 del 2001) espressamente prevede l'attribuzione sempre e soltanto al giudice amministrativo delle controversie relative al periodo (conclusosi il 30 giugno 1998) in cui il rapporto aveva carattere pubblicistico, solo subordinando l'esperimento del contenzioso ad un rigoroso termine decadenziale (quello del 15 settembre 2000).

Il T.A.R. adito avrebbe, in questa situazione, dovuto dichiarare inammissibili per tardività tutti i ricorsi presentati nell'anno 2004, ad eccezione del ricorso n. 2525 del dott. Srg. Rss. proposto in data anteriore al 15 settembre 2000.

Si aggiunge ancora (con specifico riferimento al ricorso Rss. ora ricordato) che resta estranea comunque alla giurisdizione amministrativa, non manifestandosi come effetto diretto e immediato del rapporto di pubblico impiego, la pretesa a veder dichiarato l'obbligo della amministrazione di corrispondere i contributi assistenziali e previdenziali riconosciuti in primo grado.

Nel merito si deduce che tutti i ricorsi (compreso quello del dott. Rss.) sono infondati non potendo trovare applicazione nei rapporti pubblicistici l'art. 2126 cod. civ. in tema di rapporto di lavoro di fatto.

Con ordinanza n. 2729 del 2006 la sesta sezione del Consiglio di Stato, in considerazione del carattere di massima di alcune questioni di giurisdizione sottese alle controversie, ha riunito i ricorsi e li ha devoluti all'esame dell'adunanza plenaria.

Tutte le parti hanno presentato memorie.

Alla pubblica udienza del 13 novembre 2006 i ricorsi sono stati spediti in decisione.

DIRITTO

1. Con le sentenze in epigrafe indicate il T.A.R., dopo aver rilevato che i rapporti di natura professionale, intercorsi nel periodo 1983-1997, tra i c.d. medici gettonati ed il Policlinico universitario napoletano, dissimulavano veri e propri rapporti di pubblico impiego, nulli *ex lege* perché posti in essere in presenza di divieti legislativi, ha affermato che la giurisdizione competente a conoscere delle controversie proposte dai c.d. "gettonati" era il giudice amministrativo. E ciò in quanto la giurisdizione esclusiva nei riguardi del personale docente, nel cui ambito andavano ricondotti i medici gettonati (assimilabili ai ricercatori universitari), restava (al pari dei magistrati, dei militari etc.) di spettanza del giudice amministrativo.

Facendo, poi, applicazione dell'art. 2126 cod. civ. (la norma che disciplina i rapporti di lavoro "di fatto" che trovano svolgimento in presenza di atti costitutivi del rapporto affetti da radicale nullità) il tribunale accoglieva il ricorso per la parte riguardante la domanda di ricostruzione della posizione previdenziale e assicurativa degli interessati mentre respingeva la richiesta tendente ad ottenere la differenza tra il gettone percepito e la retribuzione spettante ai medici legati da rapporto d'impiego, ritenendo congruo il compenso percepito dai medici gettonati.

2. Con il primo motivo di gravame gli appellanti non contestano che un vero e proprio rapporto di pubblico impiego (pur se affetto da nullità) abbia legato i medici gettonati all'amministrazione.

Assumono, però, che la sentenza avrebbe erroneamente radicato la giurisdizione nel giudice amministrativo facendo leva sull'assimilazione dei c.d. gettonati ai docenti universitari (categoria rimasta, al pari dei magistrati, militari etc., nella giurisdizione del giudice amministrativo). Ed invero, proseguono gli appellanti, mai i medici gettonati hanno esplicato (o sostenuto di aver esplicato) attività di docenza o di ricerca avendo sempre atteso, per loro stessa ammissione, all'espletamento di compiti di carattere solo assistenziale.

Un ulteriore e diverso titolo varrebbe, invece, a giustificare la giurisdizione amministrativa nei confronti dei c.d. gettonati: la conservazione al giudice amministrativo di tutte le controversie di lavoro che traggono origine, come nella specie, da rapporti che hanno trovato svolgimento in data antecedente al 30 giugno 1998 (il periodo in cui il rapporto di lavoro era ancora di spettanza del giudice amministrativo per il suo carattere pubblicistico).

Ove fosse stata seguita questa linea interpretativa (l'unica possibile) avrebbe dovuto essere dichiarata, in via consequenziale, l'inammissibilità di tutti i ricorsi proposti (ad eccezione di quello del dott. Srg. Rss.).

I ricorsi avanti riferiti (tranne quello del dott. Rss.) risultano, infatti, proposti solo nel 2004, assai al di là del termine finale del 15 settembre 2000 previsto dall'art. 45, comma 17, decreto legislativo n. 80 del 1998 (la stessa norma che conclama l'ultrattività della giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie relative a rapporti anteriori al 30 settembre 1998).

La censura è fondata.

La norma ora cit. (oggi art. 69 comma 7 del t.u. n. 165 del 2001) dispone che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

Alle origini la giurisprudenza ha ritenuto che la cit. disposizione fosse rivolta a sancire che i ricorsi sopramenzionati, se non proposti entro il 15 settembre 2000 innanzi al giudice amministrativo, avrebbero potuto essere radicati oltre tale data innanzi al giudice ordinario (la nuova giurisdizione subentrata al giudice amministrativo dopo la c.d. privatizzazione).

Nel prosieguo, però, si è consolidato un diverso indirizzo, condiviso sia dalla Corte di cassazione che dalla giurisprudenza amministrativa, che collega alla scadenza del termine del 15 settembre 2000 la radicale perdita del diritto a far valere, in qualunque sede, ogni tipo di contenzioso.

Una soluzione che è stata giustificata facendo leva sull'intendimento legislativo di non coinvolgere il giudice ordinario in controversie relative a rapporti nati in un periodo nel quale non sussisteva ancora la sua giurisdizione e, al tempo stesso, di non coinvolgere troppo a lungo il giudice amministrativo in una giurisdizione ormai perduta.

La Corte costituzionale chiamata a valutare la nuova disciplina capace di comportare, con l'introduzione del perentorio termine decadenziale del 15 settembre 2000, anche la riduzione di più lunghi termini in passato accordati dalla legge (come ad es. quello di prescrizione), ha avuto occasione di rilevare che il nuovo assetto risulta ineccepibile sul piano costituzionale risultando ispirato a coerenti esigenze organizzative connesse al trapasso da una giurisdizione all'altra. (Corte cost. ord.ze nn. 214/04; 213/05; 382/05; 197/06).

Né valgono a contrastare le anzidette conclusioni in ordine alla giurisdizione del giudice amministrativo (ormai circoscritta dopo il decreto legislativo n. 80/1998 solo ad un numero chiuso di ben definite ipotesi) due aspetti sui quali viene richiamata l'attenzione dalla VI sezione remittente: il fatto, da un lato, che, nel caso in esame, il rapporto su cui si controverte prende vita da un atto che, sul piano formale, lo qualifica come *locatio operis* e non come lavoro subordinato e, dall'altro, il fatto che il detto rapporto (quando pure qualificato di lavoro subordinato) fosse da ritenere nullo (rapporto di fatto) per contrasto con norme imperative, come riconosciuto dal giudice di primo grado.

Va, invero, considerato, per quel che riguarda il primo aspetto, che tanto la giurisprudenza ordinaria (Cass. ss.uu. n. 5054/04) che amministrativa (sez. VI. 3941 del 2001) concordano nel riconoscere che si atteggiavano come controversie in tema di pubblico impiego (e restano nel dominio della giurisdizione amministrativa) le liti con le quali l'interessato mira, nel giudizio, a far emergere la "sostanza" del rapporto che lo lega all'amministrazione: nella specie trattasi dunque di controversia di lavoro di spettanza del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 45, comma 17, decreto legislativo n. 80/1998.

Per quanto attiene al secondo aspetto (la nullità del rapporto) va ricordato che la giurisprudenza è pure ferma nel ritenere che la equivalenza del rapporto di fatto a quello di diritto va riconosciuta anche ai fini del riparto di giurisdizione (le pretese radicate sul rapporto di fatto vanno invocate innanzi al giudice amministrativo: a.p. n. 2/92).

Alla stregua di quanto fin qui rilevato deve dichiararsi la inammissibilità per tardività di tutti i ricorsi proposti in primo grado ad eccezione di quello del dott. Srg. Rss..

Le dette controversie (di spettanza del giudice amministrativo ex art. 45, comma 17, decreto legislativo n. 80/1998) risultano avanzate nel 2004 e, perciò, ben al di là del termine decadenziale del 15 settembre 2000 (la data entro la quale le dette controversie relative a vicende concernenti rapporti di pubblico impiego anteriori al 30 giugno 1998 avrebbero dovuto essere proposte).

3. La definizione dell'appello proposto contro il dott. Rss. (il solo medico "gettonato" che ha avanzato tempestivamente le sue pretese) postula, sempre *in limine*, l'esame di una ulteriore questione avanzata dagli appellanti al fine di contrastare la domanda relativa alla corresponsione da parte dell'amministrazione dei contributi previdenziali e assistenziali.

Secondo le appellanti, in un sistema generale ispirato al principio della automaticità delle prestazioni previdenziali, erogate dalle istituzioni a ciò preposte senza rigido nesso di proporzionalità fra contributi versati e benefici da ricevere, ogni questione attinente al diritto del lavoratore a conseguire tali prestazioni trova nel rapporto di lavoro solo l'occasione e non il suo titolo genetico: le relative controversie sono perciò, non già controversie di lavoro ma liti aventi ad oggetto diritti soggettivi di spettanza del giudice ordinario.

Sul punto l'adunanza plenaria osserva quanto segue.

Il rapporto giuridico previdenziale, che le appellanti considerano unico e trilatero, è in realtà costituito da una pluralità di rapporti bilaterali, nell'ambito dei quali il rapporto intercorrente fra assicurato (lavoratore) e assicurante (datore di lavoro) ha una sua autonomia sostanziale.

Da quest'ultimo rapporto, per quanto qui rileva, nasce il diritto soggettivo del lavoratore alla regolarizzazione della posizione previdenziale da parte del datore, diritto (da non confondere quindi con diversi diritti, questi sì conoscibili dal giudice ordinario) tutelabile in giudizio già prima del momento di realizzazione dell'evento assicurato, e cioè della maturazione della pensione che il lavoratore può vantare contro l'ente previdenziale assicuratore.

Ne consegue che quando il lavoratore pubblico agisce contro l'amministrazione al fine di ottenere la regolarizzazione contributiva, la sua posizione, ancorché finalizzata alla tutela previdenziale, è tutelabile avanti al giudice che ha giurisdizione sul rapporto cui la pretesa è inerente.

Nel caso in esame risultando assimilato, sul piano sostantivo e processuale, il rapporto di fatto al rapporto di diritto la pretesa deve ritenersi correttamente avanzata al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo n. 80 del 1998.

Nel merito l'Università (riprendendo, sotto altra angolazione un argomento già sviluppato al fine di contestare la giurisdizione del giudice adito) sostiene che nella specie l'art. 2126 cod. civ. è inapplicabile in quanto la disciplina di settore (art. 18 legge n. 808 del 1977; art. 123 d.P.R. n. 382 del 1980) non solo dichiara nullo il rapporto costituito *contra legem* ma espressamente sanziona l'improduttività di qualunque effetto a carico dell'amministrazione che, come nella specie, dà vita a rapporti di impiego in violazione con le procedure di reclutamento.

Il diverso e più incisivo linguaggio legislativo varrebbe ad escludere qualunque estensione del regime del rapporto di impiego al lavoratore che ha reso le sue prestazioni in via di fatto, accordando a quest'ultimo, a tutto concedere, come estrema difesa l'azione di arricchimento senza causa di cui all'art. 2041 del cod. civ. (in questo senso: Cass. n. 9893 del 1996).

A parte il rilievo, di carattere formale, che l'indennizzo per arricchimento senza causa costituisce pur sempre il riconoscimento di un effetto che si riconnette alla fattispecie, resta assorbente il rilievo che le specifiche clausole sopra richiamate sono rivolte a contrastare non già gli effetti propri del rapporto nullo *ex art.* 2126 cod. civ. ma

la conversione di tali rapporti in veri e propri rapporti di pubblico impiego a tempo indeterminato, come è accaduto in applicazione di giurisprudenze risalenti.

La sola ipotesi in cui deve escludersi in radice la tutela dell'art. art. 2126 cod. civ. è quella, qui non ricorrente, in cui sussista l'illiceità della causa, intesa non già come violazione della mera legalità ma come contrasto con norme fondamentali e generali o con principi basilari pubblicistici dell'ordinamento (Corte costituzionale n. 296/90).

Sulla scorta delle considerazioni che precedono l'appello n. 4987 del 2005 (n. 19/2006 ad. plen.) va respinto con conferma della sentenza impugnata.

Le spese del giudizio sono compensate tra tutte le parti costituite sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

L'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe indicati, così decide:

a) respinge l'appello n. 4987 del 2005 (n. 19/2006 dd. plen.) e per l'effetto conferma la sentenza n. 2525 del 2005;

b) accoglie gli altri appelli, annulla le sentenze impugnate (T.A.R. Campania – II sez. nn. 2526 del 2005; 2527 del 2005; 8267 del 2005; 8266 del 2005; 8260 del 2005; 8262 del 2005; 8265 del 2005; 8269 del 2005; 8264 del 2005; 8270 del 2005; 8263 del 2005; 8261 del 2005; 8268 del 2005; 8269 del 2005) e dichiara inammissibili i ricorsi originari;

c) compensa tra le parti spese e onorari del giudizio.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, adunanza plenaria, ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, 13 novembre 2006 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (adunanza plenaria), nella camera di consiglio.

Depositata in Segreteria il 21/02/2007.

[torna all'indice](#)

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 10 gennaio 2007, n. 53
(Scorrimento della graduatoria)

Emidio Frascione: presidente;
Raffaele Carboni: componente, estensore;
Cesare Lamberti, Aniello Cerreto, Michele Corradino: componenti.

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dall'azienda sanitaria locale Napoli 1, con sede in Napoli, e dalla gestione liquidatoria dell'unità sanitaria locale n. 46 della Campania, avente sede presso l'azienda predetta, entrambe in persona del direttore generale dell'azienda, dottor Ctn. Mzz., difese dall'avvocato Innocenzo Militerni e domiciliate in Roma, via Oslavia 30, presso lo studio dell'avvocato Domenico Sorrentino;

contro

- i dottori Ntm. Cnc., Ntt. Dpl. e Bg. Psr., Mbr. Mrn., Lbt. Mrr. e Trs. Lcc. (residenze non indicate), non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza 26 maggio 1997 n. 1328, con la quale il tribunale amministrativo regionale per la Campania, quarta sezione, ha dichiarato il diritto dei dottori Mrn., Mrr., Psr., Lcc., Cnc. e Dpl., medici, ad essere assunti dall'unità sanitaria locale n. 46 della Campania.

Visto il ricorso in appello, notificato il 16 settembre e depositato il 15 ottobre 1997;

visto il controricorso dei dottori Cnc., Dpl. e Psr., depositato il 4 novembre 1997;

vista la memoria difensiva presentata dalle amministrazioni appellanti il 30 maggio 2006;

visti gli atti tutti della causa;

relatore, all'udienza del 13 giugno 2006, il consigliere Raffaele Carboni, e udito altresì l'avvocato Oreste Agosto, in sostituzione dell'avvocato Militerni;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

L'unità sanitaria locale n. 46 della Campania con deliberazione del comitato di gestione 19 luglio 1988 n. 453 aveva indetto un concorso per venticinque posti di assistente medico dei servizi di prevenzione e sanità pubblica, ai sensi dell'articolo 9 della legge 20 maggio 1985 n. 207, sull'inquadramento nelle unità sanitarie locali; il quale prevedeva che per un periodo di tre anni le unità sanitarie indicessero direttamente (in luogo della regione) i concorsi per la copertura dei posti vacanti nelle piante organiche. La graduatoria era stata approvata con deliberazione del comitato di gestione 12 giugno 1991 n. 569, divenuta esecutiva il 14 ottobre 1991. L'amministrazione, dopo aver nominato i vincitori, aveva poi utilizzato più volte la graduatoria fino al quarantunesimo posto (con alcune rinunce alla nomina), per coprire posti resisi liberi successivamente ed entro il biennio di validità della graduatoria prevista dal comma 15 del citato articolo 9.

I dottori Cnc., Dpl., Mrn., Psr., Lcc. e Mrr., collocatisi in graduatoria in posti tra il quarantaseiesimo e il cinquantatreesimo, ritenendo che vi fossero altri posti liberi e che l'amministrazione fosse obbligata a coprirli e ad utilizzare, a tal fine, la graduatoria, chiesero all'amministrazione, dapprima con istanze dell'11 giugno 1993 e poi con diffide del 9 settembre 1993, di assumerli in servizio. L'unità sanitaria locale, con note del 28 settembre 1993 di identico contenuto, oppose un diniego a ciascuno dei richiedenti, con la motivazione che la graduatoria era scaduta il 12 giugno 1993, e che inoltre la decisione, se coprire o meno i posti, era di sua esclusiva competenza.

I sei medici hanno impugnato i dinieghi con altrettanti ricorsi al tribunale amministrativo regionale per la Campania notificati il 20 novembre 1993 (procedimenti di primo grado, nell'ordine dei nomi sopra indicati, 14076/1993, 14077/1993, 14176/1993, 14075/1993, 14074/1993 e 14175/1993), sostenendo appunto di aver diritto all'assunzione per scorrimento della graduatoria, nel biennio decorrente dall'esecutività del provvedimento di approvazione della graduatoria. Concessa dal giudice amministrativo, in sede cautelare, la sospensione dell'esecutività dei provvedimenti impugnati, l'unità sanitaria locale, con note del 10 febbraio 1995 a firma di un dirigente, ha ribadito il diniego e affermato di non poter ottemperare ai provvedimenti cautelari del giudice amministrativo, stanti il divieto di legge di assumere personale e la mancanza di copertura finanziaria.

I sei medici hanno impugnato anche questo secondo diniego con ricorsi notificati il 31 e 31 marzo 1995 (procedimenti di primo grado, rispettivamente, 687, 688, 689, 690, 691 e 692 del 1995), sempre sostenendo, con più motivi, la medesima tesi e aggiungendo un motivo d'incompetenza del dirigente a provvedere.

Il tribunale amministrativo regionale con la sentenza indicata in epigrafe ha riunito e accolto i ricorsi, affermando che di regola l'amministrazione non è tenuta ad assumere personale, scorrendo le graduatorie dei concorsi nel periodo della loro validità, solo perché vi sono posti liberi; ma che nei concorsi banditi ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 207 del 1985 essa ha l'obbligo di procedere allo scorrimento, e reciprocamente gli idonei, collocatisi in posizione utile per ricoprire i posti liberi, hanno diritto all'assunzione.

L'azienda sanitaria succeduta alla disciolta unità sanitaria locale, in proprio e come gestione liquidatoria dell'unità sanitaria, appella sostenendo, con tre motivi rubricati come violazione dell'articolo 9 della legge n. 207 del 1985, sia che la graduatoria era scaduta sia che non esiste un diritto allo scorrimento della graduatoria e all'assunzione.

DIRITTO

Le norme sui concorsi pubblici prevedono sovente la possibilità dell'amministrazione di conferire, agli idonei non vincitori, posti resisi liberi dopo la formazione della graduatoria. In tal senso disponeva già il testo unico degli impiegati civili dello Stato emanato con decreto del presidente della repubblica 10 gennaio 1957 n. 3, il cui articolo 8 prevedeva la facoltà dell'amministrazione di conferire, oltre i posti messi a concorso, non solo quelli che risultassero disponibili alla data di approvazione della graduatoria (primo comma), ma anche quelli messi a concorso che entro sei mesi dall'approvazione della graduatoria si rendessero liberi per rinuncia o decadenza (terzo comma; l'articolo unico della legge 8 luglio 1975 n. 305 lo ha modificato aggiungendo il caso di dimissioni). Successivamente, entrato in vigore nei vari settori del pubblico impiego il sistema dei contratti collettivi resi esecutivi con decreto del presidente della repubblica, è stata spesso prevista la "ultrattività" delle graduatorie, ossia è stato previsto che le graduatorie rimanessero valide per un certo periodo di tempo, in modo tale che l'amministrazione potesse attingervi, per "scorrimento" (vale a dire nell'ordine di graduatoria, com'è ovvio), per coprire posti che si rendessero liberi e che essa intendesse, appunto, coprire. In generale, come che siano espresse le norme di ultrattività delle graduatorie, esse non precludono all'amministrazione di preferire l'indizione di un nuovo concorso; e tanto meno creano un obbligo dell'amministrazione di coprire i posti liberi e un corrispondente diritto degli idonei in graduatoria all'assunzione. D'altra parte è ovvio che, con o senza ultrattività delle graduatorie, l'amministrazione non può avere l'obbligo di assumere personale del quale non ritiene di aver bisogno, e che, reciprocamente, non può esistere un diritto all'assunzione nel pubblico impiego di chi non sia vincitore a pieno titolo di un concorso, solo per il fatto che ci sono dei posti liberi: l'opposta interpretazione delle norme sulla "ultrattività" delle graduatorie di concorso si esporrebbe alla denuncia d'illegittimità costituzionale per violazione del principio di buona ed efficiente amministrazione sancito

dall'articolo 97 della Costituzione, perché le amministrazioni pubbliche devono essere organizzate prima di tutto in funzione del servizio pubblico ad esse affidato (nella specie, i servizi relativi alla sanità della popolazione), che dev'essere svolto col minor costo compatibile col miglior risultato; e non già in funzione dei posti d'impiego che ne derivano, da ricoprire anche se non ve ne siano il bisogno e la possibilità finanziaria.

Il giudice di primo grado ha riconosciuto il principio, ma ha asserito che esso subisce deroga nel caso dei concorsi indetti direttamente dalle unità sanitarie locali ai sensi dell'articolo 9 della legge 20 maggio 1985 n. 207, per i quali lo scorrimento sarebbe obbligatorio. Viceversa tale deroga non sussiste, e anche per i concorsi indetti in applicazione della citata disposizione di legge l'amministrazione non ha obbligo di ricoprire gli ulteriori posti che si rendano liberi, come la sezione ha precisato, da ultimo, con decisioni 20 marzo 2000 n. 1510 e 2 ottobre 2002 n. 5180.

L'appello, in conclusione, è fondato e va accolto, restando assorbito l'esame dell'ulteriore motivo, secondo cui le graduatorie erano scadute. La sezione stima equo, data la materia del contendere, compensare le spese di ambo i gradi di giudizio.

P.Q.M.

accoglie l'appello indicato in epigrafe e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i ricorsi di primo grado dei dottori Cnc., Dpl., Mrn., Psr., Lcc. e Mrr. e compensa spese di giudizio.

Così deciso in Roma il 13 giugno 2006 dal collegio costituito dai signori:

Depositata in Segreteria il 10 gennaio 2007.

[torna all'indice](#)

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale di Bolzano

Sentenza n. 69 del 29 dicembre 2006
(La colpa grave)

Enrico Marinaro: presidente f.f., relatore;
Irene Thomaseth: consigliere;
Alessandro Pallaoro: referendario.

Uditi, all'udienza di prosecuzione del 6 dicembre 2006, con l'assistenza del segretario dott. Paolo Nicolodi, il relatore dott. Enrico Marinaro, il pubblico ministero in persona del dott. Josef Hermann Rössler e gli avvocati del foro di Bolzano Carlo Bertacchi e Nicola Nettis, rispettivamente per il dott. Prt. e la dott.ssa Stl.; esaminati gli atti ed i documenti di causa;

ritenuto in

fatto

A) Con atto di citazione depositato il 6 ottobre 2005 (previo accoglimento dell'istanza di proroga presentata il 22 aprile 2005) il procuratore regionale ha evocato in giudizio gli odierni convenuti, dott. Sf. Prt. e dott.ssa Wtr. Stl., già rispettivamente aiuto primario ed assistente medico presso il reparto di ginecologia ed ostetricia

dell'ospedale di Merano, sulla base di una complessiva contestazione di danno ammontante ad € 619.748,28 (pari a lire 1.200.000.000) oltre ad interessi legali e spese di giudizio.

Detta contestazione trae origine dalla denuncia presentata con nota del 21 dicembre 2000 dal direttore generale dell'Azienda sanitaria di Merano in relazione alle gravi lesioni, tetraparesi spastica conseguente ad asfissia fetale, riportate in data 22 febbraio 1995 dalla nascita Va. Bbr. (venuta alla luce alle ore 20:30) ed al conseguente esborso sostenuto dall'ASL per effetto della transazione stragiudiziale intervenuta con le parti lese, previo parere favorevole dell'Avvocatura dello Stato, per un importo di lire 2.700.000.000, somma dalla quale va detratto l'importo di lire 1.500.000.000, corrispondente al massimale previsto dalla polizza assicurativa liquidato dalla compagnie ITAS e Norwich Union.

Oltre al suddetto elemento del pregiudizio patrimoniale, ad avviso del P.M. ricorrono nella specie anche gli altri requisiti necessari per la configurazione in capo ai sunnominati della responsabilità amministrativa e ciò, in particolare, alla luce dei pareri redatti dal medico legale dell'ASL di Merano, dott. Ndr. Fln., rispettivamente in data 1° ottobre 1996 e 18 maggio 2000, nonché (soprattutto) sulla base della consulenza medico-legale commissionata il 23 ottobre 2003 alla dott.ssa Lk. Tt. (iscritta all'albo dei periti presso il tribunale di Bologna) e depositata il 22 aprile 2004, del relativo supplemento commissionato l'11 gennaio 2005, a seguito delle controdeduzioni prodotte dagli odierni convenuti in risposta all'invito *ex art. 5, l. 19/94*, dd. 15 ottobre 2004, e depositato il 1° marzo 2005 e della audizione della medesima dott.ssa Tt., svoltasi il 24 settembre 2005.

Secondo l'assunto attoreo in ordine alla sussistenza del nesso causale rileva, nei confronti del dott. Prt. e della dott.ssa Stl., accanto alla “scelta, erronea, di non effettuare l'intervento di taglio cesareo”, la loro condotta omissiva, “concretizzatasi nell'allontanamento dal reparto (rispettivamente alle 19:26 ed alle 20:04) con il conseguente venir meno di ogni assistenza medica specialistica a fronte di chiari segni di parto a rischio in fase avanzata”.

A giudizio del requirente siffatti comportamenti integrano altresì il prescritto elemento soggettivo della colpa grave nei seguenti termini: “l'insieme delle condotte omissive come sopra riassunte, raffrontato con la prevedibilità e conseguente prevenibilità dell'evento dannoso, dà la dimensione dell'antidoverosità e quindi della grave colpa professionale, sia dell'aiuto primario che del medico assistente, che non si configura soltanto come

grave inosservanza dei doveri di comune perizia e diligenza, ma è contraddistinta altresì da evidente trascuratezza e inadeguatezza della condotta professionale sotto il profilo deontologico”.

Quanto all'individuazione delle singole responsabilità, ai fini della ripartizione del danno fra i convenuti, la parte pubblica, nel rimettersi alla valutazione del collegio, evidenzia comunque la differente posizione e qualifica rivestita all'epoca dai medesimi.

B) Con comparsa di costituzione del 2 febbraio 2006 gli avvocati Arnaldo Loner e Carlo Bertacchi, in rappresentanza e difesa del dott. Prt., hanno contestato recisamente la validità e la fondatezza della azionata pretesa, sottolineando preliminarmente la “singolarità dell'espletamento di consulenza accusatoria suppletiva e successiva alla formulazione della incolpazione e dell'invito a dedurre” e la ritenuta incompiutezza dell'istruttoria, con precipuo riguardo alla reale disponibilità di personale in reparto nell'arco temporale concernente le fasi finali del travaglio e segnatamente con riguardo alle comunicazioni intervenute con il dott. Gg. Cml., ovvero il medico in servizio di reperibilità che condusse a termine il parto, ed alla asserita presenza in reparto del primario dell'epoca, dott. Nrh. Gmr., con studio proprio “di fronte alla sala parto”.

Circa i rilievi mossi al proprio assistito, i difensori contestano, alla luce della operata ricostruzione della vicenda, che egli sia incorso in violazione di regole, codificate o meno, dell'arte medica; negano la sussistenza di un nesso eziologico giuridicamente rilevante, evidenziando in proposito come, secondo la letteratura medica degli ultimi decenni, “soltanto una minima percentuale (dall'8 al 12%) delle paralisi cerebrali sia da ascrivere ad eventi occorsi in corso di travaglio”; escludono comunque, previo richiamo ad una serie di pronunce dalla Magistratura contabile, la configurabilità della colpa grave.

In ordine al *petitum*, premessa la sua “assoluta indeterminatezza”, con conseguenziale eccezione di “nullità dell'atto introduttivo”, osservano che i convenuti sono stati “estromessi da qualsiasi processo decisionale con riguardo all'esborso da effettuarsi in favore dei danneggiati” e giudicano “discutibile non solo la imprudente sotto-assicurazione dell'azienda sanitaria, bensì anche la scelta di liquidare una somma a titolo risarcitorio sulla sola scorta di un scarno (quanto immotivato) parere dell'Avvocatura dello Stato (nemmeno confortata da parere medico-legale) in relazione al *quantum*”.

Nella denegata ipotesi di un'affermazione di responsabilità, ritengono che debba essere comunque operata una congrua riduzione dell'addebito, mentre in via istruttoria chiedono che si disponga CTU sulle varie questioni sollevate (scelte operate dai medici, nesso eziologico, grado della colpa, importo corrisposto ai danneggiati).

C) Con comparsa di costituzione pure del 2 febbraio 2006 gli avvocati Alberto Valenti e Nicola Nettis, in rappresentanza e difesa della dott.ssa Stl., hanno affermato l'infondatezza in fatto e diritto della proposta domanda, soffermandosi preliminarmente sulla ritenuta “assoluta indeterminatezza” del *petitum*;

Sulla base di una analitica ricostruzione degli eventi eccepiscono poi la “assoluta mancanza di prova in merito a comportamento colposo grave” della propria assistita, evidenziando in particolare: i tempi della sua effettiva presenza in reparto; l'irrilevanza, con riguardo all'*iter* del travaglio, dell'aver la convenuta lasciato il nosocomio prima della conclusione del parto (stanti le condizioni richieste per effettuare la manovra di Kristeller, compiuta infine dal sopraggiunto dott. Cml.); la “radicale distinzione di posizioni” rispetto all'altro convenuto; le disposizioni interne al tempo vigenti (tra cui quelle relative ai presupposti per il ricorso al taglio cesareo); la carenza di strumenti ulteriori atti ad approfondire la situazione clinica della partoriente;

Dopo aver richiamato, a sostegno delle esposte argomentazioni, alcune pronunce della magistratura contabile, hanno giudicato la consulenza tecnica resa dalla dott.ssa Tt., “al di là della criticabile procedura consistita nel disporre un'integrazione” della stessa, insufficiente e contraddittoria ed hanno quindi rappresentato la necessità di disporre un'integrazione probatoria, segnatamente in ordine all'audizione di una serie di testimoni (il primario dell'epoca, l'attuale primario ed il dott. Cml.) su cinque capitoli di prova, riportati a pag. 17 della comparsa di costituzione, chiedendo in subordine una congrua riduzione dell'importo addebitato, in ogni caso palesemente eccessivo.

D) Alla precedente pubblica udienza del 23 febbraio u.s., le parti hanno sviluppato le rispettive posizioni.

In particolare, il P.M. ha depositato copia del verbale di audizione del 22 febbraio 2006 della madre della piccola Va., sig.ra Rmn. Lmr. in Bbr. ed ha formulato due capitoli di controprova, il primo di contenuto opposto al quinto capitolo di prova indicato dalla difesa della dott.ssa Stl., il secondo relativo alla individuazione del momento di inizio delle doglie.

E) In esito alla suddetta udienza la sezione ha disposto incumbenti istruttori con ordinanza n.5/06, di cui si riporta la parte motivata:

1) il *thema decidendum* consiste nella valutazione della condotta dei convenuti, nonché nella verifica della sussistenza del nesso di causalità con il fatto produttivo di danno erariale e della ricorrenza dell'elemento soggettivo della colpa grave;

2) i primi quattro capitoli di prova indicati dalla difesa della dott.ssa Stl. risultano inammissibili, trattandosi di profili afferenti le disposizioni e le regole di vario livello e natura che disciplinano l'attività nei reparti ospedalieri, segnatamente in quelli di ostetricia e ginecologia;

3) in ordine al quinto (ed ultimo) capitolo di prova indicato dalla difesa della dott.ssa Stl., si osserva che:

a) dal documento prodotto (orario di servizio 22-02-95) si evince esclusivamente che il dott. Cml. ha timbrato il proprio cartellino in ingresso alle ore 20.19 e non anche che sia entrato in sala parto alle 20.20;

b) non risulta pertanto su quale base possa la difesa affermare che in un solo minuto il dott. Cml. sarebbe passato dall'area di ingresso dell'ospedale, raggiunto dalla propria abitazione, all'interno della sala parto, quindi (deve ritenersi) dopo aver indossato l'abbigliamento professionale (camice e quant'altro);

c) occorre invece riferirsi a quanto attestato nella cartella ostetrica (connotata, come è noto, da precipua valenza probatoria), segnatamente nella sezione relativa alla descrizione del parto ("Geburtsverlauf"), dove l'inizio dell'operatività del dott. Cml. in sala parto è indicato alle ore 20.25 e la nascita della bambina alle ore 20.30;

d) in questo lasso temporale il dott. Cml., secondo quanto certificato nel "Geburtsverlauf", ha svolto le seguenti attività:

- ha valutato la situazione;

- ha optato, "poiché la testa è al piano perineale", per la "rinuncia a V.E." (*vacuum extractor*, ndr), dal che deve dedursi che si è perlomeno interrogato sulla praticabilità dell'utilizzo dello strumento all'uopo previsto, ovverosia la ventosa;

- ha praticato l'episiotomia mediolaterale;

- ha praticato due manovre di Kristeller;

e) a prescindere dal profilo relativo alla individuazione del momento a partire dal quale poteva essere praticata la manovra di Kristeller (di natura squisitamente tecnica), è quindi comunque da escludere che il dott. Cml. sia rimasto inoperoso per cinque minuti in sala parto, risultando *per tabulas* che il medesimo si è da subito attivato sotto molteplici aspetti per condurre a termine il parto;

f) il rievocato “Geburtsverlauf” corrisponde sostanzialmente a quanto dichiarato dalla sig.ra Lmr. nell'audizione del 22 febbraio u.s.: “Il dr. Cml. è intervenuto immediatamente attraverso l'uso della ventosa, resosi conto dell'inutilità del predetto intervento, ha proceduto immediatamente all'applicazione della manovra di Kristeller, cioè ha fatto pressione con l'avambraccio sull'addome cercando di favorire l'espulsione del feto e subito dopo è seguita l'estrazione con la mano. (...) A mio parere il dr. Cml. era già stato informato dall'ostetrica perché si è subito attivato e nel giro di pochissimo tempo ha portato a conclusione il parto. Mi era stata praticata anche l'episiotomia”;

g) in disparte ogni valutazione, in tema di assunzione di prova testimoniale, della posizione del dott. Cml. con riguardo alla presente causa (basti in proposito rilevare che nella denuncia di danno dell'ASL egli viene elencato tra i “dipendenti la cui attività è posta in rapporto causale con l'evento dannoso”), non si ritiene pertanto che sussistano ulteriori esigenze istruttorie in ordine alla ricostruzione fattuale della circostanza oggetto del capitolo di prova indicato in questione, con conseguenziale venir meno della esigenza probatoria sottesa al corrispondente capitolo di controprova indicato dalla pubblica accusa.

4) Anche alla luce della odierna discussione orale, non risulta controverso l'orario di inizio delle doglie, ovvero sia le ore 22:00 del giorno precedente il parto, di talché non si configura l'esigenza di dar seguito al secondo capitolo di prova indicato dalla pubblica accusa.

5) In ordine al documento prodotto dalla difesa del dott. Prt., ovvero sia il tabulato della presenza in servizio, il giorno del parto, del primario del tempo, si osserva che:

a) dal tabulato si evince esclusivamente che il dott. Gmr., nel giorno in questione, ha timbrato il proprio cartellino in uscita dall'ospedale alle ore 19:43 e non anche che il medesimo fosse presente nel suo studio (posto, puntualizza la difesa, “di fronte alla sala parto”) proprio nel periodo compreso tra l'allontanamento dal nosocomio del dott. Prt. (19:26) ed il suddetto orario;

b) non risulta d'altronde che il dott. Prt., che pure ritenne di dover mettere sull'avviso il medico in servizio di reperibilità (dott. Cml.), abbia verificato la presenza in studio del primario, ciò che sarebbe stato agevole, stante la collocazione dell'ufficio, ben potendo evidentemente il dott. Gmr. trovarsi, per le più svariate ragioni, in altra parte del nosocomio;

c) di conseguenza, anche ai fini di una valutazione prognostica *ex ante*, la asserzione della difesa relativa alla presenza in studio del primario nel suddetto breve lasso di tempo non appare rivestire alcuna valenza in ordine alla ricostruzione della disponibilità di personale in reparto al momento dell'allontanamento del dott. Prt., trattandosi di un argomento che non si presta, essendo decorso più di un decennio dall'epoca dei fatti, ad un'adeguata verifica probatoria (ciò, oltretutto, a prescindere da ogni valutazione, in tema di ipotetica assunzione di prova testimoniale, della posizione del dott. Gmr. con riguardo alla presente causa, posto che anch'egli, nella denuncia di danno dell'ASL, viene elencato tra i “dipendenti la cui attività è posta in rapporto causale con l'evento dannoso”).

6) Si appalesa invece l'esigenza di disporre un esaustivo approfondimento istruttorio di ordine medico-legale, volto fornire alla sezione univoche argomentazioni tecniche da tenere in considerazione ai fini delle valutazioni di propria competenza, con riguardo al contenuto di cui:

a) ai pareri redatti dal medico legale dell'ASL di Merano, dott. Ndr. Fln., rispettivamente in data 1° ottobre 1996 e 18 maggio 2000;

b) alla consulenza medico-legale commissionata dal P.M. alla dott.ssa Lk. Tt. e depositata il 22 aprile 2004;

b1) al relativo supplemento, commissionato dal P.M. a seguito delle controdeduzioni prodotte dagli odierni convenuti in risposta all'invito *ex art.* 5, l. 19/94 e depositato il 1° marzo 2005;

b2) al verbale di audizione, in data 24 settembre 2005, della medesima dott.ssa Tt. dinanzi al P.M.;

c) alle contrapposte argomentazioni di cui alle prefate controdeduzioni formulate dal dott. Prt. e dalla dott.ssa Stl., rispettivamente in data 21 e 27 dicembre 2004;

d) alle contrapposte argomentazioni di cui alle rispettive comparse di costituzione, entrambe dd. 2 febbraio 2006.

7) Al riguardo può senz'altro essere incaricato l'ufficio medico legale presso il Ministero della salute (UML), organo connotato da consolidata valenza tecnico-scientifica, che all'uopo si costituirà in collegio medico con la presenza di specialisti in ostetricia e ginecologia.

8) Si reputa altresì necessario che, al fine di fornire all'UML un quadro quanto più completo della vicenda, l'azienda sanitaria di Merano trasmetta alla segreteria della sezione copia integrale della cartella ostetrica (che, secondo il timbro di autentica sulla prima pagina dell'estratto depositato dalla Procura, dovrebbe essere composta da 38 fogli), nonché eventuale ulteriore documentazione afferente la vicenda medesima (rispetto a quella già versata nel fascicolo di causa), anche di ordine amministrativo-disciplinare.

F) In data 5 maggio l'ASL di Merano adempiva compiutamente a quanto disposto, puntualizzando in particolare che “non risulta agli atti ulteriore documentazione di carattere amministrativo disciplinare”.

G) In data 23 ottobre è pervenuto il richiesto parere dell'UML, adottato il precedente giorno 16, recante le seguenti conclusioni: “si riconosce ai convenuti una condotta colposa ravvisabile come imprudenza; si scorge in tale condotta nesso causale con il fatto produttivo di danno erariale e si disconosce del tutto la ricorrenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.”

La vicenda viene così ricostruita e valutata dall'onerato CTU: “la sig. Lmr. Rmn., ventisettenne e primipara, giunta oltre il termine di 4 g., si ricoverava il 22-2-95 circa alle ore 0:00 per supposto inizio di travaglio di parto e veniva, a sua detta, rinvitata a domicilio, non sussistendo ancora l'inizio delle doglie; rientrava in ospedale alle 10 circa, con controllo della bocca uterina a cm. 3 ed analoga condizione alle 14:15 e con membrane integre.

Dopo un non particolarmente costante monitoraggio con controlli cardio-tocografici (CTG) risultanti pressoché nella norma, alle 17:50 le veniva effettuata introduzione di catetere per anestesia epidurale con doglie irregolari per ampiezza e durata già da tempo.

Da allora si notano decelerazioni del battito cardiaco fetale (BCF) che si presentano nuovamente alle 18:10, perdurando in un monitoraggio ormai continuo.

A questo punto va osservato che i tracciati allegati in atti, non sempre chiari dal punto di vista grafico della leggibilità, dalle 17:50 in avanti mostrano una condizione di anomalia che non è costante ma alterna e non è da sola da ritenersi indice di significativa gravità, divenuto poi tale in estrema vicinanza con il parto successivo.

In altre parole va specificato che ad un siffatto tracciato non necessariamente corrisponde un'evoluzione sfortunata come quella verificatasi nel caso in questione, pur non permettendo davvero lo stesso tracciato di escludere segni di sofferenza fetale e pur inducendo quindi indicazione ad approfondimenti diagnostici come emogasanalisi dello scalp fetale e/o rilievo diretto della frequenza cardiaca fetale, accertamenti tuttavia da sottolineare che all'epoca non erano eseguibili poiché non disponibili nell'ospedale di cui si tratta.

Alle 19:00 la dilatazione del collo dell'utero aveva raggiunto solo 4 cm e le alterazioni del CTG si manifestavano nuovamente.

A questo punto l'assistente medico, dott.ssa Stl., non sollecitata da alcuno dell'ospedale, giungeva in reparto alle 19 (il suo turno era quel giorno dalle 16 alle 20 e dalle 16 alle 19 aveva svolto regolarmente visite ambulatoriali fuori della struttura ospedaliera di cui si tratta) e vista la situazione della signora Rmn. Lmr., avvisava l'aiuto primario, dott. Prt., che, pur avendo terminato il proprio turno di lavoro, si tratteneva viste le anomalie del BCF già ricordate. Lo stesso dott. Prt. alla luce di dette anomalie, non potendo eseguire i surricordati accertamenti poiché, allora, non disponibili, come anzidetto, presso l'ospedale di Merano, provvedeva, alle 19:10, a somministrare oxitocina per accelerare il parto ed alle 19:15 a praticare amnioressi che evidenziava liquido con tracce ematiche.

Non avendo lo stesso medico osservato presenza di meconio nel liquido amniotico (evento che sarebbe stato indice ulteriore e solo a quel punto determinante di severa sofferenza fetale), ma solo tracce ematiche, non particolarmente significative di alta gravità del caso e tracciato CTG con momenti alterni delle sue anomalie, decideva di non dover eseguire il parto cesareo.

A quel punto inoltre, dopo aver prescritto alle ostetriche di controllare il caso in modo ravvicinato e dopo aver avvisato telefonicamente il medico di turno reperibile, dott. Cml., allertandolo sulla situazione, alle 19:26 lasciava l'ospedale, dove, oltre alla partoriente erano presenti la dott.ssa Stl., il primario dott. Gmr. (che lasciava poi l'ospedale alle 19:43) e le due ostetriche.

Dalle 19:26 alle 19:45 la dott.ssa Stl. rimaneva vicino alla sig.ra Rmn. Lmr. senza rilevare particolare peggioramento e senza intervenire con il parto cesareo, essendo questo stato escluso dal suo allora (vice)primario dott. Prt. ed essendo tale intervento in quel periodo riservato ai soli casi di rischio conclamato per la vita del neonato e della madre, evento questo che a quell'ora non si era ancora concretizzato nonché trattandosi di circostanza che seppure caratterizzata da una certa difficoltà, in molti altri casi e con le stesse caratteristiche, non ha necessariamente lo stesso sfortunato epilogo.

Alle 19:45 la dott.ssa Stl. si allontanava dalla paziente e si recava a telefonare al dott. Cml. per informarlo dello svolgimento dei fatti e dell'inizio delle prime spinte vere e proprie, comunicatele nel frattempo da una delle due ostetriche presenti.

Pertanto, essendo la situazione apparentemente sotto controllo, finito il suo turno alle 20, alle 20:04 lasciava l'ospedale, sapendo del successivo arrivo del dott. Cml., una volta avvisato dalle ostetriche come d'accordo.

Queste ultime sembra abbiano somministrato nuovamente oxicina, ravvedendo un peggioramento della situazione ed alle 20:10, essendo iniziata la fase espulsiva, convocavano telefonicamente il dott. Cml., il quale giungeva in reparto alle 20:25.

Lo stesso, essendo ormai la testa della bambina al piano perineale, rinunciava all'uso della ventosa dopo un iniziale tentativo, praticando poi episiotomia medio laterale e due manovre di Kristeller, cosicché la piccola Va.Bbr. nasceva alle 20:30 (con secondamento spontaneo alle 20:40) in condizioni di asfissia intrauterina ed indice APGAR pari a 0, essendo poi rianimata dai pediatri e trasferita con la madre presso l'ospedale di Bolzano, dove veniva trattata adeguatamente, pur con esito di tetraparesi spastica.

Dopo questo *excursus* è dunque possibile individuare un nesso di causa tra il fatto produttivo di danno erariale (il risarcimento ai genitori per le gravi lesioni manifestasi alla piccola Va.Bbr. dopo il parto) e la condotta colposa dei due sanitari in questione.

Tale condotta è costituita in primo luogo dal non aver predisposto in tempo ragionevolmente utile il parto cesareo, anche se ciò è almeno in parte scusabile per entrambi vista rispettivamente la realtà allora delle indicazioni allo stesso, del tutto circoscritte ai casi più francamente e apparentemente gravi per la madre e per il nascituro e vista l'organizzazione amministrativa e gerarchica dello stesso ospedale nonché visto il fatto che situazioni di anomalie pre-parto del tutto analoghe non hanno sempre detto grave esito, svolgendo un suo

importante ruolo anche l'elemento dell'imponderabilità, per alcuni versi presente anche in tal caso, imponderabilità collegata naturalmente alla singola recettività individuale.

In secondo e più importante luogo la condotta colposa è stata a suo tempo costituita anche dal fatto che entrambi i medici in oggetto hanno lasciato l'ospedale prima dell'ormai imminente parto, seppure con le modalità in parte giustificative anzidette.

Pertanto la non prevedibilità che nel caso in esame sarebbe stato meglio effettuare in tempo utile il parto cesareo (pur con le dovute riserve suesposte per entrambi i medici) sommata alla non prevedibilità del fatto che, in base all'evoluzione dello stato non nella norma del feto e della decisione di non effettuare il parto cesareo, sarebbe stato meglio essere presenti fino a parto avvenuto, fa fatto concretizzare per entrambi una condotta colposa poiché non è possibile escludere che sia se fosse stato effettuato il parto cesareo in un momento idoneo si a se fossero rimasti in ospedale ad eseguire qualche tempo prima quanto effettuato invece poi dal dott. Cml., l'evoluzione dello stato asfittico della piccola Va.Bbr. avrebbe potuto avere un esito non patologico.

In tal caso è ravvisabile in detta condotta colposa una prevalente e discreta componente d'imprudenza poiché nella prudenza del medico è insito il saper prevedere il prevedibile secondo l'umana certezza, tenuto conto delle conoscenze mediche del momento, dunque prevedere e prevenire quei pericoli che si possono verificare come conseguenza dell'atto medico.

Nello stesso tempo, a questo punto si deve tentare di rivivere, come è doveroso, la vicenda medica oggetto di valutazione, al fine di ricostruire l'operato dei sanitari in questione in tutta la loro interezza, tenendo inoltre conto, dovendo giudicare molto a posteriori, della vita d'ospedale, di corsia, di sala operatoria, dell'assenza nella professione medica di rigidi schematismi generali, trattandosi sì di scienza, esperienza e saggezza ma anche dell'estrema variabilità umana che spesso dà luogo all'imprevedibile, al fortuito, ed all'accidentale.”

H) All'odierno dibattito le parti hanno confermato le rispettive posizioni, soffermandosi segnatamente sul contenuto della pervenuta consulenza.

In particolare:

- il P.M. ha reputato contraddittoria l'asserita esclusione del requisito della colpa grave in relazione alla ritenuta sussistenza del nesso causale e della condotta colposa ed ha insistito sulla prevedibilità e prevedibilità dell'evento nel caso di specie;
- l'avv. Bertacchi, dopo aver asserito che la difesa non è stata posta in grado, nel presente procedimento, di presentare una propria consulenza medico-legale, ha giudicato non motivate le considerazioni dell'ULM in ordine al rapporto di causalità e soprattutto in ordine al formulato giudizio di colpevolezza (pur non grave) nei confronti del dott. Prt.;
- l'avv. Nettis ha osservato come, alla luce del disposto incombenza istruttorio, l'attenzione debba precipuamente essere focalizzata sulla sussistenza o meno della colpa grave, profilo per il quale l'onorato CTU avrebbe delineato un quadro cristallino.

Considerato in

diritto

A) Come anticipato in sede di ordinanza istruttoria, il *thema decidendum* consiste nella valutazione della condotta dei convenuti, nonché nella verifica della sussistenza del nesso di causalità con il fatto produttivo di danno erariale e della ricorrenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Appaiono infatti non fondate le eccezioni preliminari formulate dalle difese, posto che:

- non si ravvisa alcunché di censurabile nella determinazione del requirente di disporre una consulenza integrativa successiva alle risposte all'invito a dedurre (né le controparti, nell'esprimersi criticamente al riguardo, hanno contestato, al di là di un giudizio di mera opportunità, la violazione di profili giuridicamente rilevanti);
- in ordine alla asserita assoluta indeterminatezza del *petitum* (premessi che comunque, nel rimettersi alla valutazione del collegio, il P.R. ha evidenziato la differente posizione e qualifica rivestita all'epoca dai

convenuti), la giurisprudenza ha puntualizzato che “non è nulla per indeterminatezza del '*petitum*' la citazione a giudizio per danno erariale, nei confronti di più corresponsabili, nella quale la Procura abbia omesso di indicare la quota di danno ascrivibile a ciascuno dei convenuti, giacché in questo caso deve presumersi che si sia inteso ripartire la misura del danno in parti uguali tra tutti i corresponsabili” (sez. III 542/04);

- appare esente da vizi la scelta operata dall'amministrazione, su conforme parere dell'Avvocatura dello Stato, in merito alla stipulata transazione (*ex multis*, sez. II 212/02).

E' d'uopo altresì chiarire, con riguardo alla lamentata impossibilità di presentare una perizia difensiva, che nessun impedimento sussiste(va) in proposito sia nella fase preprocessuale (si noti che il P.R. ha concesso un termine di 60 giorni per il riscontro all'invito *ex art. 5, l. 19/94*, dove espressamente si contemplan le “deduzioni ed eventuali documenti”) che al cospetto di questa corte (e in sede di prima trattazione e nella presente sede di prosecuzione), di talché non può non reputarsi che si sia trattato in realtà di una scelta delle parti convenute e che si sia pertanto realizzata anche sotto questo profilo la piena garanzia del contraddittorio.

B) Un tanto precisato, preme al collegio evidenziare la centralità che assume nella vertenza in esame il disposto approfondimento istruttorio, per il quale è stato incaricato un organo connotato da oggettiva autorevolezza, ovvero l'ufficio medico legale presso il Ministero della salute (i cui pareri configurano “una consulenza obiettiva nell'interesse della giustizia”, cfr. sez. Umbria 93/01).

Infatti, nel richiamare quanto osservato nell'ordinanza 5/06 circa la non apprezzabile valenza della eventuale assunzione di prove testimoniali, si deve sottolineare che nella specie non ci si può riferire, al fine di trarre ulteriori elementi di valutazione, ad alcun pregresso procedimento, giacché:

- quello penale è stato archiviato per tardiva presentazione della querela (ordinanza del GIP di Bolzano del 15 marzo 1997);

- quello civile è venuto meno a seguito della riferita transazione;

- quello amministrativo-disciplinare non risulta essere stato nemmeno attivato (ciò che in effetti suscita più di una perplessità, stante la possibilità di poter così ricostruire gli accadimenti nell'immediatezza dei fatti, dando oltretutto anche al dott. Prt. ed alla dott.ssa Stl. la possibilità di essere sentiti in argomento).

C) Ciò posto, rileva la sezione come il parere dell'UML mal si presti ad essere esaminato suddividendolo in stralci condivisibili ed estratti non condivisibili, atteso che esso si caratterizza per essere precipuamente rivolto a ripercorrere la vicenda de qua in un'ottica complessiva, per così dire ambientale e dinamica, inserendola nel contesto fattuale della “vita d'ospedale” e segnatamente di quell'ospedale in quella determinata epoca.

Una siffatta ottica 'di flusso' impone pertanto, fatte salve naturalmente le valutazioni afferenti le potestà di questa corte, una considerazione unitaria del parere medesimo, in modo da ponderarne pienamente ed univocamente il contenuto tecnico per il quale è stato richiesto.

D) Quanto alle suddette valutazioni di propria pertinenza, il collegio precisa sin d'ora di aderire alla c.d. concezione normativa della colpevolezza, la quale sembra vada progressivamente affermandosi (anche) nella giurisprudenza del giudice della responsabilità a fronte del c.d. criterio psicologico.

Nel rinviare alle pronunce della magistratura contabile che più diffusamente hanno delineato i tratti di siffatta concezione, incentrata sul rapporto di contraddizione tra la volontà del soggetto e la norma (sez. I 283/02, sez. Calabria 64/04, sez. II 124/06), basti qui rammentare le implicazioni di tale teoria sul piano dell'apprezzamento giudiziale:

- “la colpa grave nella responsabilità va individuata in relazione ai poteri e alle funzioni attribuiti al convenuto nella fattispecie concreta” (sez. I, cit.), di talché va “riferita alle concrete capacità e possibilità dell'agente”, ragionandosi pertanto di “colpa in concreto” (sez. Calabria cit.);

- “il giudizio sulla prevedibilità e prevedibilità del fatto dannoso va effettuato dal giudice *ex ante*, cioè nel momento in cui il soggetto ha posto in essere il proprio comportamento” (sez. I, cit.).

E) Venendo ora al merito, alla luce del pervenuto responso medico-legale (riportato per esteso in narrativa) e del delineato quadro metodologico, le argomentazioni espresse dall'UML, imperniate sulla dinamica del caso concreto e sulle valutazioni *ex ante* compiute allora dagli odierni convenuti, consentono ad avviso di questo organo giudicante di superare quella soglia di attendibilità idonea a permettergli di formarsi il proprio fondato convincimento, rispettivamente:

- 1) positivo in ordine alla sussistenza del nesso di causalità e della imprudenza colposa;

- 2) negativo in ordine alla sussistenza del prescritto elemento della colpa grave.

Ciò, appunto, avendo precipuo riguardo, secondo una valutazione prognostica *ex ante*, al modello di condotta in concreto riferibile ai due agenti operanti in una (in quella) determinata situazione.

Beninteso, alla conclusione sub 2, diversamente da quella sub 1, non si giunge certamente *ictu oculi*, giacché, pur alla luce dei vari elementi di attenuazione della colpa, tra cui quello dell'imponderabilità, enucleati dal UML, è indubbio che trattasi di un caso in cui si arriva pressoché a lambire il crinale della colpa grave, segnatamente con riferimento al profilo relativo all'allontanamento dalla struttura ospedaliera da parte dei sanitari in questione, in relazione al quale non appare certo atto ad esentarlo da censura l'assolvimento del rispettivo turno di servizio addotto dalle difese.

Non v'è chi non veda, infatti, l'insopprimibile differenza tra la verifica della sussistenza della colpa grave in un ambito connotato anche da un pregnante profilo deontologico rispetto ad un più comune ambito burocratico, dove più agevolmente può trovare riscontro un principio quale quello formulato dalla massima tratta da una recente decisione in sede di appello (sez. I 26/06): “Il necessario requisito della colpa grave va inteso non secondo un'astratta nozione, ma valutando il fattuale e concreto atteggiarsi dell'organizzazione amministrativa in cui opera l'agente”.

F) Appurato, nei termini di cui sopra, che l'azionata pretesa non può essere accolta per mancanza in capo ai convenuti del requisito della colpa grave, occorre ora pronunciarsi in ordine alle spese processuali.

Orbene, configurandosi nella specie un'assoluzione sostanzialmente parziale, ferme restando sia l'antidoverosità dei comportamenti che l'ingiustizia del danno che ne è derivato, si dispone, in linea con la più avvertita giurisprudenza (per tutte, sez. II 17/06), l'integrale compensazione delle stesse.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale di Bolzano, definitivamente pronunciando assolve i convenuti Sf. Prt. e Wtr. Stl. dalla domanda attrice.

Spese integralmente compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Bolzano, nella camera di consiglio del 6 dicembre 2006.

Depositato in Segreteria 29 dicembre 2006.

[torna all'indice](#)

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione III *bis*

Sentenza 12 gennaio 2007, n. 149

(Componenti della commissione esaminatrice esperti nelle materie oggetto del concorso)

Saverio Corasaniti: presidente;
Massimo Luciano Calveri: consigliere relatore;
Francesco Arzillo: consigliere.

SENTENZA

sul ricorso n. 5436 del 2000, proposto da Ccn., Gtt., Lgc., Prp., Sct., Lmd., Mrn., Stl., Crs. e Zlc., rappresentati e difesi dai proff. avv.ti Augusto Sinagra e Franco Sabatini, ed elettivamente domiciliati presso il loro studio di Roma, al Viale Gorizia, n. 14;

contro Istituto nazionale per il commercio estero e commissione esaminatrice del concorso per esami per il conferimento di 29 posti nella qualifica di dirigente di detto istituto, indetto con delibere n. 152/1999 e 217/1999, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede, in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, domiciliano per legge;

e nei confronti di Plc., Plr. e Arn., rappresentati e difesi dal prof. avv. Beniamino Caravita e dall'avv. Sara Fiorucci ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Roma, alla via di Porta pinciana, n. 6;

per l'annullamento di tutti gli atti della procedura concorsuale, segnatamente dell'atto di nomina della commissione, dell'assegnazione delle prove scritte e del provvedimento di non ammissione dei ricorrenti alle prove orali, nonché di ogni altro atto presupposto e consequenziale e connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

visto l'atto *ad apponendum* dispiegato da Tln. e altri, rappresentati e difesi dai predetti difensori avv.ti Carovita e Fiorucci;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2006 il consigliere Massimo L. Calveri e uditi i difensori delle parti come da verbale di udienza;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO-DIRITTO

1. I ricorrenti hanno partecipato, con esito negativo, al concorso per esami indetto dal consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale commercio estero, I.C.E., per il conferimento di n. 18 (poi elevato a n. 29 e successivamente a n. 40) posti nella qualifica di dirigente del ruolo unico dell'Istituto.

Con atto notificato in data 4 aprile 200, i predetti hanno impugnato gli atti della procedura deducendone, con tre motivi di ricorso, l'illegittimità per violazione e falsa applicazione del d.p.c.m. 21 aprile 1994 n. 439 e del bando del concorso, nonché per eccesso di potere sotto distinti profili.

2. Resistendo al ricorso, l'amministrazione ha depositato articolata relazione controdeducendo ai profili di gravame.
3. Si sono costituiti in giudizio anche i controinteressati intimati eccependo *in limine* l'inammissibilità del ricorso sotto più profili.
4. Intervento *ad opponendum* è stato dispiegato da altri vincitori del concorso.
- 5.- Con distinte memorie le parti hanno ulteriormente illustrato i propri assunti difensivi insistendo nelle contrapposte richieste.
6. Alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2006, il ricorso è stato trattenuto in decisione.
7. Può prescindersi dall'esame delle eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso, risultando quest'ultimo infondato nel merito.
8. Con il primo motivo di ricorso si sostiene che l'art. 3 del d.p.c.m. n. 439/1994 ("Regolamento relativo all'accesso alla qualifica di dirigente"), nel prescrivere che la commissione esaminatrice doveva essere costituita, oltre che dal presidente (nella persona di "un consigliere di Stato o magistrato o avvocato dello Stato con qualifica equiparata o da dirigente generale"), anche "da due membri esperti nelle materie oggetto del concorso", imponeva la scelta di questi ultimi tra dirigenti I.C.E. o, almeno, tra soggetti che, a diverso titolo, fossero in possesso di esperienze o di specifica conoscenza delle questioni connesse con l'attività istituzionale dell'istituto.
Nella specie, le nomine cadute sul prof. Federico Tedeschini, docente di "Istituzioni di diritto pubblico" presso la facoltà di sociologia dell'università "La Sapienza di Roma" e sul prof. Giovanni Cirone (*recte*: Girone), docente universitario di statistica, non sarebbero soddisfattive della riferita previsione regolamentare non potendosi tali docenti ritenersi esperti delle materie oggetto del concorso.

8.1. Il motivo non è fondato.

Deve qui ribadirsi, come osservato dalla difesa dei controinteressati e degli intervenienti, che appartiene alla discrezionalità dell'amministrazione che indice il concorso provvedere alla nomina delle commissioni esaminatrici e verificare che i componenti prescelti siano qualificabili come esperti nelle materie oggetto delle prove concorsuali.

Come tutte le aree di amministrazione attiva connotate di discrezionalità, la potestà amministrativa non può certamente dispiegarsi in assenza di vincoli dovendosi comunque svolgere nell'osservanza di criteri (di congruità, proporzionalità, adeguatezza, *etc.*) la violazione dei quali è idonea a incidere sulla legittimità dell'azione amministrativa.

Orbene, nel caso all'esame non può predicarsi il superamento di detti criteri, tale da concludere che con la nomina dei componenti *de quibus* l'amministrazione abbia agito con eccesso di potere. I componenti in questione sono stati nominati nella qualità di cattedratici universitari svolgenti la loro attività di insegnamento in facoltà giuridiche su discipline non estranee alle tematiche oggetto delle prove concorsuali (nel caso di specie: economia internazionale, *marketing* internazionale e tecnica degli scambi con l'estero); il che, a parere del collegio, è bastevole a escludere la sussistenza dei vizi denunciati con il motivo.

Va poi soggiunto, condivisibilmente a quanto replicato dalla difesa dei controinteressati sulla base di recente e pertinente giurisprudenza (CdS, IV, n. 5325/2006), che la norma regolamentare secondo cui i due componenti della commissione concorsuale devono "essere membri esperti nelle materie oggetto del concorso" non va intesa nel senso che essi debbano essere necessariamente titolari dell'insegnamento delle specifiche materie oggetto del concorso.

9. Con il secondo motivo di ricorso è dedotta l'ulteriore violazione del d.p.c.m. 21 aprile 1994, n. 439, nella parte in cui è stabilito che "almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso è riservato, salvo motivata impossibilità, alle donne purché in possesso dei requisiti di cui all'art. 8 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni".

Nella specie, la nomina della commissione esaminatrice è stata costituita di componenti di solo sesso maschile, in assenza di motivazione circa l'impossibilità di rispettare la riserva a favore delle donne.

9.1. Anche tale motivo non è fondato.

Deve anzitutto osservarsi che, con delibera n. 56/2000, in ratifica delle precedenti delibere adottate dal presidente dell'I.C.E., la commissione è stata integrata con cinque membri di sesso femminile, esperte in lingua straniera; sicché, a rigore, non potrebbe ritenersi violata la riserva a favore delle donne nella composizione delle commissioni di concorso (riserva ora trasfusa nell'art. 57 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il motivo di censura è peraltro inammissibile alla luce dell'orientamento giurisprudenziale, che il collegio fa proprio, secondo cui la riserva alle donne di almeno un terzo dei posti nelle commissioni esaminatrici è norma intesa a tutelare la parità dei sessi nell'accesso al pubblico impiego, assicurando coerentemente le pari opportunità anche in ordine alla composizione di dette commissioni (cfr. CdS, VI, 6 giugno 2002, n. 3184; Tar Lazio, III-*bis*, 28 maggio 2003, n. 4779); la norma cioè non mira a garantire la parità di trattamento tra i concorrenti di sesso maschile e quelli di sesso femminile, tale da fondare una posizione soggettiva qualificata delle candidate donne a non essere discriminate nello svolgimento delle prove concorsuali.

In altre parole, e come ben si oppone dagli intervenienti, la *ratio* della norma è intesa a tutelare un interesse diretto dello Stato comunità all'effettiva partecipazione delle donne ai processi decisionali pubblici e non è valorizzabile a protezione di interessi individuali collegati all'imparzialità delle operazioni nei concorsi pubblici; consegue che tale interesse non viene compromesso dalla disapplicazione del principio di pari opportunità in ordine alla composizione della commissione d'esame (Tar Lazio, III-*bis* cit. n. 4779/2003).

10. Con il terzo e ultimo motivo di ricorso si contesta il fatto che, in occasione delle previste due prove scritte del concorso, ai candidati è stato assegnato un solo tema per ciascuna di esse, ancorché uno dei candidati (e attuale ricorrente) avesse fatto verbalizzare che il bando prevedeva la possibilità per i concorrenti di scegliere fra tre temi.

10.1. Anche tale motivo va disatteso.

10.2. L'art. 5 del bando del concorso *de quo*, relativo alle "Prove d'esame", disponeva, al suo terzo e quarto comma, quanto segue:

"Per la prova scritta di cui al punto a) verranno proposti tre temi, fra i quali il candidato dovrà sceglierne uno.

Per la prova scritta di cui al punto b) verranno proposti tre temi per ciascuna delle materie indicate, fra cui il candidato dovrà sceglierne uno per materia”.

10.3. Nel verbale n. 1 della riunione tenuta dalla commissione esaminatrice in data 18 ottobre 1999, è dato leggere quanto segue:

“La commissione, con riguardo al contenuto dell’art. 5 del bando, rileva che lo stesso potrebbe essere interpretato sia nel senso che la scelta tra i tre temi proposti per la prova pratica e quella tra i tre temi proposti per ciascuna materia della seconda prova scritta devono essere lasciate a ciascun candidato, oppure nel senso che dette scelte avvengano anche in conformità al disposto dell’art. 11, comma 4, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 497; normativa che prevede il sorteggio, da parte di uno dei candidati, del tema da svolgere nell’ambito dei tre pieghi suggellati contenenti ciascuno la singola traccia proposta.

Vengono dibattute approfonditamente le due interpretazioni.

La commissione, all’unanimità, è dell’avviso che l’art. 5 del bando abbia richiesto il sorteggio dei tre temi proposti e che il tema da svolgere debba essere eguale per tutti, sulla base delle seguenti considerazioni:

1. la lettura del bando deve essere coordinata con la normativa generale sui pubblici concorsi, che prevede, come adempimento necessario, il sorteggio del tema tra una terna di temi (art. 11, comma 4, del d.P.R. 9/4/94, n. 487); normativa richiamata, tra l’altro, dall’art. 14 del bando di concorso di cui trattasi;

2. All’art. 5, coma 2, lett. b), del bando si fa riferimento a “un tema per ognuna delle ...materie”;

3. L’esigenza di una valutazione obiettiva e comparativa reclude la possibilità che i temi svolti siano diversi da candidato a candidato, la qual cosa impedirebbe di fatto la compatibilità stessa degli svolgimenti dei vari candidati e la loro giusta valutazione;

4. La considerazione di esigenze di “*par condicio*” nella valutazione delle prove scritte.

Alla luce di quanto sopra la Commissione decide di interpretare la scelta come sorteggio tra tre temi proposti per la prova pratica e tra tre temi formulati per ciascuna delle materie della prova a contenuto teorico”.

10.4. Il verbale della Commissione esaminatrice, che si è ritenuto opportuno riportare *per estenso* nella parte che qui interessa, vale a smentire l’assunto che la Commissione abbia arbitrariamente ritenuto di discostarsi dalle previsioni concorsuali. Vero è diversamente, sulla base di una rilevata e obiettiva ambiguità del testo del bando in parte qua, che la Commissione ha doverosamente e correttamente ritenuto di sciogliere i dubbi, anche semantici, che consentivano una doppia lettura dell’art. 5 del bando, optando per un’interpretazione aderente alla normativa generale sui pubblici concorsi; normativa che prevede il sorteggio del tema tra una terna di temi (precitato art. 11 d.P.R. n. 487/1994), normativa peraltro richiamata dal medesimo bando del concorso (art. 14). Va poi soggiunto, a conferma della legittimità dell’iniziativa assunta dalla Commissione esaminatrice, che detta iniziativa:

- è stata mossa dal lodevole intento di assicurare la par condicio nella valutazione delle prove scritte (principio cui avrebbe fatto velo un giudizio da rendere su prove diverse da candidato a candidato, non potendosi nel caso assicurare con pienezza una valutazione obiettiva e comparativa delle prove medesime);
- ha fatto corretta applicazione del sempre valido canone giurisprudenziale secondo cui, in caso di atto amministrativo ambiguo, oscuro e lacunoso, il primo e più significativo criterio per risolvere i dubbi interpretativi è quello di leggere l’atto alla luce della legge cui esso vuole dare applicazione (cfr. sul punto, Tar Umbria, 9 dicembre 1997, n. 591, proprio in materia di bando di concorso);
- è stata avviata *ex ante*, e cioè prima dell’inizio delle prove d’esame (è stata infatti tra le primissime operazioni compiute dalla Commissione all’atto del suo insediamento).

11. Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso va respinto.

Giusti motivi spingono a compensare tra le parti spese di lite e onorari di causa.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione terza *bis*), pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2006.

torna all'indice

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA

Palermo, sezione III

Sentenza 14 dicembre 2006 n. 3931
(Giurisdizione e atto non amministrativo)

Clr. Adamo: presidente;
Giovanni Tulumello: primo referendario, estensore;
Mara Bertagnolli: referendario.

SENTENZA

ai sensi dell'art. 9 della legge n. 205 del 2000, sul ricorso n. 2086/06, sezione III, proposto da Pgm.Clr.Edr. e Pgm.Spp. rappresentati e difesi dagli avv.ti Maria Beatrice Miceli, Raffaella Sara Russo e Giuseppe Amato, elettivamente domiciliati presso lo studio dei primi due, in Palermo, via Nunzio Morello n.40;

contro

il Comune di Torretta, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Piera Donatella Letizia Chiara Raimondo, presso il cui studio in Palermo, via Val Di Mazara n.31, è elettivamente domiciliato,

e nei confronti della

M.B.R. Sport s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Girolamo Rubino, presso il cui studio in Palermo, via G. Oberdan n. 5, è elettivamente domiciliato,

per l'annullamento

a) delle note, senza data e senza numero, pervenute ai ricorrenti in data successiva al 28 giugno 2006, con le quali la società M.B.R. Sport s.r.l. nella spiegata qualità di “società promotrice dell'espropriazioni della aree occorrenti ai lavori riportati in oggetto” (lavori per la realizzazione di un impianto sportivo polivalente in c.da San Nicolò) ha comunicato l'intervenuta approvazione del progetto definitivo;

b) ove occorra e per quanto di ragione, dell'atto dell'8.3.2005, diventato efficace il 21.2.2006, indicato nella nota impugnata *sub a)*, quale atto di approvazione del progetto, mai conosciuto dai ricorrenti e mai reso noto in alcuna forma;

c) ove occorra e per quanto di ragione, della comunicazione di avvio del procedimento tendente all'approvazione del progetto dell'impianto menzionato *sub b)*;

d) ove occorra e per quanto di ragione, della deliberazione con la quale il Consiglio comunale di Torretta ha adottato una variante al programma di fabbricazione;

e) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ed in particolare di ogni altro atto relativo al progetto dell'opera e alla procedura espropriativi, non noto ai ricorrenti e dai quali possa derivare pregiudizio.

- Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

- vista la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati;

- visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Torretta e della M.B.R. s.r.l., e la documentazione prodotta;

- udito, all'udienza camerale del 6 dicembre 2006, il relatore, primo referendario Giovanni Tulumello e uditi, altresì, gli avvocati Miceli e Russo per la parte ricorrente, l'avvocato Alfieri (in sostituzione dell'avvocato Rubino) per la M.B.R. s.r.l. e l'avvocato Raimondo per il Comune di Torretta;
- letti ed esaminati gli scritti difensivi e i documenti prodotti dalle parti;
- visti l'art. 21, decimo comma, e l'art. 26, quarto e quinto comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come rispettivamente modificati dall'art. 3 e dall'art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, che consentono al giudice amministrativo, adito in sede cautelare, di definire il giudizio con "sentenza succintamente motivata", ove la causa sia di agevole definizione nel rito o nel merito;
- considerato che:
 - con ricorso notificato il 18 ottobre 2006, e depositato il successivo 30 ottobre, i signori Clr.Edr.Pgm e Spp.Pgm. hanno chiesto l'annullamento, previa sospensiva, dei provvedimenti indicati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per le seguenti ragioni:
 - a) violazione e falsa applicazione dell'art. 3, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 17, d.P.R. n. 327/2001; incompetenza; eccesso di potere per perplessità dell'azione amministrativa;
 - b) eccesso di potere per ulteriore perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa;
 - si sono costituiti in giudizio il Comune di Torretta e la M.B.R. s.r.l.;
 - l'udienza camerale del 10 novembre 2006, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, è stata rinviata al successivo 22 novembre, su richiesta della difesa della M.B.R. s.r.l., in quanto la stessa ha dichiarato di voler proporre ricorso incidentale;
 - anche l'udienza camerale del 22 novembre 2006 è stata rinviata (al successivo 6 dicembre), in accoglimento dell'istanza della difesa della M.B.R. s.r.l. datata 20 novembre 2006, nella quale si rappresentava che era in corso di notifica il ricorso incidentale;
 - in data 28 novembre 2006 la difesa della M.B.R. s.r.l. ha depositato una memoria difensiva;
- all'udienza camerale del 6 dicembre 2006 la causa è stata trattenuta in decisione sull'istanza cautelare proposta dalla difesa delle parti ricorrenti;

- ritenuto che:

- i ricorrenti impugnano degli atti, formati da un soggetto privato, che recano l'autoqualificazione di atti di un procedimento espropriativo (in particolare, "approvazione del progetto definitivo ai fini della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera"), e finalizzati all'appropriazione di aree di proprietà degli odierni ricorrenti per asserite finalità di utilità sociale, nonché alla liquidazione dell'indennità di espropriazione;

- dalla documentazione prodotta sia dall'amministrazione comunale intimata che dai ricorrenti (nota prot. n. 15400 del 2 novembre 2006 della commissione straordinaria del Comune di Torretta), nonché dal tenore della stessa difesa in giudizio della predetta amministrazione, risulta che la società M.B.R. non è titolare di alcun potere ablatorio a qualsivoglia titolo conferitole dal Comune di Torretta in relazione all'intervento per cui è causa, e non ha pertanto allo stato un valido titolo giuridico per emanare atti qualificabili come afferenti un procedimento amministrativo finalizzato all'espropriazione delle aree di proprietà degli odierni ricorrenti;

- che la ridetta autoqualificazione degli atti impugnati, in virtù della quale la società emanante ha manifestato la titolarità di potestà pubbliche, non trova dunque riscontro documentale, ma anzi risulta riscontrata in negativo, essendo emerso che, al di là del *nomen iuris* loro attribuito dal soggetto che li ha formati, la natura di tali atti è quella di manifestazioni di volontà relative alla pretesa, rivolta nei confronti di altro soggetto privato, di ottenere la proprietà di un bene immobile in cambio della corresponsione di una somma di denaro con funzione indennitaria;

- conseguentemente, gli atti impugnati non sono né oggettivamente (in quanto non costituiscono esercizio di funzione amministrativa), né soggettivamente (in quanto provengono da un soggetto di diritto privato in alcun modo collegato all'amministrazione) amministrativi;

- contrariamente a quanto prospettato dalla difesa ricorrente nelle note di udienza del 6 dicembre 2006, gli atti impugnati non possono considerarsi atti amministrativi annullabili perché viziati da cattivo uso del potere, e neppure, in tesi, nulli perché emanati in difetto assoluto di attribuzione, apparendo insuperabile il contrario rilievo che la qualificazione legale dell'invalidità provvedimentoale (artt. 21-*septies* e 21-*opties*, l. n. 241 del 1990) presuppone comunque che l'atto colpito del vizio invalidante possa e debba qualificarsi come

provvedimento amministrativo: il che non ricorre (non solo quanto al sostantivo, ma anche quanto all'attributo), per quanto argomentato, nella fattispecie dedotta;

- pertanto, la tutela dei destinatari di tali atti contro gli effetti pregiudizievoli prodotti dai medesimi, nonché contro i relativi comportamenti attuativi, va domandata nell'ambito della giurisdizione civile (in sede, rispettivamente, petitoria o possessoria), nonché davanti all'autorità giudiziaria penale, per quanto di ragione;

- conseguentemente, il ricorso in esame è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo;

- sussistono giusti motivi, avuto riguardo alla circostanza che la ragione dell'inammissibilità è emersa nel corso del giudizio e comunque successivamente alla proposizione del ricorso, per la compensazione fra le parti delle spese di lite;

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sez. III, definitivamente pronunciando, dichiara il ricorso in epigrafe inammissibile per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 6 dicembre 2006.

Depositata in Segreteria il 14 dicembre 2006

[torna all'indice](#)

<i>N.</i>	<i>Ufficio</i>	<i>Oggetto</i>
1	U.P.P.A.	Benefici spettanti ai genitori di disabili ai sensi dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001.
6	"	Procedura di conversione e proroga dei contratti di formazione e lavoro, ai sensi dei commi 528 e 536 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio trattamento del personale

Parere n. 1/07

All'Istituto nazionale per il commercio estero
Via Liszt, 21
00144 ROMA

Oggetto: benefici spettanti ai genitori di disabili ai sensi dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001.

Si fa riferimento alla richiesta di parere posta da codesto Istituto con lettera del 1 dicembre 2006, n. 108/06, concernente le modalità di fruizione del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 e dei permessi disciplinati dall'art. 33, comma 3, della l. n. 104 del 1992.

Nello specifico si chiede di conoscere se l'utilizzo del predetto congedo in maniera frazionata da parte di un genitore precluda la possibilità di usufruire nello stesso mese dei permessi retribuiti previsti dall'art. 33, comma 3, della l. n. 104 del 1992 anche nell'ipotesi in cui non ne fruisca l'altro genitore.

L'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nel disciplinare il congedo straordinario, nel limite massimo di due anni, fruibili in modo continuativo o frazionato, ha stabilito che entrambi i genitori non possono utilizzare contemporaneamente il congedo in questione ma solo alternativamente.

La norma dispone, inoltre, che “durante il periodo di congedo entrambi i genitori non possono usufruire dei benefici di cui all'art. 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104”.

In virtù di questa previsione normativa, a parere dello scrivente, durante il periodo di congedo usufruito da un genitore, in modo continuativo o frazionato, sia l'uno che l'altro genitore non possono beneficiare nello stesso mese dei tre giorni di permesso o degli equivalenti permessi orari previsti dall'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Entrambi i benefici sono finalizzati alla tutela del figlio disabile, consentendo la disponibilità di tempo per l'assistenza mediante assenza giustificata dal lavoro, cosicché in base alla lettera delle legge e alla *ratio* delle norme non pare configurabile un cumulo nell'arco dello stesso periodo di riferimento.

Perciò, se il congedo straordinario è utilizzato in una parte anche minima di un mese, in questo stesso mese non sarà possibile usufruire dei permessi di cui all'art. 33, comma 3, della citata legge n. 104.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 6 febbraio 2007.

[torna all'indice](#)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Nota circolare n. 6/07

A

- Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale
Roma
- Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi
- Consiglio di Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Corte dei conti
Ufficio del segretario generale
Roma
- Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del segretario generale
Roma
- Agenzie
Loro sedi

- ARAN
Roma
- Enti pubblici non economici
(tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi
- Enti pubblici
(*ex art. 70 del d.lgs. n. 165/01*)
Loro sedi
- Enti di ricerca
(tramite il Ministero dell'università e della ricerca)
Roma

e, p.c. a

- Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento della ragioneria generale dello Stato
RGS-IGOP
Roma

Oggetto: procedura di conversione e proroga dei contratti di formazione e lavoro, ai sensi dei commi 528 e 536 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007).

Il comma 528 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) dispone che le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro prorogati ai sensi dell'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ovvero in essere alla data

del 30 settembre 2006, possano essere attuate a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge, nel limite dei posti disponibili in organico. Nell'attesa delle procedure di conversione di cui al menzionato comma, i contratti di formazione e lavoro vengono prorogati al 31 dicembre 2007.

Il successivo comma 536 prevede che dette procedure di conversione debbano essere autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, previa richiesta delle amministrazioni interessate.

In relazione al quadro normativo delineato dalla citata legge finanziaria per il 2007, è necessario fornire le indicazioni di seguito riportate, concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire l'attuazione, secondo criteri omogenei, degli adempimenti previsti per i ministeri e per le altre amministrazioni statali interessate, nonché per gli enti pubblici non economici nazionali, per gli enti di ricerca e per le agenzie interessate alle richiamate procedure di conversione.

Le amministrazioni interessate, pertanto, ai sensi dei menzionati commi 528 e 536, sono tenute, ai fini della relativa autorizzazione, ad inoltrare apposita richiesta utilizzando l'allegato modello.

Nel 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 legge n. 311/2004, nonché degli adempimenti previsti dai commi 404 e 440 dell'articolo unico della legge n. 296/2006.

Le richieste di autorizzazione dovranno essere corredate anche di:

- bando utilizzato per la selezione e il reclutamento del personale destinatario della conversione del rapporto di lavoro;

- decreto o delibera di approvazione delle dotazioni organiche vigenti, come rideterminate ai sensi del comma 93, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 e copia dei regolamenti di organizzazione previsti dai commi 404 e 440 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, nonché copia dell'atto di programmazione dei fabbisogni;
- relazione tecnico-finanziaria concernente i programmi di attuazione delle assunzioni richieste, i costi complessivi per l'anno 2007 e quelli a regime.

In particolare, con riferimento agli adempimenti di cui ai commi 404 e ss. della l. n. 296/2006 e limitatamente alle amministrazioni dello Stato, l'articolo 1, comma 410, della legge finanziaria per il 2007 prevede il divieto per le amministrazioni ivi indicate che non abbiano provveduto nei tempi previsti alla predisposizione degli schemi di regolamento di cui al comma 404, di procedere, per gli anni 2007 e 2008, ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, ivi comprese procedure di conversione dei contratti di formazione e lavoro. Per le altre amministrazioni (enti pubblici non economici ed agenzie, con esclusione degli enti di ricerca) i commi 440 e seguenti dell'articolo 1 della citata l. n. 296/2006, pur non prevedendo il divieto ad assumere personale nel caso di mancato adempimento agli obblighi previsti dalla legge finanziaria 2007, stabiliscono comunque che il personale utilizzato dalle agenzie e dagli enti pubblici non economici nazionali per lo svolgimento delle funzioni di supporto, ivi incluse quelle relative alla gestione delle risorse umane, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, dei provveditorati e della contabilità, non possa eccedere il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate dalle amministrazioni stesse.

Le richieste di autorizzazione dovranno, pertanto, essere trasmesse 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 allegato alla presente lettera, che è possibile scaricare dal sito internet del Dipartimento della funzione pubblica: www.funzionepubblica.it, concernenti le richieste di autorizzazione, dovrà essere, altresì, inviato ai seguenti indirizzi di posta elettronica:

UPPAreclutamento@funzionepubblica.it

drgs.igop.ufficio2@tesoro.it

L'autorizzazione verrà formalizzata, previa istruttoria e verifica degli adempimenti previsti dalla legislazione vigente in materia di organici e reclutamento, mediante emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 29 marzo 2007.

[torna all'indice](#)

Copyright e sentenze

“Ci aiuta a individuare il cuore del problema: ossia la necessità di ridefinire le norme per la protezione delle opere intellettuali nell’epoca delle reti”.

Così Beatrice Magnolfi, sottosegretario all’innovazione nella p.a., ha commentato la sentenza della Cassazione che ha accolto il ricorso presentato da due studenti torinesi condannati, in primo grado e in appello, per aver duplicato abusivamente e diffuso su internet materiali protetti da *copyright*.

“La sentenza della Cassazione – ha precisato il sottosegretario – ci spinge a riflettere sulla necessità di trovare un equilibrio più equo tra le esigenze delle industrie multimediali e i diritti dei consumatori. Nell’epoca della riproducibilità digitale dei contenuti è molto difficile bloccare la diffusione senza ledere i diritti legittimi dei consumatori, ma – ha concluso Magnolfi - è altrettanto complesso tutelare gli interessi degli autori”.

Da Roma a Seattle

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, è volato negli USA per incontrare i responsabili di importanti aziende americane.

In particolare, gli incontri presso la sede della Microsoft, in una località nei pressi di Seattle, con il presidente della *Business division*, Jeff Raikes, e altri rappresentanti di vertice della società, hanno prodotto accordi per proficue collaborazioni.

E’ stata concordata l’apertura di centri di innovazione Microsoft in alcune regioni italiane, anche del sud.

I centri Microsoft svilupperanno, in collaborazione con Università e Regioni, soluzioni innovative, coinvolgendo anche le società italiane che lavorano in *open source*.

Digitalizzare la giustizia

“E’ una delle priorità del Governo – ha dichiarato il sottosegretario all’innovazione, Beatrice Magnolfi intervenendo in una trasmissione di Raiutile – perché si tratta di tutelare diritti fondamentali dei cittadini”.

Il sottosegretario ha citato i dati della relazione annuale del CNIPA (Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione) sull’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali, che mostrano tutta l’arretratezza informatica dell’amministrazione della giustizia in Italia.

Il sottosegretario Magnolfi ha sottolineato, inoltre, che “il processo civile telematico, in fase di sperimentazione sin dal 2000, può incidere positivamente sulla riduzione dei tempi di attesa del cittadino, uno dei principali fattori di qualità per misurare l’efficienza della pubblica amministrazione”.

Il memorandum

E’ diventato il memorandum per eccellenza, il memorandum d’intesa per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

L’hanno sottoscritto il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, il Ministro dell’economia e le Organizzazioni sindacali con l’obiettivo di aumentare la produttività e l’efficienza del settore, anche tagliando gli sprechi.

L’accordo fa il punto su diversi temi. Mobilità, esodi incentivati, meritocrazia, limiti alle consulenze sono alcuni dei pilastri; i cittadini, inoltre, potranno valutare la qualità dei servizi e i dirigenti potranno essere licenziati.

Missione a Ottawa

Si è recato in Canada il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, per un proficuo scambio con la responsabile di *Service Canada*, l’agenzia del governo canadese che ha il compito di migliorare i servizi pubblici per i cittadini.

Service Canada ha posto al centro delle attività delle pubbliche amministrazioni il cittadino, realizzando un unico ingresso informatico verso le pubbliche amministrazioni. Che è uno dei punti-cardine del programma del ministro Nicolais per le pubbliche amministrazioni italiane.

Sono stati conclusi accordi per contatti tecnici sui diversi aspetti dell'interoperabilità tra amministrazioni e sui sondaggi e le attività di marketing verso l'utenza, attività in cui l'Agenzia canadese è particolarmente attiva ed esperta.

Misurare per decidere

E' il nuovo manuale della collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nell'ambito del programma Cantieri del Dipartimento della funzione pubblica.

Il testo mette in evidenza le diverse valenze della misurazione delle *performance* ai diversi livelli decisionali di un'amministrazione pubblica.

Si sottolinea che le misurazioni di natura economico-finanziaria non sono sufficienti per definire le politiche pubbliche e per riprogettare servizi che rispondano ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il manuale esalta la riflessione sulla rilevanza della misurazione delle *performance* per migliorare l'attività pubblica, tema centrale per i processi di cambiamento delle nostre amministrazioni.

Il volume all'indirizzo www.cantieripa.it

Protocollo d'intesa Nicolais-Mastella

L'obiettivo è migliorare l'efficienza del servizio "giustizia" da cui dipendono la garanzia dei diritti dei cittadini e la competitività del Paese.

I due Ministri hanno sottoscritto un programma organico di collaborazione mettendo insieme non solo le competenze, ma, per la prima volta, anche le risorse strumentali ed economiche.

“Ci impegneremo – ha dichiarato il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Nicolais – per realizzare una piena interoperabilità fra le banche-dati dei vari organismi giudiziari e delle diverse sedi, per metterle in comunicazione in tempo reale, in piena sicurezza e nel rispetto della *privacy*”.

Le quattro priorità indicate nel protocollo sono la giustizia civile, la giustizia penale, l’informatica giuridica e la giustizia minorile.

“Il primo impegno su cui convergeranno le risorse è il processo civile telematico, la cosiddetta “giustizia di prossimità” – ha concluso il ministro Nicolais – che può migliorare la vita di milioni di persone e di migliaia di imprese e per questo rappresenta l’obiettivo da realizzare con maggiore urgenza”.

Qualità delle amministrazioni. Ecco le linee d’intervento

Le linee-guida che il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, ha illustrato durante un seminario presso la Scuola superiore di pubblica amministrazione di Caserta, arrivano al momento giusto.

L’ultimo rapporto della *World Bank*, relativo a “*easy of doing business*”, infatti, ha visto il nostro Paese scendere, nell’ultimo anno, dal 69° all’82° posto della graduatoria.

L’Italia è un paese poco competitivo. Bisogna rimetterlo in moto.

La situazione esige interventi che limitino i vincoli e le restrizioni alle attività private.

Gli obiettivi principali oggetto delle linee-guida sono la creazione di un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività; la riduzione degli oneri burocratici; il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese; la riduzione dei costi della macchina amministrativa rispetto al prodotto interno lordo; la riqualificazione e la valorizzazione del lavoro pubblico.

Scuola del futuro

E' il modello di scuola del nostro Paese, per il quale il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, ha speso il proprio personale prestigio negli incontri con la Microsoft, per rafforzare la cooperazione già avviata.

Il modello di scuola si basa sul principio dell'insegnamento attraverso piattaforme e moduli formativi digitali e il rilancio dell'iniziativa per realizzare un progetto-pilota di modernizzazione e riorganizzazione di un ufficio di una pubblica amministrazione centrale.

Sviluppo del *software*

Per assicurare un maggiore mercato di sviluppo del *software*, il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, nei suoi incontri con i vertici della Microsoft, a Seattle, ha avviato un dialogo, coinvolgendo anche il mondo italiano dell'*open source*, per affrontare la compatibilità e l'integrazione tra piattaforme e prodotti proprietari e soluzioni a codice aperto.

“Mi interessa – ha detto il Ministro – che si possa sempre scegliere liberamente, con un approccio neutrale, il prodotto più conveniente o meglio rispondente alle specifiche esigenze informatiche delle pubbliche amministrazioni. In particolare –ha concluso il Ministro – è importante, quando è possibile, effettuare forme di riuso”.

I contatti incardinati a Seattle continueranno, attraverso l'ufficio della Microsoft, in Italia.

FEBBRAIO

InnovAction

E' il salone della conoscenza, delle idee e dell'innovazione promosso dalla regione Friuli Venezia Giulia, a Udine, a cui è intervenuto il ministro per le riforme e l'innovazione nella p.a., Luigi Nicolais.

“Sono finiti i tempi nei quali l'Italia poteva competere sui costi, - ha affermato il Ministro - oggi bisogna puntare sull'innovazione e questo vale sia per le imprese che per la pubblica amministrazione”.

Entro il 2012 i costi della pubblica amministrazione dovrebbero scendere del 25%. “Ma non sarà sufficiente; –ha continuato il Ministro – bisognerà innovare anche i sistemi di valutazione del lavoro svolto dai dipendenti, che dovrà essere quantificato non tanto in base agli orari, quanto ai risultati”.

Piano per la semplificazione

Il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione, presieduto dal ministro per le riforme e l'innovazione, Luigi Nicolais, ha delineato il percorso per l'adozione, entro il 31 marzo 2007, del piano d'azione del Governo sulla semplificazione.

Hanno partecipato alla riunione i ministri Emma Bonino, Vannino Chiti, Linda Lanzillotta e Giulio Santagata.

Il piano per la semplificazione mette l'Italia al passo con le iniziative adottate a livello internazionale, particolarmente in ambito europeo.

Alle soglie del prossimo Consiglio europeo, il Comitato ha adottato l'orientamento proposto dalla Commissione europea, di ridurre, entro il 2012, del 25% gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa comunitaria.

Il raggiungimento di questo obiettivo potrebbe portare un aumento dell'1,4% del PIL europeo, pari a un valore assoluto di 150 miliardi di euro nel medio periodo.

Quando collaborazione significa crescita

E' il caso dell'intesa tra il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, e l'amministratore delegato di Poste italiane.

L'intesa vuole "avvicinare i cittadini alle amministrazioni centrali e locali – ha detto il Ministro – contribuendo in tale modo all'attuazione dei programmi di *e-government* e a ridurre il *digital divide* tra le diverse aree del Paese".

L'accordo prevede, tra l'altro, anche la realizzazione di prodotti telematici innovativi come la carta d'identità elettronica, il francobollo elettronico, la gestione dei permessi di soggiorno e l'accesso sempre più diffuso alla posta elettronica certificata.

"Per stare al passo dello sviluppo, la pubblica amministrazione deve rinnovarsi attraverso una vera e propria rivoluzione dell'organizzazione del lavoro. Ci rendiamo conto – ha concluso il ministro Nicolais - che è un processo complesso, che va recuperata la fiducia del cittadino e che per raggiungere l'obiettivo vanno ridisegnate nuove procedure e norme".

Riforme, innovazione e poste italiane

Con la firma di un protocollo d'intesa si è dato il via ad un gruppo di lavoro congiunto tra gli uffici del ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais e il gruppo Poste italiane.

"Il Gruppo Poste italiane ha maturato una specifica esperienza nella progettazione e nella gestione di soluzioni integrate di elevata complessità, al fine di favorire l'accesso dei cittadini ai servizi e alle risorse pubbliche e di consentire la realizzazione di quegli obiettivi di efficienza che l'amministrazione si pone nell'erogazione dei servizi pubblici". Così recita il testo del protocollo.

“Saranno promosse azioni – ha dichiarato il Ministro - per individuare le potenzialità di sviluppo di nuovi servizi a valore aggiunto per la cittadinanza e per l’attivazione di servizi specifici per i dipendenti pubblici”.

Sannio all’avanguardia

Parte dal Sannio la sperimentazione della banda larga per coprire, poi, tutta la Campania. Per questo, il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, ha firmato un accordo insieme al Ministro per gli Affari regionali e al Presidente della Provincia.

La banda larga è il sistema di reti di telecomunicazioni che consente l’utilizzo di tecnologie digitali ai massimi livelli di interattività.

“Nella grande rivoluzione che vogliamo fare nella pubblica amministrazione – ha dichiarato il ministro Nicolais – abbiamo bisogno di sviluppare un sistema di larga banda che riesca a coprire tutto il Paese. In Campania – ha concluso il Ministro - abbiamo pensato di partire dalle aree interne, che rappresentano una parte importante del territorio, anche per la possibilità di utilizzazione dei servizi della pubblica amministrazione”.

Servizi *on line*

Luigi Nicolais, ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., ha firmato una direttiva sullo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e la pubblicità dell’attività negoziale.

Obiettivo della direttiva è l’accelerazione dell’informatizzazione degli uffici pubblici, dando piena attuazione al Codice dell’amministrazione digitale.

Le amministrazioni non potranno più chiedere ai cittadini documentazione aggiuntiva per verificare la veridicità delle autocertificazioni, ma dovranno avvalersi delle banche-dati che saranno aggiornate in tempo reale.

Per ridurre i tempi e semplificare le procedure è necessaria la cooperazione tra le amministrazioni, che condivideranno gli archivi.

I bandi di gara per l'acquisizione di beni e servizi o per la realizzazione di opere pubbliche di importo superiore a 20mila euro, dovranno essere pubblicizzati su siti internet istituzionali, per migliorare la trasparenza e l'efficienza della spesa pubblica.

Tracciabilità

E' la parola chiave della corrispondenza postale. Significa che le nostre lettere e tutto quello che viaggia per posta sarà monitorato 24 ore su 24.

Ed è il frutto di un accordo siglato a Napoli da Luigi Nicolais, ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a. e l'amministratore delegato di Poste italiane spa.

“Da Napoli parte una nuova politica di Poste italiane – ha detto il Ministro – che può vedere l'impiego di nostri giovani e può riconoscere una presenza forte di ricercatori del Sud”.

Poste italiane metterà a disposizione il proprio *know how* e le infrastrutture per creare prodotti di nuova generazione, in grado di agevolare l'incontro tra i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione.

“Semplificare ogni tipo di pratica – ha detto l'amministratore delegato di Poste italiane – significa elevare contemporaneamente il livello di efficienza delle amministrazioni e migliorare la qualità della vita dei cittadini”.

Trasparenza e legalità

E' quello che intende perseguire la direttiva del ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, “in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione”.

L'obiettivo è quello di verificare la legittimità e la congruità degli incarichi affidati dalle pubbliche amministrazioni, non solo a privati ma anche a dipendenti pubblici, per verificare e razionalizzare i costi.

I dirigenti sono obbligati a fornire le informazioni richieste dalle amministrazioni e le amministrazioni debbono rendere noti i dati, anche tramite la pubblicazione sui propri siti istituzionali.

Troppo carta? Dirigenti responsabili

“Quei faldoni polverosi, abbandonati negli archivi, per niente sicuri, dei tribunali, potrebbero essere eliminati con un uso intelligente delle tecnologie informatiche”. Così afferma Beatrice Magnolfi, sottosegretario alle riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione.

Nonostante la dotazione di computer sia più che sufficiente, lo scambio di documenti continua su carta.

I dirigenti pubblici saranno responsabili della produzione eccessiva di documenti cartacei.

“L’unico modo per uscirne – afferma il sottosegretario Magnolfi – è responsabilizzare i dirigenti, legando una fetta di salario di risultato al raggiungimento degli obiettivi di informatizzazione”.

Wireless per Cremona

La Provincia di Cremona ha scelto di colmare il divario digitale per consentire nuove forme di partecipazione dei cittadini alle decisioni della pubblica amministrazione locale, sperimentando i vantaggi della banda larga *wireless* (senza fili).

85 comuni, 60mila famiglie e 9mila aziende della Provincia di Cremona conoscono ora tutti i vantaggi della banda larga *wireless*.

I servizi vanno dalla semplice connessione a internet, all’*e-commerce*, alla comunicazione multimediale interattiva.

Un importante complesso di servizi di pubblica utilità, reso possibile dalla collaborazione tra l’amministrazione provinciale e le aziende di servizi pubblici locali che si sono affidate, con forte impegno, alle moderne tecnologie.

MARZO

Banda larga

Il progetto è stato ideato e gestito dal CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione); entro il 2007 la pubblica amministrazione disporrà della più grande infrastruttura telematica pubblica - in banda larga - d'Europa, per collegare le amministrazioni centrali, quelle locali e quelle estere.

Oltre a migliorare i servizi e rendere più efficienti e sicure le connessioni, abbattendone i costi, il sistema consentirà nuove applicazioni, la telefonia via internet (con grande risparmio sulle spese telefoniche), le videoconferenze, le trasmissioni dati senza fili e l'integrazione con la telefonia mobile.

La nuova realtà consentirà a tutte le pubbliche amministrazioni di dialogare in tempo reale con i cittadini, che non perderanno più il loro tempo in lungaggini burocratiche.

Carriere femminili

Ne ha parlato il sottosegretario alle riforme e all'innovazione, Beatrice Magnolfi, l'8 marzo, a palazzo Vidoni, rivolgendosi alle donne del Dipartimento della funzione pubblica.

“Anche nel pubblico impiego le donne sono soggette a discriminazioni; nel complesso della pubblica amministrazione – ha dichiarato il sottosegretario - le donne sono quasi il 54% e, sul totale dei dipendenti laureati, rappresentano ben il 60% ma, a dispetto di una formazione più elevata, nei ruoli dirigenziali le donne sono solo una su quattro e nelle posizioni apicali (direttori generali, capi Dipartimento e altro) soltanto una su sei”.

“Le ragioni – ha proseguito il sottosegretario – non stanno nella carenza di norme, che nel nostro Paese sono anzi molto avanzate, ma nella loro mancata applicazione”.

“Per questa ragione – ha concluso il sottosegretario Magnolfi – stiamo preparando una direttiva che andrà alla firma dei ministri Nicolais e Pollastrini. Con questo provvedimento vogliamo sollecitare le amministrazioni pubbliche a rispettare le misure esistenti a tutela delle donne, ad attuare i piani triennali delle pari opportunità e, infine, a rispettare le norme sulla composizione delle commissioni di concorso, sul congedo parentale e sui nuclei di valutazione”.

Comunicare la partecipazione

E' il tema della seconda edizione del tavolo permanente su temi e funzioni strategiche della comunicazione istituzionale, organizzato da Urpdegliurp in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e del Formez.

Attraverso l'analisi e il confronto di esperienze concrete, si cerca di individuare come la comunicazione aiuti la realizzazione di processi che includono i cittadini nelle scelte dell'amministrazione.

Non è scontato che le amministrazioni utilizzino modalità partecipative per assumere decisioni o che attivino strumenti di ascolto sistematico dei cittadini per definire politiche o far fronte ad eventuali conflittualità.

Perciò il tavolo animerà la discussione, il confronto sul ruolo della comunicazione in questi processi, quale strumento privilegiato con cui le organizzazioni creano, sviluppano e consolidano i loro sistemi di relazione con i diversi pubblici.

Obiettivo metà 2009

E' il tempo che ci vuole perché la pubblica amministrazione sia completamente informatizzata. L'ha detto Luigi Nicolais, ministro per le riforme e l'innovazione nella p.a., alla presentazione del Forum p.a. 2007, a Napoli, tracciando i tempi della riforma tecnologica nella macchina dello Stato.

“L'interoperabilità della pubblica amministrazione sarà ultimata entro l'estate – ha precisato il Ministro – mentre l'interoperabilità tra centro e periferia sarà pronta entro la fine del 2008. Quindi pensiamo che, per la metà del 2009, potremo cominciare a parlare di una pubblica amministrazione realmente informatizzata”.

Pensione complementare

E' stata sottoscritta, all'ARAN – Agenzia per la rappresentanza negoziale – l'ipotesi di accordo collettivo per istituire il fondo pensione complementare per i dipendenti delle Regioni, delle Autonomie locali e del Servizio sanitario nazionale.

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, ha voluto fermamente l'accordo per dare attuazione, anche nel pubblico impiego, alle forme di previdenza complementare.

L'accordo interessa circa 1.250.000 dipendenti, di cui 700.000 nella Sanità e gli altri nelle Regioni e Autonomie locali.

Sarà creato un fondo che si aggiungerà al Fondo pensione “Espero” dei lavoratori della Scuola, che sono circa 1.200.000.

“Sono molto soddisfatto dell'intesa raggiunta– ha dichiarato il ministro Nicolais – intesa che rientra nel programma del Governo di incentivare l'adesione dei lavoratori pubblici alle forme di pensione complementare; auspicio, inoltre, che si giunga, celermente, all'istituzione dei fondi pensione per tutti gli altri dipendenti pubblici”.

Record

L'ha registrato la pec (posta elettronica certificata) ed è di un milione di messaggi al mese.

Con questi risultati l'Italia è all'avanguardia mondiale per questo tipo di corrispondenza.

La PEC è un sistema di posta elettronica in cui si dà al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, che attesta l'invio e la consegna di documenti informatici.

I vantaggi sono la velocità di trasmissione, la possibilità di reperire rapidamente le raccomandate, sostituendo gli archivi cartacei, la certezza, per il mittente, che il destinatario abbia ricevuto e, infine, un grande risparmio.

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais, auspica "l'uso esclusivo della posta elettronica certificata nei rapporti tra le amministrazioni dello Stato, in modo da arrivare entro il 2008 al divieto delle trasmissioni cartacee".

Sette obiettivi per l'*e-government*

1) Miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, innovando i processi, attuando il codice per semplificarli e formando *on line* il personale. 2) Cooperazione tra le banche-dati delle pubbliche amministrazioni. 3) Miglioramento della trasparenza della spesa pubblica attraverso l'informatizzazione di tutti i pagamenti. 4) Cittadinanza digitale da ottenere attraverso la promozione dell'*e-democracy* e il superamento del divario digitale. 5) Monitoraggio delle iniziative della p.a. per misurarne l'efficienza. 6) Crescita dell'industria ICT (*Information and Communication Technology*). 7) Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione in Europa.

Gli obiettivi sono indicati nelle linee per il rilancio e lo sviluppo della competitività dell'Italia dettate dal ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais.

SINAPSI

E' un acronimo e sta per "Sistema di *network* tra le amministrazioni pubbliche per lo sviluppo integrato".

"SINAPSI urbane" è un'iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica in coordinamento con il DICOTER - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio del Ministero per le infrastrutture.

E' una piattaforma operativa fra amministrazioni locali per facilitare lo scambio dei saperi e l'autoalimentazione delle conoscenze. Promuove la creazione di una rete di comunità locali per sostenere lo sviluppo locale. Offre opportunità per la crescita delle capacità amministrative attraverso forme di accompagnamento e attraverso strumenti stabili di interazione, quali il portale *web* dedicato.

Il portale è pensato come uno strumento di comunicazione orizzontale, aperto a tutte le amministrazioni locali coinvolte. Non è un semplice archivio documentale, ma un luogo pronto a raccogliere, in tempo reale, le conoscenze amministrative e a strutturarle per diffonderle nella rete.

Stabilizzazione dei precari

Un'intesa per un tavolo permanente è stata firmata a palazzo Vidoni, sede del dipartimento della funzione pubblica, tra il ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., Luigi Nicolais e alcune sigle sindacali.

L'obiettivo è quello di assicurare l'applicazione delle norme della legge finanziaria sulla stabilizzazione del personale precario, per consentirne l'assunzione nel corso della legislatura.

E' prevista, inoltre, l'apertura di tavoli settoriali per affrontare le singole specificità, anche per l'esame congiunto di tutti i rapporti di tipo precario.