FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO X - N. 2 / 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
per l'efficienza delle
amministrazioni

FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO X - N. 2 / 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Foto di copertina: Palazzo Vidoni.
Elaborazione grafica di Romualdo Chiesa

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno X – N. 2 / 2004 – Nuova serie

Proprietà	- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del Ministro per la Funzione pubblica, LUIGI MAZZELLA
Direttore responsabile	- MARIA CASTRIANNI – Capo dell'Ufficio stampa
Comitato scientifico	- GIACOMO AIELLO – Avvocato dello Stato – Capo ufficio legislativo - ENRICO ARENA - Avvocato dello Stato - Capo della segreteria tecnica - SERGIO BARBANTI – Consigliere diplomatico - FEDERICO BASILICA - Avvocato dello Stato – Capo del Dipartimento - ANTONIO CATRICALA' - Consigliere di Stato – Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri - MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI - Avvocato dello Stato - Capo di Gabinetto - ROSARIO SCALIA - Consigliere della Corte dei conti – Consigliere giuridico
Comitato tecnico di redazione	- RUGGIERO FERRARA - Direttore dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure - ADRIANA JANIRI – Responsabile per la Comunicazione istituzionale - PIA MARCONI - Direttore dell'Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni - ANTONIO NADDEO - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni - FRANCESCA RUSSO - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni - FERRUCCIO SEPE - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale - FRANCESCO VERBARO – Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Coordinatore	- ANTONIO BIGI - Dirigente dell'Ufficio legislativo
Redazione	- ROSSELLA BOCCI, ROMUALDO CHIESA - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione
Direzione e redazione	- Corso Vittorio Emanuele, 116 - 00186 Roma - Tel. 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.

SOMMARIO

- Editoriale *di Maria Castrianni* 7

- Semplificazione e qualità delle regole *di Luigi Mazzella, ministro per la Funzione pubblica* 9

- La complessità dell'"*ars administrandi*" tra competenze e valori della dirigenza pubblica *di Learco Saporito, sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica* 13

CONTRIBUTI E INTERVENTI 17

- Dieci anni dalla riforma del pubblico impiego. Bilanci e prospettive *di Giacomo Aiello, avvocato dello Stato, capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica* 19

- La cooperazione europea nel campo della funzione pubblica, *di Federico Basilica, capo del Dipartimento della funzione pubblica* 24

- La legge La Loggia al vaglio della Corte Costituzionale, *di Massimiliano Cosenza, segretario particolare del ministro per gli Affari regionali* 31

- La qualità della formazione per la pubblica amministrazione verso standard condivisi tra pubblico e privato. La formazione di qualità come leva di competitività della p.a., *di Stefano d'Albora, capo della segreteria del sottosegretario per la Funzione pubblica* 35

- L'informazione istituzionale tra dovere e libertà, *di Giuseppe Ginestra, consigliere della Corte dei conti* 40

- L'arbitrato come strumento di risoluzione delle controversie della Pubblica Amministrazione, in particolare nel pubblico impiego, *di Anna Maria Matteucci, funzionario del Dipartimento della funzione pubblica* 47

- Il difficile rapporto tra Stato e pubblicità: un'analisi storica, *di Claudio Ridarelli* 72

- Comunicazione istituzionale e Internet: un percorso impegnativo per i diversi livelli di governo, *di Rosario Scalia, consigliere della Corte dei conti* 83

DOCUMENTI 95

- D.P.C.M. 11 febbraio 2004, n. 118, *Regolamento recante modalità di individuazione delle posizioni professionali di dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.* 97

- D.M. 10 maggio 2004, *Individuazione della delegazione sindacale, che partecipa alle trattative per la definizione dell'accordo sindacale per il biennio economico 2004-2005, riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile*. 99

- D.M. del 19 maggio 2004, *Individuazione della delegazione sindacale, che partecipa al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo per il quadriennio 2004-2007, per gli aspetti giuridici, e per il biennio 2004-2005, per gli aspetti economici, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, ai sensi dell'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, nel testo introdotto dall'art. 14 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85.* 102
- D.P.C.M. 4 giugno 2004, *Riclassificazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa, ai sensi dell'art. 20 della legge 20 marzo 1975, n. 70*. 104
- Protocollo d'intesa del 7 giugno 2004 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, e il Commissariato dello Stato per la Regione Sicilia. 106
- D.M. 2 luglio 2004, *Ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti, autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell'ambito della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia.* 109
- Accordo di cooperazione fra l'Accademia russa di pubblica amministrazione sotto il patrocinio del Presidente della Federazione russa e la Scuola superiore della pubblica amministrazione della Repubblica italiana. 111

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE 113

- Autonomie funzionali e formazioni sociali: dall'etica alla Costituzione. L'esperienza italiana, *di Massimiliano Cosenza, segretario particolare del ministro per gli Affari regionali* 115
- La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della Pubblica Amministrazione *di Demetrio Giorgio Ginestra, consulente del Formez, e di Giuseppe Ginestra, Consigliere della Corte dei conti* 120
- Il documento programmatico sulla sicurezza in materia di protezione dei dati personali, *di Domenico Riccio, ricercatore presso l'Università degli studi del Molise* 147
- Lo sviluppo del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni 156
- Donne e *leadership* 175
- I 100 progetti 178

RUBRICHE 185

- Risposte a quesiti 187
- Circolari 203
- Giurisprudenza 233
- Normativa 361
- Notizie in breve, *a cura di Giselda Papitto* 383

EDITORIALE

di Maria Castrianni
direttore responsabile

Questo numero della Rivista, pur rimanendo complesso il sistema dei temi trattati, abbraccia prevalentemente il tema della comunicazione istituzionale: questo tema viene affrontato sotto i più diversi profili. Infatti non manca una ricostruzione storica dell'approccio che le istituzioni pubbliche e la P.A. hanno avuto nei riguardi delle c.d. "pubblicità".

Il tema viene arricchito, peraltro, da una serie di interventi che si propongono di sollecitare l'attenzione dei vertici politici a riguardare la comunicazione istituzionale come uno strumento operativo utilizzabile per dare effettiva esecuzione al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, a qualsiasi livello di governo essa venga gestita: il richiamo all'articolo 97 della Costituzione diventa essenziale per la comprensione integrata delle scelte fatte.

D'altra parte, la Rivista vuole mettere in condizione il lettore di "leggere" la realtà amministrativa del settore così che si è ritenuto utile arricchire il tema, che va collocato nel più ampio disegno della politica di ammodernamento della P.A. e portata avanti dal Governo, con il richiamo a "esperienze positive" fatte nell'interesse esclusivo del cittadino come del sistema delle imprese.

A tale riguardo le rubriche relative alla "giurisprudenza" e alle "esperienze amministrative" rappresentano, soprattutto per la dirigenza pubblica, un campo dal quale trarre utili esempi per rafforzarsi nel convincimento che solo agendo si è in grado di assicurare le risposte che i cittadini si attendono dalla P.A., da quella locale a quella c.d. "centrale".

Puntando l'attenzione sulla necessità di un recupero della "cultura amministrativa," la Rivista ha inteso gettare lo sguardo sulla realtà della gestione quotidiana.

Da qui la necessità di continuare ad assicurare ai lettori quel set completo di informazioni che, come le direttive o i pareri resi dal Dipartimento della funzione pubblica, costituiscono delle linee-guida utili ad assicurare all'utente un comportamento univoco nella gestione della relativa situazione giuridica, realizzandosi così il rispetto del principio di eguaglianza cui fa riferimento la nostra Costituzione.

In sostanza, le scelte politiche d'innovazione hanno bisogno di essere monitorate, cioè sottoposte a controllo permanente. E al Parlamento nazionale così come ai Consigli regionali deve essere assicurato un costante flusso di informazioni e dati che assicuri le assemblee legislative che il volere del popolo è tradotto in azione sociale dalle diverse burocrazie.

La Rivista, anche in questo numero, intende privilegiare il richiamo alle indicazioni della giurisprudenza, in particolare di quella amministrativa e contabile, ponendo in rilievo i nuovi "ambiti di intervento" che il legislatore, con la legge n. 131/2003, ha inteso assegnare alla Corte dei conti.

SEMPLIFICAZIONE E QUALITA' DELLE REGOLE

di Luigi Mazzella,
ministro per la Funzione pubblica

Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale ha evidenziato come i miglioramenti della qualità della regolamentazione europea possano portare nel lungo periodo ad un aumento, fino al 7% del PIL e del 3% della produttività.

Questi dati dimostrano come il miglioramento della qualità della regolamentazione sia un elemento fondamentale per accrescere la competitività del Paese e ridurre gli oneri burocratici di cittadini e imprese.

L'impulso a razionalizzare i sistemi regolamentari nei Paesi a economia avanzata si è sviluppato in sede OCSE, all'inizio degli anni 90. In tal senso, la raccomandazione dell'OCSE del 1995 sul miglioramento della qualità della regolamentazione è stata fino ad oggi il punto di riferimento dei diversi Paesi membri.

Le azioni intraprese a livello europeo per il miglioramento della regolazione

A livello europeo, l'obiettivo del miglioramento della regolazione ha riguardato sia la normativa nazionale che, in maniera crescente, quella comunitaria, ormai fonte primaria di regolazione in un vasto numero di ambiti. Tanto da indurre il Consiglio europeo di Lisbona, nell'anno 2000, a chiedere agli Stati membri dell'Unione Europea e alle Istituzioni comunitarie di elaborare una strategia coordinata, anche in materia di qualità della regolazione. Con l'obiettivo ambizioso di raggiungere nell'UE un'"economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

I successivi Consigli europei non solo hanno ribadito tali principi guida ma hanno anche sottolineato che l'efficienza, la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e il miglioramento della regolazione sono divenuti fattori essenziali per il rafforzamento della competitività economica del sistema Europa, per il sostegno all'imprenditorialità e per il raggiungimento di più alti *standards* nella fornitura di servizi pubblici.

Entro tale strategia la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni nazionali e comunitaria, cui noi abbiamo contribuito in questi anni, ha avviato e in seguito approfondito:

- lo scambio di buone pratiche nel contesto della qualità della regolazione;
- l'elaborazione di azioni per la semplificazione del quadro regolamentare a livello comunitario e nazionale e la promozione della qualità nei servizi pubblici.

Gli strumenti della qualità della regolazione

Lo scambio di esperienze e il coordinamento delle politiche di miglioramento della regolazione dei vari Stati membri dell'Unione sono stati perseguiti mediante incontri dei Ministri responsabili della Funzione pubblica e della Migliore regolazione. A seguito di tali riunioni, nel *Rapporto "Mandelkern"* del 2001, sono stati concordati una serie di principi comuni di qualità della regolazione ovvero la necessità, la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, la *accountability*, l'accessibilità e la semplicità delle norme. Inoltre, sono stati individuati gli strumenti essenziali per un programma di qualità della regolazione coerente ed efficace. Si sono prese in considerazione differenti opzioni regolatorie (considerando anche l'opzione zero), l'analisi d'impatto, la consultazione, la semplificazione, l'accessibilità e la "fruibilità" da parte dei destinatari della regolazione e le strutture deputate a elaborare ed eseguire le politiche di regolazione. Mediante

forme di coordinamento informale sono stati prodotti risultati importanti sia per gli Stati membri che per la Commissione europea.

Quest'ultima ha elaborato un piano d'azione per la semplificazione del quadro regolamentare comunitario, attualmente in fase avanzata di attuazione.

Durante il semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea, la cooperazione informale in tema di qualità della regolazione è stata ulteriormente sviluppata attraverso molteplici iniziative.

Innanzitutto, è stato approvato a Roma dai ministri per la Funzione pubblica europei un Programma a medio-termine, con obiettivi comuni anche in materia di qualità della regolazione. Per raggiungere tali obiettivi, è stato rafforzato il *network* dei Direttori ed Esperti per la *Better Regulation*, che hanno promosso il monitoraggio e la comparazione dei diversi gradi di attuazione della riforma regolamentare negli Stati membri, nonché la realizzazione di iniziative comuni.

A livello comunitario poi, con l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 23 settembre 2003, le tre istituzioni comunitarie dotate di potere legislativo, ovvero il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno concordato una serie di iniziative e procedure finalizzate al miglioramento della qualità della legislazione. Gli obiettivi principali di questo accordo consistono nel promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza delle norme comunitarie in modo da favorirne un recepimento corretto, rapido e tempestivo nel diritto nazionale.

Infine, anche le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2004 hanno assegnato al miglioramento della regolamentazione, sul piano sia europeo che nazionale, un ruolo prioritario per dare impulso alla competitività e alla produttività. Al riguardo, il Consiglio ha accolto con favore l'iniziativa in materia di riforma della regolazione dei Ministri ECOFIN delle quattro Presidenze del biennio 2002-2004, che si sono impegnati a stabilire un programma di azioni a sostegno di tali obiettivi.

La qualità della regolazione in ambito nazionale

Le iniziative intraprese in ambito europeo non hanno inciso unicamente sul versante comunitario, ma hanno condotto ad importanti esperienze di riforma dei sistemi di regolamentazione, a livello nazionale e regionale.

E' necessario sottolineare che in contesti istituzionali a più livelli di governo, quale quello dell'Unione europea e di vari Stati ad essa appartenenti, tra cui l'Italia, il tema dei rapporti tra principio di sussidiarietà e coordinamento delle politiche di buona regolamentazione assume centrale importanza.

Sul piano nazionale, le riforme della regolazione si sono sviluppate seguendo essenzialmente due linee direttrici, ovvero quella della semplificazione delle norme e delle procedure e quella dell'analisi di impatto della regolazione.

La semplificazione normativa

La semplificazione normativa ha per scopo la sostituzione di un quadro normativo complesso, incerto ed oscuro con un quadro normativo chiaro, semplice e facilmente conoscibile dai suoi destinatari.

Quest'ultimo aspetto è direttamente collegato al processo di revisione complessiva del *corpus* normativo avviato con l'approvazione, nel settembre 2003, della terza legge di semplificazione. Essa ha previsto, in particolare, il ricorso ad interventi di riassetto normativo per materia, attraverso la predisposizione di codici, contenenti le norme primarie di disciplina degli aspetti sostanziali e procedimentali.

Il codice permette di riorganizzare un'intera materia, fornendo ai privati ed agli interpreti un quadro completo e accessibile della normativa ed abrogando un numero elevato di leggi. I codici per materia sono altresì orientati all'attuazione di politiche di deregolamentazione, attraverso l'arretramento dell'intervento pubblico in determinate materie.

La codificazione è un'esperienza diffusa anche in altri Paesi, quali la Francia, dove sono stati adottati una cinquantina di codici, e gli Stati Uniti.

Nell'esperienza italiana più recente, pervenendo ad un vero e proprio "riassetto" (*recasting*) normativo, si è compiuto un deciso passo in avanti rispetto alla logica delle semplici raccolte normative meramente compilative.

In linea con tale azione di razionalizzazione normativa un risultato importante si è raggiunto con il codice sulla *privacy*, emanato nel 2003; il codice snellisce sensibilmente gli adempimenti a carico delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, con il risultato di favorire una tutela più rapida ed efficace per i cittadini.

Sono inoltre in fase di avanzata realizzazione il codice del consumatore, quello della società dell'informazione e quello relativo alla vasta materia delle assicurazioni.

La semplificazione amministrativa

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, si sono ottenuti, negli ultimi anni, importanti risultati, anche grazie a progetti volti a ridurre gli adempimenti richiesti ai privati nell'ambito di determinati procedimenti amministrativi.

L'impegno del Dipartimento della funzione pubblica nell'azione di coordinamento volta a sostenere il processo di semplificazione ha ottenuto risultati lusinghieri nel corso dell'anno 2003. Infatti, sono stati ben 302 i progetti finanziati relativi a 2.756 amministrazioni per la semplificazione delle norme e delle procedure per le imprese. Le esigenze di speditezza dell'azione amministrativa sono fortemente avvertite dal mondo imprenditoriale ed il Dipartimento ha voluto darvi risposta. Pari attenzione è stata dedicata all'attivazione degli sportelli unici (delle attività produttive, dell'edilizia, dell'internazionalizzazione delle imprese, dell'automobilista) mediante il finanziamento di progetti che hanno interessato 459 amministrazioni con un bacino di utenza stimabile in oltre cinque milioni di cittadini. Tali interventi si sono tradotti in riduzioni assai marcate tanto dei tempi, quanto dei costi delle procedure.

Una ricerca sull'impatto economico dello sportello unico ha permesso di rilevare che - per le ditte individuali - il numero delle procedure necessarie all'avvio di nuove attività è sceso da 11 a 5, il tempo occorrente si è ridotto di 16 volte (da 112 a 7 giorni), e il costo per l'azienda è passato da 1.150 a 340 euro. Per quanto riguarda le società per azioni, il numero delle procedure è sceso da 21 a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, mentre il costo complessivo si è più che dimezzato (passando da 7.700 a 3.516 euro).

Infine, è opportuno notare che il nuovo assetto costituzionale scaturito dalla recente riforma del titolo V della Costituzione ha spostato il baricentro della produzione di regole amministrative dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali. Pertanto, è auspicabile che i nuovi statuti regionali, in corso di approvazione, diano massimo risalto e garanzia alla semplificazione, dal momento che essi sono chiamati a fissare le nuove regole in materia di organizzazione amministrativa regionale e a codificare i principi informatori dell'attività della Regione. Si deve, infatti, evitare il rischio che il federalismo porti un sovraccarico di regolamentazione ed una frammentazione dei mercati. A tal riguardo, il Dipartimento ha avviato, in collaborazione con il Formez, un programma pluriennale sul tema della semplificazione normativa, che interesserà le Regioni e le amministrazioni locali. Il primo prodotto è stata la realizzazione di un rapporto di ricerca sullo stato dell'arte della semplificazione a livello regionale.

Analisi di impatto della regolamentazione

La seconda linea direttrice per la riforma della regolamentazione riguarda poi l'analisi di impatto della regolazione, di cui l'OCSE ha fortemente raccomandato l'introduzione nei Paesi membri.

Anche grazie all'intenso scambio di esperienze in sede internazionale, l'analisi di impatto della regolazione è già stata avviata, almeno in via sperimentale, in un buon numero di Paesi europei, nonché dalla stessa Commissione Europea e, a seguito dell'attuazione dell'Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003, anche dal Consiglio e dal Parlamento, per la legislazione comunitaria.

A livello comunitario, così come a livello nazionale, è infatti possibile che, in alcune circostanze, si corra il rischio di un eccesso di regolamentazione (norme troppo numerose, inutilmente dettagliate, invadenti, restrittive della libertà d'azione). E' a tale rischio dunque che va ricondotta la funzione dell'Analisi d'impatto. Occorre stabilire ex ante se un intervento sia necessario e se l'intervento di carattere normativo sia la soluzione più indicata; occorre garantire la scelta dell'opzione regolativa migliore, è necessario effettuare una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, utilizzando tecniche e strumenti di indagine, quali per esempio l'analisi costi-benefici.

In Italia, a seguito dell'introduzione dell'Analisi d'impatto (AIR) sia a livello nazionale, con la legge n. 50 del 1999, che regionale, risulta importante sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle singole amministrazioni sia attraverso programmi di formazione mirata a dirigenti e funzionari referenti per l'AIR, sia con attività di assistenza tecnica alle amministrazioni impegnate nell'introdurre procedure di analisi di impatto. Procedure siffatte sono state avviate dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione e dal Formez.

Al contempo, appare essenziale il ruolo di "guida strategica" della sperimentazione, affidato, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2001 al Comitato di indirizzo, presieduto dal ministro per la Funzione pubblica che ha la delega (ai sensi del decreto del Consiglio dei ministri del 9 agosto 2001) per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge 50/99.

A Dublino nell'ambito della cooperazione informale tra direttori ed esperti di Better Regulation, si discutono i risultati di un "Rapporto comparativo sulle metodologie di analisi di impatto della regolamentazione" nei 10 Paesi europei che partecipano all'iniziativa. Tale Rapporto è stato affidato dall'Ufficio del Primo Ministro dell'Irlanda, dal Ministero delle Finanze dei Paesi Bassi e dal nostro Dipartimento al Formez, proprio a riconoscimento dell'impegno e dei concreti risultati ottenuti durante il semestre italiano in materia di miglioramento della qualità delle norme. Questo esempio di cooperazione tra pubbliche amministrazioni dei Paesi membri ha, inoltre, condotto all'identificazione degli "elementi essenziali" ai fini di un efficace sistema di valutazione degli impatti della regolazione, nazionale e comunitaria.

E' auspicabile che possano essere create comuni linee-guida e raccomandazioni sulle metodologie di analisi di impatto, derivanti dai principi, procedure e tecniche di analisi di impatto presenti nei vari ordinamenti nazionali, pur nel pieno rispetto delle differenti configurazioni istituzionali e tradizioni amministrative degli Stati membri.

LA COMPLESSITA' DELL'"ARS ADMINISTRANDI" TRA COMPETENZE E VALORI DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

di Learco Saporito,
sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica

Da qualche tempo l'*"ars administrandi"* ha formato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore: gli interventi legislativi sono da registrare a livello nazionale (Parlamento) come a livello regionale (Consigli regionali). E, contestualmente, si è pensato che bastasse scrivere e riscrivere parole come "efficienza", come "economicità", come "efficacia" anche nei testi normativi della contrattazione collettiva del pubblico impiego per aumentare il livello di produttività del mondo delle pubbliche istituzioni.

Per più di un decennio, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993, si è coltivata l'illusione che i comportamenti degli operatori pubblici nei riguardi degli utenti, che venivano chiamati "*clients*", potessero cambiare sol perché una nuova disciplina aveva offerto al sistema delle pubbliche istituzioni il potere di mutare le piante organiche o di modificare la denominazione dei profili professionali dei "*civil servants*".

Indubbiamente, si sono ritenuti maturi i tempi per affidare alla corresponsabilità sindacale la messa a punto di un progetto culturale che, invece, avrebbe richiesto una diversa puntualizzazione dei tempi di realizzazione, una diversa definizione del ruolo di guida delle dirigenze, una diversa consapevolezza riguardo agli obiettivi da perseguire, ma soprattutto una diversa attenzione ai comportamenti degli attori del cambiamento.

A distanza di qualche decennio, dopo aver analizzato gli eventi, ci si rende conto, con sostanziale rammarico, che alcuni obiettivi non sono stati centrati. E ciò sicuramente è accaduto perché, nelle diverse realtà amministrative, è prevalsa la logica delle clientele, che si dimostra antitetica a quella del perseguimento del "bene comune" dovendo risultare sacrificata, assai spesso, nel corso della propria vita, l'aspirazione a svolgere ruoli e ad assumersi responsabilità per i quali non si è tagliati, per i quali non si hanno le attitudini giuste, per i quali non ci si è ispirati ad alcun valore forte.

E' difficile, oggi, parlare di "efficienza", di "economicità", di "efficacia", quando i comportamenti dei responsabili dell'auspicato cambiamento hanno consentito a chi non aveva il titolo di studio giusto di occupare un posto di alta responsabilità. Con ciò escludendo dalla sola opportunità di impiego che il sistema offriva loro quanti si sono formati nelle aule universitarie.

In effetti, il valore del buon andamento non è un dato astratto: esso acquista significato se riesce a inverarsi nella realtà amministrativa attraverso l'analisi che si fa della corrispondenza dei comportamenti di chi sta al potere al principio di legalità.

Il valore del buon andamento, il valore della imparzialità risultano poco evocati dalla dottrina per contraddistinguere i comportamenti del dipendente pubblico da quelli del dipendente privato.

Questa dimenticanza, forse un tentativo di rimozione di questi valori dall'*"ars administrandi"* propria della cultura delle dirigenze pubbliche, probabilmente è figlia di quell'aspirazione dei costituenti della "Bicamerale" di innovare su tutto, cancellando ciò che di buono il testo della Costituzione del 1948 porta con sé.

1. Non è facile amministrare la "*res publica*"

Per bene amministrare la *"res publica"* sono indispensabili adeguate competenze professionali: la conoscenza della legislazione di settore, una particolare disponibilità alla programmazione degli interventi, una attenzione specifica all'auto-controllo, utile al legislatore per assumere le decisioni di sua competenza.

Ma queste competenze professionali devono risultare ispirate da quel complesso di valori, indicati nel testo costituzionale, che sono da porre a presidio della "*sana gestio*".

Ed è questa una occasione per richiamarle all'attenzione di chi si è preparato ad assicurare il proprio contributo personale a un progetto culturale che è coltivato da tutte le parti politiche; e non solo nel nostro Paese, dato che, oggi, l'influenza esercitata dall'ordinamento comunitario sugli ordinamenti nazionali viene letta da alcuni studiosi come occasione per la creazione, in un prossimo futuro, di uno spazio amministrativo comune.

Ed in questa prospettiva sono da collocare gli attori dello spazio amministrativo, sia i politici che le dirigenze pubbliche: i politici in quanto responsabili della elaborazione delle leggi, le dirigenze pubbliche in quanto responsabili della loro gestione.

Ma a quali valori costituzionali va informata la condotta degli uni e delle altre?

Una domanda questa che nasce dalla constatazione che di un assunto come quello sinora tanto declamato – quella della separazione tra politica e amministrazione – non c'è traccia nella quotidianità della gestione delle diverse politiche pubbliche, ai diversi livelli di governo.

Alcuni studiosi, peraltro, hanno evidenziato come tale schematizzazione sul tema della separazione sia poco corretta anche sotto il profilo della logica. Infatti, "la stessa politica non può essere del tutto estranea alle scelte operative, ben capaci di decidere sulla attuabilità degli obiettivi da essa fissati". Il che porta a una semplice conclusione: "la linea di demarcazione tra funzioni di indirizzo e responsabilità gestionali è certamente labile e mutevole".

2. Il principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni: un valore da coltivare

A guida del comportamento del legislatore, così come delle dirigenze pubbliche il Costituente ha inteso porre il principio di imparzialità.

Principio leggibile nell'art. 97, ma che va interpretato alla luce dell'art. 3 che, appunto, vincola il legislatore al rispetto dell'uguaglianza giuridica.

D'altra parte, Costantino Mortati ha correttamente evidenziato come l'obbligo di imparzialità imposto alla Pubblica Amministrazione non contrasta con la posizione di parte che le è propria quando si pone in rapporto con i soggetti che sono destinatari dell'esercizio del potere: "L'imparzialità esige che l'amministrazione, nell'imporre ai singoli gli obblighi concreti necessari a soddisfare le pubbliche esigenze, o nell'accertare l'osservanza di limiti posti alla loro libertà non solo si sottragga ad ogni influenza perturbatrice che provenga da maggioranze parlamentari, o da gruppi di pressione, ma anche effettui nell'esercizio del potere discrezionale una valutazione di tutti gli elementi di giudizio necessari per giungere ad un'equa decisione, che contemperi, per quanto possibile, le esigenze pubbliche e quelle dei privati evitando ogni sacrificio a carico di costoro che non risulti necessariamente richiesto".

Un principio (e un valore) quello di imparzialità che richiama alla mente, sotto il profilo storico, la battaglia condotta da uomini come Silvio Spaventa e Marco Minghetti per affermare l'obbligo di non ingerenza dei partiti politici nei riguardi della giustizia e dell'amministrazione.

Ricordiamo, a tal riguardo, cosa scriveva il Minghetti, nel 1944: "l'ufficio dello Stato è di sottoporre l'interesse di ogni cittadino e di ogni classe all'interesse pubblico; il governo di partito inverte la gerarchia e sottopone l'interesse pubblico ai suoi propri interessi sicché in luogo di partiti che governano vi è un governo di partiti".

Ma già, alla fine dell'‘800, il Presutti, nel suo saggio "Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi" (Napoli, 1899), affermava che, mentre l'introduzione del governo parlamentare "trovava già fermo e indiscusso il principio di indipendenza degli organi incaricati della funzione giudiziaria", nel settore dell'amministrazione civile, invece, non sussisteva alcuna indipendenza

degli organi. Così che, nei riguardi dei responsabili politici (dei ministri) gli impiegati amministrativi "non apparivano essere altro che gli esecutori dei loro ordini, i loro commessi".

Per rendere effettivamente operante il principio di imparzialità, quindi, c'è la contestuale esigenza di assicurare delle garanzie ai dipendenti pubblici nei riguardi del decisore politico.

Assicurare protezione agli impiegati significa dare valore al principio di imparzialità.

In questa prospettiva va letto l'art. 98 Cost. che statuisce che: "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

E Costantino Mortati, in assemblea costituente, rilevò come questo articolo, rispondendo all'esigenza di garantire una certa indipendenza dei funzionari, perseguiva il fine di "avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti".

3. A quali altri valori si deve ancora ispirare l'operatore pubblico nella gestione della *"res publica"*?

Per diverso tempo, quindi, il principio di imparzialità è stato interpretato nel senso che la Pubblica Amministrazione, nella gestione delle diverse politiche pubbliche, non avrebbe dovuto subire alcuna ingerenza da parte dei partiti politici.

Oggi, la dottrina più avvertita, dovendosi tenere in evidenza il disposto dell'art. 95, 2° c., Cost. che recita che "i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri", si preoccupa di fare un po' di chiarezza sul tema: indubbiamente, occorre evitare l'influenza dei partiti politici ma gli operatori della Pubblica Amministrazione non possono sottrarsi all'indirizzo politico.

Per questo è necessario recuperare all'attenzione altri valori (o principi) che sono utili per assicurare al sistema delle responsabilità dei pubblici dipendenti una giusta collocazione sotto il profilo ordinamentale.

Il richiamo che qui si fa è ai valori (o principi) di trasparenza, di tempestività, di ragionevolezza, di proporzionalità.

Il principio di trasparenza, innanzitutto, lo ritroviamo negli istituti della pubblicità degli atti amministrativi, del dovere di motivazione e dell'accesso.

Il principio di tempestività si rinviene nella legge n. 241 del 1990: ai sensi dell'art. 2, infatti, per ogni procedimento deve essere precisato il termine per la sua conclusione.

Mentre valore fondamentale va assegnato al principio di ragionevolezza, sostenendosi da parte della dottrina che esso abbia riferimento ai richiamati principi costituzionali di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento.

Sandulli, infine, ha osservato che "la proporzionalità (dell'azione amministrativa) attiene alla misura del potere amministrativo"; ed esso rinviene la propria giustificazione – secondo tale studioso – negli artt. 3, 97 e 113 Cost. e nel principio inespresso di giustizia sostanziale che presiede e governa lo svolgimento del sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

A questi valori dovrebbero, con intelligenza e con equilibrio, sottostare le competenze professionali; anche perché senza il rispetto di quei valori, difficilmente le competenze professionali potrebbero essere indirizzate al perseguimento del "bene comune".

CONTRIBUTI E INTERVENTI

DIECI ANNI DALLA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO. BILANCI E PROSPETTIVE

di Giacomo Aiello,
capo dell'ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica

Ad oltre dieci anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93 è possibile tracciare un bilancio della riforma del pubblico impiego trattandosi di un lasso di tempo sufficientemente lungo per una verifica adeguata dell'efficacia delle scelte legislative adottate.

Il punto di svolta della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è coinciso con una profonda e globale revisione degli obbiettivi e delle modalità di esercizio della funzione amministrativa in una rinnovata concezione della cosa pubblica.

Il paradigma costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. è stato opportunamente riletto ed interpretato evolutivamente per ripensare il ruolo dello Stato.

Questo, avendo abbandonato per effetto delle privatizzazioni la prospettiva dell'intervento diretto nei settori economicamente rilevanti, ha progressivamente assunto una funzione prevalentemente regolatrice del mercato per assicurare che il principio della libera concorrenza possa attuarsi nel rispetto della parità delle condizioni tra i vari competitori.

L'attenzione si è quindi concentrata sullo svolgimento dei compiti tipicamente pubblicistici che, in un sistema economico evoluto, si pretende siano svolti in modo efficiente per la collettività, da ciò derivandone ulteriori opportunità di sviluppo sociale ed economico.

Oggi non esiste dunque determinazione o provvedimento adottato da qualsivoglia amministrazione statale che non sia scrutinato, oltre che sotto l'ovvio profilo della legittimità, anche con la lente d'ingrandimento dei parametri dell'opportunità, della convenienza economica e della proporzionalità.

E' sintomatica in tale senso pure la riforma del procedimento amministrativo AC 3890, attualmente all'esame del Parlamento, laddove si è optato decisamente per un sindacato del provvedimento amministrativo che, in linea con le finalità enunciate e superando gli aspetti eminentemente formali dell'agire amministrativo, consenta di scandagliarne la sostanza anche superando eventuali vizi procedurali in considerazione del raggiungimento dello scopo, concetto, questo, direttamente importato dal comma 3 dell'art. 156 c.p.c..

Era pertanto ovvio che, in un quadro come quello delineato, seppure in modo non perfettamente diacronico, la scelta del Legislatore per migliorare l'efficienza della P.A. si orientasse verso modelli già collaudati nel settore privato con il progressivo recepimento dei principi codicistici.

Come tutti sanno non si è trattato di una trasformazione immediata in quanto l'originaria impostazione del d.lgs. n. 29/93 ha subito successivi adeguamenti per effetto della l. n. 59/97 e del conseguente d.lgs. n. 80/98 nonché della successiva l. n. 50/99, come modificata dalla l. n. 340/2000, che ha infine portato all'emanazione del TU n. 165/01.

Possiamo però affermare che i capisaldi della riforma originaria sono rimasti inalterati e tra questi si deve necessariamente annoverare il principio della separazione tra l'indirizzo politico e la gestione, la privatizzazione del rapporto di lavoro con la conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione dell'AGO e la valorizzazione della contrattazione collettiva.

Possiamo quindi concludere che i successivi interventi normativi hanno contribuito a definire in maniera più netta il disegno di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche avviato con la legge delega n. 421/92.

Il d.lgs. n. 165/01, pur ponendosi nel punto terminale della parabola evolutiva del pubblico impiego, ha però tradito le aspettative della delega, essendo mancata quella decisa risistemazione della materia del lavoro pubblico richiesta dalla l. n. 340/00 ed essendosi piuttosto optato per una pur meritoria opera di ricognizione della normativa applicabile.

E' noto infine che con la l. n. 145/02 si è effettuata un'ulteriore revisione di alcune delle disposizioni contenute nel Testo Unico ponendosi mano essenzialmente ad alcuni aspetti della disciplina della dirigenza pubblica che attengono al conferimento ed alla revoca dell'incarico dirigenziale, alla mobilità, non solo nell'ambito della P.A., ma anche tra pubblico e privato, ed alla soppressione del R.U.D..

Ho omesso volutamente qualunque riferimento alla tormentosa vicenda dello *spoil system* in quanto fenomeno del tutto episodico ed eccezionale legato a termini ben determinati da computare in relazione all'entrata in vigore della l. n. 145/02, il quale avendo già prodotto integralmente i propri effetti nulla può aggiungere o togliere all'interpretazione sistematica delle leggi regolatrici del rapporto di lavoro pubblico che si sono succedute nel tempo.

Tornando quindi ai principi fondamentali della vigente disciplina vale la pena di soffermarsi su alcuni aspetti problematici che trovano probabilmente causa in un certo accanimento legislativo che in alcuni momenti è risultato privo di una necessaria visione unitaria.

Un primo aspetto riguarda i rapporti tra l'Autorità politica ed i dirigenti chiamati ad attuarne gli indirizzi ed i programmi.

La scelta di ricondurre nel provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale la determinazione dei suoi obbiettivi, oggetto e durata, non solo è andata a detrimento del contratto che finisce per regolare unicamente il trattamento economico, ma ha fatalmente riproposto questioni sul riparto di giurisdizione tra G.A. e G.O. che si era inteso definitivamente sopire con la nuova formulazione dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/01.

Nel momento in cui la scelta degli obbiettivi da perseguire è frutto di una determinazione unilaterale ed autoritativa, c'è infatti da domandarsi in quale misura la stessa possa essere sindacata dal G.O. cui residua unicamente il potere della disapplicazione, che è invece frutto di una cognizione meramente incidentale della legittimità del provvedimento amministrativo.

Proprio l'accentuazione della natura prettamente pubblicistica del provvedimento di conferimento dell'incarico impone inoltre di analizzare e risolvere l'ulteriore problema della definizione del procedimento che ne precede l'adozione.

Pur trattandosi infatti di atti di alta amministrazione o *lato sensu* organizzativi è noto che la scelta di cui costituiscono il frutto non è completamente libera nel fine, come avviene per gli atti di natura eminentemente politica, ma deve pur sempre corrispondere a canoni di legalità, opportunità e convenienza essendo ovviamente sindacabile sotto tali profili.

A questo proposito ci si è domandati se il conferimento dell'incarico dirigenziale debba addirittura seguire una procedura di carattere comparativo volta alla verifica dei titoli di tutti i potenziali aventi diritto.

E' noto che almeno finora le risposte giurisprudenziali sono state estremamente caute essendosi ribadita la competenza del G.O. e la necessità di una motivazione congrua ed adeguata in relazione agli elementi che hanno portato a riconoscere nel soggetto incaricato quei requisiti di professionalità necessari all'espletamento dell'incarico conferito.

Un altro aspetto problematico è poi rappresentato dalla mancanza di una disciplina sufficientemente specifica dei presupposti per i quali si può decidere di non rinnovare l'incarico dirigenziale.

Mentre infatti l'aspetto della revoca appare regolato da adeguati appigli normativi, il diniego di rinnovo dell'incarico al momento della sua naturale scadenza, risulta genericamente riconnesso al mancato raggiungimento degli obbiettivi.

A questo proposito possono però emergere alcune contraddizioni. La mancata fissazione della durata minima dell'incarico dirigenziale ha infatti spinto alcune amministrazioni a conferire incarichi, di durata anche semestrale, che rendono obbiettivamente impossibile sia il raggiungimento di qualsivoglia obbiettivo, che la sua valutazione. Quest'ultima risulta peraltro ancorata dal d.lgs. n. 286/99 ad un periodo minimo di osservazione pari all'anno solare.

Per come è attualmente strutturata la retribuzione del dirigente, che come noto può contare su una voce retributiva legata alla posizione e su un'altra legata ai risultati, può determinarsi inoltre il caso, tutt'altro che infrequente, del dirigente che, pur avendo regolarmente riscosso la richiamata voce stipendiale accessoria, teoricamente legata ad uno scrutinio positivo dell'attività svolta, si veda poi escludere dal rinnovo dell'incarico.

Rispetto al sistema delineato la scelta della soppressione del R.U.D., pur avendo avuto il merito di eliminare una stanza di compensazione che non aveva assolto alla funzione di trovare adeguata collocazione ai dirigenti privi di incarico, pone una serie di incognite circa la sorte di questi ultimi all'interno di ruoli delle singole amministrazioni che offriranno necessariamente, quanto meno da un punto di vista quantitativo, minori *chances* di impiego.

Per potere esprimere una più completa ed approfondita valutazione si dovrà comunque attendere il regolamento sulla mobilità attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

D'altro canto non si può sottacere il fatto che, proprio per effetto del d.lgs. n. 165/01, si è definitivamente compiuta la lunga marcia della dirigenza pubblica verso il traguardo della piena responsabilizzazione quanto all'esercizio delle proprie prerogative.

Il comma 3 dell'art. 14, avendo perentoriamente escluso che il Ministro possa "revocare, riformare, riservare a sé o avocare o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti", ha eliminato, del resto, qualunque residua forma di commistione tra politica e gestione rimettendo quest'ultima esclusivamente alla sede tecnica. Il potere del Ministro può quindi essere esercitato o in chiave sollecitatoria mediante lo strumento della diffida e quello eventuale della nomina del commissario *ad acta*, o sotto la forma del riesame mediante l'annullamento ministeriale per i soli motivi di legittimità.

La garanzia della piena autonomia decisionale dei dirigenti pubblici rappresenta tuttavia un'arma a doppio taglio, laddove si considerino gli effetti della conseguente assunzione di responsabilità in un sistema processuale che ammette ormai in via normale (art. 7 l. n. 205/00) il risarcimento dei danni agli interessi legittimi, anche per equivalente, nei casi in cui risulti impossibile la reintegrazione in forma specifica che di regola discende dall'annullamento del provvedimento impugnato.

Sotto questo profilo l'introduzione della categoria della vice-dirigenza da parte dell'art. 17 bis, derivante dagli apporti correttivi della Legge Frattini, con il conseguente riconoscimento della possibilità della delega di funzioni interorganica, dovrebbe consentire una migliore razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro con una conseguente ripartizione della responsabilità per le scelte adottate, evitando gli eccessivi sovraccarichi oggi esistenti.

Possiamo oggi ritenere che l'evoluzione della normativa sul pubblico impiego sia approdata ad un assetto definitivo?

La risposta merita una doverosa premessa.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha acceso una serie di interrogativi in ordine al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in quanto il pubblico impiego non rientra tra le materie elencate nel novellato art. 117 Cost.

Ciò che attiene al rapporto di lavoro dovrebbe essere incluso nella materia dell'ordinamento civile rimessa alla competenza esclusiva statale. Se però il baricentro si sposta sul versante pubblicistico, come si è prima riferito a proposito del conferimento dell'incarico dirigenziale, l'enunciata regola di riparto può essere messa in discussione. In altre parole, sottraendosi il provvedimento di conferimento dell'incarico all'aspetto pattizio-civilistico del rapporto, si determina un corrispondente ampliamento delle potenzialità di intervento regionale.

Allo stesso tempo si deve prendere atto del fatto che taluni aspetti della disciplina del rapporto di pubblico impiego incidono fortemente sull'organizzazione della P.A., sicché con riferimento a questi ultimi profili, dovrebbe ammettersi una diversa spartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in quanto la materia della "organizzazione amministrativa" viene ascritta dal legislatore costituzionale alla potestà esclusiva statale solo con riferimento alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali e dunque, quanto al resto, può esplicarsi la c. d. potestà legislativa residuale delle Regioni.

Esistono inoltre incertezze circa la latitudine del concetto di "tutela e sicurezza del lavoro", come noto rimessa alla legislazione concorrente delle Regioni, potendovi rientrare sia gli aspetti che attengono all'igiene ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro, sia quelli più legati alla stabilità dell'occupazione rispetto ai fenomeni del prepensionamento, della mobilità etc.

Proprio con riferimento alla mobilità si deve però segnalare che la Funzione pubblica ha continuato a rivendicare il proprio ruolo di garante delle procedure di mobilità del personale degli enti locali ai sensi del collegato alla legge finanziaria dell'anno scorso, nella considerazione dell'incidenza che siffatti fenomeni possono avere anche sull'organizzazione statale, essendo noto che la mobilità dagli enti locali può coinvolgere anche le amministrazioni statali.

Allo stesso tempo il blocco delle assunzioni che ha acquisito una portata endemica, essendo riproposto da tutte le ultime leggi finanziarie, pur impingendo fortemente nell'organizzazione degli enti territoriali che dovrebbe essere rimessa alla loro competenza legislativa esclusiva, è rimasto nella disponibilità dello Stato in considerazione della sua intima connessione con il coordinamento della finanza pubblica che, almeno quanto ai principi, deve essere assicurato dallo Stato anche al fine di rispettare i parametri fissati a livello comunitario.

Per tutte le considerazioni esposte e rispondendo quindi all'interrogativo di cui sopra, sembrerebbe quanto mai necessario un ulteriore *restyling* delle vigenti disposizioni sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni per ripristinare in questo delicato ambito una corretta ripartizione delle competenze pur nel rispetto di tendenze unitarie che devono assicurare una certa omogeneità di comportamento a livello nazionale, non potendosi ammettere che ciascun ente territoriale legiferi nella materia in questione in modo del tutto scollegato dagli altri.

Con l'occasione si potrebbe ripristinare l'indicazione di un periodo di durata minima del conferimento dell'incarico dirigenziale al fine di stabilizzarne lo svolgimento almeno nel termine di un anno e ciò appunto per risolvere i problemi prima evidenziati in ordine alla verifica dell'attività svolta.

Meriterebbe inoltre di essere razionalizzato l'accesso agli incarichi dirigenziali dall'esterno mediante la previsione di criteri di scelta più stringenti che almeno prevedano il possesso della laurea e ciò per ripristinare un'effettiva parità di trattamento con i dirigenti interni all'Amministrazione.

Sarebbe pure opportuno prevedere che almeno per una determinata aliquota percentuale la dirigenza della prima fascia possa essere conseguita a seguito del superamento di un'apposita procedura concorsuale di secondo grado e ciò per consentire l'accesso a tale posizione anche a quei dirigenti di seconda fascia che non abbiano avuto incarichi della prima, ma siano ugualmente meritevoli per titoli e preparazione professionale di accedere alla posizione apicale.

L’ulteriore valorizzazione dei dirigenti della seconda fascia dovrebbe poi passare anche attraverso l’inclusione di un loro rappresentante nel comitato dei garanti di cui all’art. 22 che attualmente annovera solo quello dei dirigenti di prima fascia.

Si potrebbero infine apportare alcuni correttivi alla contrattazione collettiva allo scopo di semplificare il perfezionamento degli accordi. In proposito è utile rammentare che ai sensi del combinato disposto degli artt. 64 e 49 l’accordo sulla interpretazione autentica di un contratto per definire la relativa controversia deve essere ricercato in sede ARAN, ma è necessaria l’unanimità dei consensi. Tale necessità ha spesso vanificato l’intento delle disposizioni richiamate, sicché sarebbe utile prevedere che anche in questo contesto possa valere la regola della maggioranza qualificata.

LA COOPERAZIONE EUROPEA NEL CAMPO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

di Federico Basilica,
capo del Dipartimento della funzione pubblica

Il Dipartimento della funzione pubblica realizza una costante attività di confronto sui temi della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di scambio di buone pratiche con i responsabili delle pubbliche amministrazioni di Stati esteri ed organismi internazionali, nel quadro della strategia politica dei rapporti internazionali definita dal Ministro. In tale contesto, il Dipartimento partecipa attivamente alle attività che hanno luogo nell'ambito della Cooperazione europea tra i Ministri e i Direttori Generali responsabili della Funzione pubblica. Si tratta di una cooperazione cosiddetta "informale", in quanto non prevista dai trattati istitutivi dell'Ue, basata essenzialmente sull'esigenza di uno scambio continuo e proficuo di esperienze, di un coordinamento delle iniziative nazionali e di attività in collaborazione nel campo della gestione pubblica.

Nel corso di quasi vent'anni di attività (la prima riunione dei Direttori Generali responsabili della Funzione pubblica ha avuto luogo a metà degli anni ottanta mentre i Ministri si sono riuniti per la prima volta a Maastricht nel febbraio 1988), sono state definite le regole che hanno contribuito al consolidamento di tale cooperazione.

Il Consiglio di Lisbona nel 2000 ha espressamente richiesto agli Stati Membri di fissare entro il 2001 una strategia delle azioni coordinate nel campo della pubblica amministrazione. Nel 2001, ad Uppsala, i Direttori generali responsabili della Funzione pubblica hanno approvato il Programma a Medio Termine per la Cooperazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Il programma è stato aggiornato ed ha ricevuto l'approvazione politica nel corso dell'incontro dei Ministri responsabili della funzione pubblica (La Rioja, maggio 2004). In occasione della successiva riunione ministeriale (Rodi, 2003), i Direttori generali hanno ricevuto il compito di cooperare al fine di rielaborare il Programma a Medio Termine considerando le sfide e le opportunità derivanti dall'allargamento dell'UE. Il Programma a Medio Termine per la Cooperazione nelle Pubbliche Amministrazioni per gli anni 2004 e 2005, redatto dai Direttori generali della Troika in accordo con i Direttori generali degli altri Stati Membri, è stato approvato il 1° dicembre 2003 nel corso dell'11ª riunione dei Ministri europei responsabili della Funzione pubblica.

Attualmente i Ministri fissano mediante risoluzioni e programmi le linee-guida politiche e le direttrici per le iniziative di cooperazione; i Direttori generali s'incontrano regolarmente due volte l'anno, garantendo continuità alla Cooperazione e consentono la trasformazione delle linee politiche e dei programmi indicati loro dai Ministri in iniziative e progetti.

I Direttori generali delegano la realizzazione pratica di iniziative e progetti ai loro Gruppi di lavoro:

- Il Gruppo servizi pubblici innovativi opera dal 1999 nell'area della qualità dei servizi pubblici occupandosi di temi quali management, organizzazione, miglioramento della qualità dei servizi, valutazione delle performance, indicatori di *performance* e *benchmarking.*
- Il Gruppo sulla gestione delle risorse umane, che in origine si occupava esclusivamente della mobilità dei dipendenti pubblici in ambito europeo, dal 2001 copre l'intero tema della gestione delle risorse umane.
- Il Gruppo sull'*e-government*, istituito nel 2000 con l'obiettivo di promuovere e favorire lo scambio di opinioni, esperienze e buone pratiche fra gli Stati Membri nel settore dell'*e-government*, che focalizza le proprie attività sullo studio degli impatti delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sulla cooperazione fra amministrazioni, il cosiddetto *government to government*.

Sono inoltre operativi nell'ambito della cooperazione informale il Gruppo dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione e il Gruppo dei Direttori delle scuole e istituti della pubblica amministrazione che svolgono la propria attività in conformità a quanto previsto dal programma a medio termine per la cooperazione nella pubblica amministrazione.

Per l'Italia la partecipazione alla cooperazione europea nel campo della Funzione pubblica è assicurata dal Ministro per la Funzione pubblica e dal Capo del Dipartimento della funzione pubblica, che coordina il contributo dei dirigenti e funzionari del Dipartimento che prendono parte alle riunioni dei gruppi di lavoro.

Il semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea ha segnato un momento cruciale nel campo della cooperazione informale per la modernizzazione delle amministrazioni. Il Dipartimento della funzione pubblica ha posto al centro del dibattito l'impatto dell'allargamento sulle Amministrazioni nazionali e sulle istituzioni comunitarie, con particolare riferimento alla qualità dei pubblici servizi, alla migliore regolazione e alla formazione. In occasione della riunione ministeriale di Roma del 1° dicembre 2003, presieduta dal Ministro italiano per la funzione pubblica, Luigi Mazzella, è stato adottato dai Ministri europei il Programma a medio termine per la cooperazione per il biennio 2004-2005.

LA RIUNIONE DEI DIRETTORI GENERALI DI DUBLINO (27-28 MAGGIO 2004)

Il 27 e 28 maggio 2004 si è tenuta la 42^{a} riunione dei Direttori generali europei responsabili della Funzione pubblica, organizzata a Dublino dalla Presidenza irlandese dell'Unione Europea dove hanno preso parte i responsabili delle pubbliche amministrazioni dei 25 Paesi membri dell'Unione, dei Paesi candidati, della Commissione europea e il Direttore dell'EIPA.

La riunione dei Direttori generali di Dublino ha consentito ai 25 Membri di valutare nuovamente, alla luce dei recenti cambiamenti, il Programma a Medio Termine per gli anni 2004-2005. Il Programma ha così ricevuto anche l'approvazione formale dei Direttori generali dei dieci nuovi Stati membri.

Il Programma di Roma, la cui attuazione è stata avviata nel corso della Presidenza irlandese, ha reso l'attività dei gruppi di lavoro ancora più efficace ed efficiente, grazie alla precisa definizione degli obiettivi e delle iniziative da intraprendere nelle aree d'interesse della cooperazione.

La riunione di Dublino ha inoltre consentito ai Direttori generali di discutere e approvare le misure predisposte dalla *Troika* per il miglioramento e semplificazione delle procedure e dell'organizzazione della Cooperazione informale. Per l'occasione, infatti, Italia, Irlanda, Paesi Bassi e Lussemburgo hanno presentato congiuntamente un documento sintetico che evidenzia i nodi più problematici degli attuali meccanismi di funzionamento esistenti, non più adeguati a un'Europa a 25 membri, e che illustra le possibili soluzioni da adottarsi sia nell'immediato che nel medio periodo.

Tra le innovazioni proposte ed approvate:

- l'allargamento della Troika a due presidenze precedenti e tre presidenze successive, per favorire la condivisione della realizzazione delle attività comuni;
- la piena realizzazione di un sito web della rete europea delle pubbliche amministrazioni;
- l'incremento dell'uso di strumenti informatici per la comunicazione dei diversi attori della Cooperazione;
- la migliore gestione, nelle fasi precedenti le riunioni, delle opinioni e dei punti di vista minoritari o discordanti per un più snello svolgimento del dibattito durante le riunioni plenarie.

LE ATTIVITA' PER MIGLIORARE LA QUALITA' DEI PUBBLICI SERVIZI

I Direttori generali europei responsabili della Funzione pubblica, in occasione della riunione di Dublino, hanno preliminarmente approvato il documento elaborato durante la Presidenza italiana dell'Ue, concernente le linee guida sul metodo di lavoro del Gruppo IPSG *(Innovative Public Service Group*), definendo il programma di lavoro per il biennio 2004/2005 per l'area dei Servizi Pubblici Innovativi. Il programma è stato elaborato tenendo conto delle priorità espresse, in sede di indagine appositamente promossa dall'Irlanda, anche dai nuovi Stati membri.

Nel corso dell'incontro è stato inoltre presentato l'esito della valutazione effettuata dall'Irlanda sul funzionamento del centro risorse CAF, gestito dall'EIPA. Il documento conferma la qualità

professionale dell'EIPA, evidente sia dal contributo tecnico fornito in sede di prima definizione del CAF (1999/2000) e del suo aggiornamento (2001/2002) che dalle attività di assistenza tecnica all'utilizzo del CAF realizzate nel corso del 2003 a favore di alcuni Stati in via di adesione. I Direttori generali hanno dunque approvato le raccomandazioni finali contenute nel rapporto di valutazione e concordato che le stesse dovranno essere tenute presenti in sede di definizione del nuovo piano di azione CAF in corso di elaborazione per il prossimo biennio.

Nella stessa occasione, la delegazione olandese ha esposto lo stato di avanzamento delle attività di organizzazione della Conferenza sulla Qualità nelle pubbliche amministrazioni, che si terrà a Rotterdam dal 15 al 17 settembre 2004 (www.3qconference.org). Si tratta del terzo appuntamento, ormai con cadenza biennale realizzato nell'ambito delle iniziative della Cooperazione informale tra le funzioni pubbliche, dedicato alle migliori amministrazioni europee che innovano nell'erogazione di servizi a cittadini e imprese. Buone pratiche da ciascuno dei Paesi membri saranno presentate nel corso di tre giornate di convegni e seminari. (Per avere maggiori informazioni sull'evento è possibile visitare il sito dedicato www.3qconference.org).

Per quanto riguarda le attività di *benchmarking* e confronto internazionale di buone pratiche, sono stati registrati gli avanzamenti relativi ai laboratori di apprendimento in corso: quello coordinato dall'Italia (Ministero dell'economia e finanze - Consip) sul *public procurement*, cui partecipano la quasi totalità dei Paesi membri e quello sulla sicurezza stradale, coordinato dalla Francia, cui partecipano dieci Paesi. Le attività di entrambi i laboratori dovranno essere valutate entro la fine del 2004. Allo stato attuale c'è un alto grado di soddisfazione per il funzionamento del laboratorio italiano, deducibile anche dall'ampia partecipazione dei diversi Paesi allo stesso e dalla disponibilità da parte di altri Paesi (Regno Unito e Svezia sino a ora) ad ospitarne gli incontri dopo il lancio avvenuto a Roma nel corso del semestre di presidenza italiano.

Dal dibattito svolto sul punto a Dublino è emerso come le attività di *benchmarking*, con le iniziative italiane e francesi in particolare, siano importanti anche sotto il profilo del metodo di lavoro, per fornire elementi utili a valutare a quali condizioni sia possibile effettuare attività di comparazione delle *performances* fra le pubbliche amministrazioni a livello europeo volte a far crescere la qualità delle prestazioni rese a cittadini e imprese.

Infine, sono stati presentati gli avanzamenti realizzati nel campo della comunicazione, per la promozione e valorizzazione delle attività di comunicazione interna al *network* EPAN e per la creazione di un sito internet dell'EPAN e dei connessi strumenti di comunicazione con il pubblico interno (vari livelli del *network*) ed esterno (le amministrazioni pubbliche europee e gli esperti di settore), ovvero una nuova newsletter e un forum di discussione.

Senza dubbio l'area del miglioramento della qualità dei servizi pubblici è uno dei campi di azione più solidi e importanti della Cooperazione europea tra le funzioni pubbliche, fortemente orientata verso la realizzazione di attività comuni e l'utilizzo di strumenti condivisi in vista della migliore gestione delle conoscenze che derivano dal confronto costante di buone pratiche e soluzioni sperimentate. Alla luce di tale considerazione, i Direttori generali a Dublino hanno avallato nuove proposte per attività del Gruppo dei Servizi Pubblici Innovativi tra cui la creazione di una banca dati contenente buone pratiche, programmi di modernizzazione e idee innovative per promuovere lo scambio di esperienze fra le amministrazioni pubbliche degli Stati Membri e, come suggerito dalla delegazione svedese, due *expert meeting* concernenti l'organizzazione orientata ai processi nelle amministrazioni pubbliche lo "Spazio amministrativo europeo". Quest'ultima proposta è stata accolta con particolare interesse dall'Italia che storicamente ha contribuito a sostenere a livello europeo la necessità di convergenza su standard elevati delle prestazioni dei servizi delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri, per i connessi profili di tutela e promozione della competitività e di garanzia dei diritti di cittadinanza ed è stata, di fatto, una degli attori principali nel determinare la diffusione del concetto di "Spazio amministrativo europeo" nell'Unione.

LE ATTIVITA' NEL CAMPO DELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

L'attività dei Direttori generali nel settore del miglioramento della gestione delle risorse umane è molto intensa nonostante avvenga, più che in altri settori quali quello del governo elettronico, della

qualità dei pubblici servizi e della migliore regolazione, in un quadro di tradizioni culturali e assetti organizzativi e normativi molto differenti. Questo, pur rendendo di fatto molto lenta e difficoltosa la realizzazione di attività comuni, dona estrema significatività e interesse ai momenti di confronto e scambio di esperienza, attraverso gli studi comparativi e il dibattito. Senza dubbio il campo della formazione costituisce uno dei terreni dove più proficuamente possono essere condotte iniziative congiunte e a questo fine la Presidenza irlandese ha dato seguito all'impulso programmatico dato su questo tema durante il semestre italiano, preparando la realizzazione di seminari europei comuni da tenersi nel corso dei prossimi mesi.

Sino ad oggi, l'attività del Human Resources Working Group (HRWG) si è concentrata prevalentemente sullo svolgimento di ricerche comparative, secondo una linea più o meno accentuata di continuità.

In particolare, gli approfondimenti compiuti hanno riguardato i seguenti temi:

- la retribuzione dei pubblici dipendenti – la retribuzione collegata alla produttività ed alla performance; la retribuzione collegata alla valutazione ed alla performance dei dirigenti con analisi di *best practices*;
- i metodi per migliorare l'attrattiva del lavoro pubblico, anche al fine di fronteggiare il calo demografico ed evitare che la scarsa appetibilità dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni causi la perdita di professionalità nelle stesse a favore del settore privato;
- l'uso attuale e tendenziale delle nuove tecnologie nella gestione delle risorse umane, intendendo sia la diffusione e l'uso di strumenti informatici nelle pubbliche amministrazioni, sia l'utilizzo specifico di sistemi informatizzati e di banche dati per la gestione delle risorse umane.

Il Gruppo ha inoltre sviluppato i temi legati all'incentivazione della mobilità portando avanti diverse iniziative. Nell'ambito del Gruppo, ad esempio, la Presidenza di turno insieme con la Commissione effettua un continuo monitoraggio sugli sviluppi della rimozione delle barriere rispetto al libero accesso dei lavoratori nelle pubbliche amministrazioni.

Altra importante iniziativa è il sistema di scambi, promosso dalla Commissione Europea, tra funzionari della Commissione stessa e funzionari delle amministrazioni dei singoli Paesi .

Di grande rilievo, le attività svolte dal gruppo con il supporto del *network* dei Punti Nazionali di Contatto, cioè di soggetti incaricati di fornire informazioni alle pubbliche amministrazioni relativamente alla mobilità e all'accesso all'impiego in ciascun Paese. Infine, degna di nota, l'elaborazione di un glossario in inglese sulla mobilità, contenente la definizione comune dei termini più usati nel settore.

In occasione della riunione di Dublino, le Presidenze irlandese e olandese hanno presentato i primi risultati di due studi, condotti congiuntamente, riguardanti rispettivamente l'etica nel settore del lavoro pubblico (*Ethics in the Public Services of the Member States of the European Union*) e i sistemi pensionistici per i dipendenti pubblici. I risultati finali di questi studi saranno presentati a Maastricht, nel novembre 2004, in occasione della prossima riunione dei Direttori generali responsabili della Funzione pubblica.

Lo studio sull'etica nel settore pubblico, effettuato utilizzando sia i questionari compilati dagli Stati sia il materiale documentale a disposizione, ha evidenziato degli aspetti particolarmente interessanti e che possono essere di grande utilità per la definizione delle future iniziative nel campo. Dalla ricerca emerge, ad esempio, che benché in quasi tutti i Paesi si stiano adottando misure per combattere i comportamenti non conformi all'etica, esiste un divario tra la percezione comune dei cittadini (la fiducia che essi ripongono nell'amministrazione e l'immagine che hanno dei pubblici dipendenti) e gli sforzi che i Governi stanno effettuando per diffondere un senso etico. I media danno molto rilievo agli aspetti di diffusione dei fenomeni di corruzione e quindi scarsa attenzione è riservata ai comportamenti virtuosi dei pubblici dipendenti: quasi tutti i Paesi hanno adottato codici di condotta e sarebbe importante che i pubblici dipendenti avessero la possibilità di esaminare casi ed esempi per sapere come comportarsi nei casi concreti ed il *training* riveste una particolare rilevanza in proposito. In generale, lo sviluppo di comportamenti etici dipende da un insieme di fattori e da un complesso di strumenti, cosicché un settore pubblico "etico" è il risultato non solo di misure punitive, ma anche di misure di prevenzione. In vista dell'elaborazione di un

codice di condotta generale europeo sarà in ogni caso necessario considerare l'eventuale diversità dei valori etici fondamentali dei Paesi considerati.

LE ATTIVITA' NEL CAMPO DELLA REALIZZAZIONE DEL GOVERNO ELETTRONICO

Nell'ambito della riunione dei Direttori generali di Maggio, ampio spazio è stato dato alle attività intraprese dal Gruppo *E-Government* durante il semestre di Presidenza irlandese dell'UE.

Nel periodo in questione, la Presidenza di turno oltre a promuovere importanti iniziative tra cui l'organizzazione della 4ª Conferenza Europea sull'*e-government – Towards Innovative Transformation in the Public Sector* - che si è tenuta a Dublino il 17 e 18 giugno, ha portato a termine un approfondito studio sull'interoperabilità. La ricerca in questione, affronta l'argomento in termini di:

- Interoperabilità tecnica, che riguarda gli aspetti tecnici dell'interconnessione tra sistemi informatici per favorire lo scambio di informazioni e l'utilizzo di servizi applicativi;
- Interoperabilità semantica, che riguarda gli aspetti legati al significato delle informazioni che si intendono scambiare tra amministrazioni, al fine di assicurarne la non ambigua comprensione;
- Interoperabilità organizzativa, che riguarda gli aspetti legati al coordinamento tra i processi interni alle amministrazioni, al fine di assicurare coerenza tra i precedenti due significati di interoperabilità e la gestione ed elaborazione delle informazioni operate all'interno di ciascuna amministrazione.

L'obiettivo era quello di attivare un dibattito sulle esperienze in materia di interoperabilità nei Paesi membri, esaminando gli studi effettuati a livello nazionale e le indicazioni della Commissione Europea, valutando le soluzioni utilizzate, ed avvalendosi del supporto di esperti. Accogliendo le indicazioni di alcuni Stati (Austria, Italia), lo studio contiene, tra l'altro, una serie di raccomandazioni utili per implementare una forma di interoperabilità, già sperimentata con successo in Irlanda, all'interno degli Stati membri.

L'interoperabilità è inoltre al centro del programma IDA (*Interchange of Data between Administrations*), iniziativa strategica della Commissione Europea per favorire il migliore utilizzo delle ICT per supportare lo scambio di informazioni e dati tra le amministrazioni pubbliche dei Paesi membri. Il Gruppo di lavoro dei Direttori generali ha proposto alcune integrazioni e modifiche tendenti a semplificare e migliorare l'approccio indicato. In particolare, è stata considerata l'opportunità di eliminare l'approccio *one-to-one*, secondo il quale per realizzare l'interscambio dati tra le amministrazioni di due Paesi membri è necessario che essi concordino una serie di formati e strutture, ritenendo più semplice e gestibile un'unica interfaccia tra ogni PM e lo "snodo" di collegamento europeo (da gestire a cura della Commissione, ad esempio). Inoltre, è stato posto in evidenza che sarebbe preferibile creare un unico dizionario dei dati utili a tutte le amministrazioni pubbliche UE per erogare servizi pan-europei, piuttosto che realizzare, per ogni servizio (pan-europeo), lo specifico dizionario dei dati utilizzati dalle PA cooperanti. I Direttori Generali hanno dunque concordato l'invio di una lettera alla Direzione Generale Imprese della Commissione Europea, per sottoporre all'attenzione delle istituzioni UE le conclusioni cui è giunto il Gruppo di lavoro.

LE ATTIVITA' PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE

Le attività e la cooperazione internazionale nel settore della migliore regolazione e della semplificazione normativa hanno assunto una rilevanza crescente nel corso degli ultimi anni, con l'aumento dell'attenzione riservata alle problematiche legate al miglioramento dei rapporti tra Governi e cittadini e alla trasformazione delle pubbliche amministrazioni in fattori di sviluppo e crescita economica. Gli Stati affrontano tali temi con continuità e impegno, sia a livello bilaterale che a livello multilaterale, in seno a diverse organizzazioni internazionali. Tra queste, in particolare, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Unione Europea.

Da tempo l'Italia è uno dei Paesi più attivi nel campo della cooperazione internazionale in questo settore, garantendo un contributo significativo e continuativo. In particolare, sono coinvolti

direttamente il Dipartimento della funzione pubblica e altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri quali il Dipartimento delle politiche comunitarie e il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

Pertanto, il tema del miglioramento della regolamentazione *(better regulation*) rappresenta una delle principali aree di attività anche della Cooperazione informale tra i Ministri responsabili della Funzione pubblica dell'UE. In tale contesto, l'azione comune è volta soprattutto ad assicurare il monitoraggio dell'attuazione negli Stati membri e a livello comunitario dei principi di qualità della regolazione, quali concordati dai Ministri responsabili per la Funzione pubblica a seguito del Piano d'Azione "Mandelkern" del 2001, e affermati altresì nella Comunicazione della Commissione Europea, contenente il Piano d'Azione "semplificare e migliorare la regolamentazione" del 2002.

Nel secondo semestre 2003 di Presidenza italiana dell'Unione Europea si è realizzato un importante rilancio delle attività della Cooperazione per migliorare la qualità della regolazione. Questo è avvenuto sia con l'adozione del Programma a medio termine per gli anni 2004 e 2005 che fissa obiettivi comuni anche in questo campo, sia con il rilancio del mandato del gruppo dei Direttori ed Esperti della migliore regolazione.

Durante la 42ª riunione dei Direttori generali europei responsabili della Funzione pubblica il rappresentante irlandese del Gruppo dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione ha illustrato le principali iniziative condotte nel corso del primo semestre 2004, in continuità con le azioni condotte e le priorità individuate nel corso del semestre italiano di Presidenza dell'Unione.

In particolare, è proseguita la cooperazione negli ambiti dell'Analisi di impatto della regolazione, della semplificazione, degli indicatori di qualità della regolazione. Il principale esito è stata la presentazione del "Rapporto sull'Analisi di impatto della regolazione in 10 Paesi membri: stato dell'arte, aspetti fondamentali, *best practices*". Si tratta di uno dei risultati dell'iniziativa comune tra Paesi dell'UE sull'Analisi di impatto della regolazione promossa dal Dipartimento della funzione pubblica italiano. Tale iniziativa, condotta con il supporto finanziario dell'Irlanda e dei Paesi Bassi (Presidenze dell'Unione Europea del 2004), ha portato, durante il semestre di Presidenza irlandese, all'elaborazione del Rapporto, nonché all'identificazione di alcuni elementi essenziali ed unanimemente condivisi, nell'ambito dei principi, procedure e tecniche di Analisi di impatto presenti nei vari ordinamenti nazionali.

Il Rapporto, affidato al Formez su incarico di Italia, Irlanda, e Paesi Bassi è stato accolto con grande favore dai Direttori ed esperti della migliore regolazione, sarà presto pubblicato.

La seconda fase dell'iniziativa prevede lo svolgimento di Analisi di impatto da parte di tutti gli Stati membri interessati sulla medesima proposta di legislazione europea e l'analisi comparativa dei risultati. Questa fase, grazie anche all'aiuto della Commissione Europea, permetterà una più precisa definizione degli aspetti fondamentali di Analisi di impatto della regolazione a livello europeo, già individuati grazie al primo rapporto, al fine dell'elaborazione di tratti metodologici comuni.

CONCLUSIONI

L'importanza della semplificazione delle norme e delle procedure e dell'innalzamento della qualità della regolazione futura, sia per migliorare il rapporto tra amministrazione e cittadini che per assicurare un ambiente più favorevole allo sviluppo economico, rendono questo specifico campo della Cooperazione europea tra Funzioni pubbliche un'area di estremo interesse e attenzione. Si tratta, infatti, di elementi chiave per la piena realizzazione del processo di Lisbona, avviato dal Consiglio Europeo nel marzo 2000 e volto a fare dell'Unione Europea, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

Senza dubbio le azioni svolte nell'ambito della Cooperazione informale dalla Presidenza italiana prima, con l'approvazione del Programma a medio termine di Roma, e da quella irlandese poi, con l'adattamento delle procedure della Cooperazione alla partecipazione di 25 membri, si riveleranno

utili per il rilancio delle attività comuni e per la speditezza e efficacia delle azioni svolte. L'Italia annette massima importanza alla realizzazione di programmi, nazionali e comunitari, di sostegno alla modernizzazione amministrativa e di semplificazione e avvio dell'Analisi di impatto della regolazione, con ciò assicurando il contributo attivo del Dipartimento della funzione pubblica alle iniziative e attività programmate nel corso del semestre olandese di Presidenza dell'Unione.

LA LEGGE LA LOGGIA AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Massimiliano Cosenza,
segretario particolare del ministro per gli Affari regionali

1. La legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia, è una legge di attuazione complessiva della riforma del 2001 (in pratica, lascia fuori solo le questioni dell'autonomia finanziaria, demandata ai lavori dell'Alta Commissione di cui all'art. 3 della legge finanziaria, n. 350 del 2002 e succ. modif., e di Roma Capitale, ancora oggetto di dibattito politico).

La sua importanza consiste nel fatto che essa non solo integra quelle disposizioni legislative cui la Riforma costituzionale espressamente rinvia in vari articoli (117, 118, 120 Cost), ma ne disciplina le ricadute sull'ordinamento (ad esempio, per quanto riguarda la soppressione dell'istituto del Commissario del Governo o degli altri controlli di legittimità sugli atti regionali o per quanto riguarda i trasferimenti di competenze o in materia di ricorsi alla Corte Costituzionale) e cerca, nei limiti consentiti ad una legge ordinaria, di razionalizzarne gli effetti (disciplinando il passaggio dal vecchio al nuovo regime, prevedendo la individuazione dei principi fondamentali vigenti nelle materie di legislazione concorrente, dando delega per la revisione e adeguamento del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e così via).

Di questo complesso sistema normativo, solo alcune, seppur significative, disposizioni sono state impugnate, sotto il profilo di una loro presunta incompatibilità con i particolari regimi di autonomia speciale vantati dalle ricorrenti o per violazione dei principi generali in materia di delega legislativa.

2. Con un primo gruppo di sentenze, la Corte si è pronunciata in maniera chiara e convincente, sgombrando il campo da dubbi e perplessità anche dottrinali.

Si tratta delle sentenze n. 236, 238 e 239 dell'8 – 19 luglio 2004, con le quali la Corte ha affermato alcuni importanti principi:

a) per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il regime delle competenze amministrative ivi previsto resta in vigore, attesa la norma di salvaguardia costituita dall'art. 11 della legge; per quelle più ampie che traggono origine dalla clausola costituzionale di maggior favore (art. 10 L. cost. n. 3/2001), il trasferimento di funzioni (e l'esercizio del relativo potere sostitutivo) dovrà avere luogo secondo le apposite norme di attuazione;
b) l'art. 120, secondo comma, Cost., che attribuisce al Governo un potere sostitutivo (interpretato dalla stessa Corte, con le precedenti sentenze n. 43, 69 e 140 del 2004, come avente carattere straordinario e non escludente perciò altri interventi sostitutivi sui vari livelli territoriali di governo) è applicabile anche alle Regioni a statuto speciale, trattandosi di una disposizione posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità dell'ordinamento e non potendosi disarticolare il sistema "dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti" (sent. n. 236/04);
c) le Regioni, anche a statuto speciale, nell'esercizio della loro attività aventi rilievo internazionale autonomo non operano come delegate dallo Stato, ma come soggetti autonomi, ferma la possibilità di un effettivo controllo statale sulle iniziative delle Regioni, al fine di evitare contrasti con le linee di politica estera nazionale che rientrano nella competenza esclusiva statale. Ne consegue la legittimità della previsione, nell'art. 6 della legge, sia di "principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati" da ritenersi comunque non vincolanti quanto al contenuto degli accordi, sia del previo accertamento dell'opportunità politica e della legittimità dell'accordo, sia del deferimento delle questioni alla sede del Consiglio dei Ministri, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale interessato, trattandosi di strumenti finalizzati alla salvaguardia della politica estera nazionale, mentre il conferimento dei "pieni poteri di firma" costituisce un adempimento formale vincolato alla verifica della sussistenza del potere di impegnare l'ente. In ogni caso è

esclusa la possibilità per il Governo di esercitare un indebito controllo di merito nelle scelte regionali, disgiunto dal rispetto degli indirizzi di politica estera (sent. n. 238/04);

d) l'art. 117, terzo comma, che attribuisce alla potestà legislativa concorrente il settore dei rapporti con l'Unione europea, concerne una materia più ampia rispetto a quanto previsto dal successivo comma quinto, riguardante specificamente la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Conseguentemente, stante questo rapporto di specialità, la legge statale qui prevista non attiene alla competenza concorrente ma ha "il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione", come correttamente fatto dalla norma impugnata (art. 5, comma 1);
e) la pretesa secondo cui nelle materie di esclusiva competenza regionale la delegazione che partecipa ai lavori comunitari dovrebbe essere composta esclusivamente da rappresentanti delle Regioni, "contrasta con la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea (di cui all'art. 117, comma secondo, lettera a), comma terzo e comma quinto) a prescindere dai settori coinvolti";
f) la limitazione della designazione di un Presidente di Giunta regionale a Capo delegazione nelle sole materie di competenza esclusiva regionale non è irragionevole, trovando giustificazione nella necessità di garantire l'unitarietà della posizione italiana in sede comunitaria, prevista espressamente dalla norma impugnata;
g) nel sistema costituzionale non esiste una prerogativa delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome consistente nella possibilità di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari avanti gli organi di giustizia comunitari, per cui la scelta di vincolare il ricorso del Governo solo nel caso di richiesta della Conferenza Stato-Regioni, deliberata a maggioranza qualificata, alla Corte di Giustizia CE, costituisce oggetto di una determinazione discrezionale del Legislatore nazionale, una apertura cioè verso il mondo delle autonomie (sent. n. 239/04).

3. Con riguardo invece all'articolo 10, comma 6 secondo cui "ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del regolamento di cui al DPR 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo Statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione", la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata sancisce unilateralmente l'applicabilità del menzionato regolamento anche alle Province autonome, mentre si sarebbe dovuto applicare il meccanismo collaborativo statutario delle norme di attuazione (sent. n. 236(04).

Il Governo peraltro aveva sostenuto che la norma si limitava a disciplinare l'organizzazione interna di un ufficio statale, quale è il Commissariato del Governo, senza per questo interferire sui rapporti con le Province autonome, tant'è che esplicitamente si faceva riserva, nella stessa, della compatibilità con lo Statuto e le relative norme d'attuazione.

La Corte ha ritenuto che "la clausola di salvezza… non sana il vizio consistente nell'aver disciplinato le funzioni del Commissariato del Governo unilateralmente….. anziché attraverso le norme di attuazione", il che formalmente è corretto.

Tuttavia, ci sembra che proprio la introduzione di detta clausola avrebbe dovuto far ritenere che non si era affatto voluto regolamentare le funzioni del Commissario del Governo (stante la evidente incompatibilità con lo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione), ma solo l'organizzazione interna dell'Ufficio (conferenze, strutture, servizi comuni, controlli, risorse) e le modalità di svolgimento della sua attività, che come tale non dovrebbe essere oggetto di normativa di attuazione.

Forse sarebbe bastato dichiarare che l'estensione della disciplina dell'Ufficio Territoriale di Governo ai due Commissariati non riguardava gli articoli 1 e 2 del DPR in questione (ossia i suoi compiti, in quanto disciplinati statutariamente), ma la sola sua organizzazione (costituente tutti gli altri 15 articoli), evitando così di disarticolare una importante unità statuale, in un momento in cui è maggiormente necessario assicurare efficienza ed uniformità nei servizi nevralgici dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato (materia questa, fra l'altro, di competenza statale).

Nel complesso, però, questo primo gruppo di sentenze merita pieno apprezzamento e sostanziale condivisione.

4. Con altra sentenza, n. 280 del 13-28 luglio 2004 la Corte ha esaminato le questioni di costituzionalità sollevate in ordine all'art. 1, commi 4, 5 e 6, della medesima legge n. 131 del 2003, concernenti la ricognizione dei principi fondamentali vigenti.

Tale norma ha il dichiarato intento di orientare la legislazione regionale nelle materie concorrenti, approntando una sorta di "decalogo", di elenco cioè dei principi fondamentali vigenti in queste materie, in attesa della determinazione (eventuale) dei nuovi principi fondamentali, con decreti legislativi aventi carattere meramente ricognitivo.

Due constatazioni sono alla base di questa scelta: che si tratta di materie per la gran parte provenienti dalla legislazione statale (solo parti della tutela della salute e del governo del territorio rientravano nella precedente competenza concorrente), per cui nelle stesse non vi sono principi fondamentali espressi o leggi-quadro, così come appare improbabile che a breve si possa pervenire a una legislazione di principio in tutte le stesse; che inoltre, così come è principio consolidato nell'ordinamento (art. 9 della legge n. 62 del 1953, come modificato dalla l. n. 281 del 1970) e nella giurisprudenza costituzionale (ancora di recente, v. sent. n. 282 del 2002) il legislatore regionale è abilitato a desumere i principi fondamentali dalle leggi statali vigenti: perché allora non farlo preventivamente ed uniformemente da parte dello stesso Stato, con il vantaggio di prevenire il lievitare del contenzioso costituzionale?

L'operazione - che per vero ha visto anche qualche dissenso in dottrina (Bassanini) – è stata sostanzialmente avallata dalla Corte Costituzionale che a proposito dell'art. 1, comma 4, ha confermato la legittimità del ricorso allo strumento della delega per l'emanazione dei principi fondamentali, sulla scorta di proprie precedenti pronunce (sent. n. 303 del 2003 e 359 del 1993).

Essa ha riconosciuto legittimo un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, tanto più in prima applicazione, fermo che comunque il parametro di costituzionalità delle leggi regionali resta (e non potrebbe essere altrimenti) la legislazione statale da cui sono desunti i principi stessi.

In sostanza, afferma la Corte, l'operazione prevista è assimilabile a quella della compilazione dei testi unici, anche se essa comporta in più non una mera silloge di testi ma uno sforzo di estrapolazione dei principi fondamentali dalle norme di diritto positivo (che neanche quando si autoqualificano di principio, avverte la Corte, sono sicuramente tali).

La Corte, invece, ha ritenuto incostituzionali i commi 5 e 6 dell'articolo in questione, in quanto ritenuti in contrasto con una lettura "minimale" del comma precedente.

Per il comma 5, si afferma che esso "amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi" e per il comma 6, che esso, stabilendo una serie di "considerazioni prioritarie" configurerebbe una sorta di gerarchia tra i principi fondamentali e determinerebbe una impropria e indeterminata estensione dell'oggetto della delega fino a configurare una ridefinizione delle materie senza peraltro una effettiva predeterminazione di criteri.

La sostanziale identità delle motivazioni addotte per i due diversi commi dimostra quella che è stata la sostanziale preoccupazione della Corte, di evitare cioè che attraverso un uso strumentale della delega potesse pervenirsi ad una riappropriazione da parte dello Stato di ambiti di materia di competenza regionale.

Ma se questo era il ragionevole timore della Corte, ben poteva essere fugato attraverso il successivo, puntuale e rigoroso esame degli emanandi decreti legislativi, senza bisogno di arrivare alla dichiarazione di incostituzionalità delle suddette norme. Tanto più che queste non si prestavano ad una interpretazione univoca, cosicché potevano essere lette *in bonis*.

Infatti, quanto al comma 5, esso prevedeva la mera "individuazione" a titolo di ricognizione delle "disposizioni che riguardano le stesse materie (concorrenti) ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione".

Si trattava, perciò di fare solo un elenco di singole norme di legge, la cui base giuridica è costituita da titoli diversi da quelli di competenza concorrente: ad esempio, per le “Professioni” (il primo schema di decreto legislativo predisposto e inviato alle Camere) le norme sugli Ordini professionali (fondate sull’art. 117, secondo comma, lett. g) o sull’esame di Stato (ex art. 117, secondo comma, lett. n) e 33, quinto comma, Cost.).

Qui non si doveva nemmeno fare l’estrapolazione di principi fondamentali o la compilazione di un testo unico (operazioni ben più complesse, per le quali la Corte ha ritenuto non necessari specifici criteri direttivi) ma redigere un semplice elenco di norme, pur tuttavia assai utile a segnare il confine della materia concorrente e quindi a orientare il legislatore regionale e statale.

Quanto al comma 6, in esso era indicata una serie di necessari (=prioritari) passaggi logici per giungere alla corretta estrapolazione dei principi fondamentali dalle norme di diritto positivo.

La Corte ha più volte affermato che per principi fondamentali si intendono i criteri generali cui si ispira la legislazione statale (v. sent. n. 83 del 1982, n. 153 del 1985, n. 177 del 1988; v. anche n. 166 del 2004), per desumere i quali occorre ovviamente un procedimento logico-giuridico, nel corso del quale bisogna considerare (non certo esclusivamente, ma in prima battuta) quegli elementi o interessi indicati dalla norma, utili a far capire se si è o meno in presenza di un principio fondamentale. Nessuna gerarchia di principi quindi e nessuna estensione dell’oggetto della delega, ma solo la previsione di alcuni criteri direttivi (appunto) per il corretto esercizio della stessa. Che se poi dava ombra quell’aggettivo “prioritario” si sarebbe potuta limitare alla espunzione di questo, con operazione (chirurgica) non certa nuova per la Corte (basti pensare alla recentissima sentenza sul condono edilizio n. 196 del 2004).

Forse la Corte, in questo caso, è stata più realista del re, visto che la Conferenza Stato-Regioni (né in sede di parere sul disegno di legge né sul primo schema di decreto legislativo) non aveva mostrato di avvertire il pericolo che- come sopra detto – ha probabilmente determinato la pronuncia in questione.

LA QUALITA' DELLA FORMAZIONE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE VERSO STANDARD CONDIVISI TRA PUBBLICO E PRIVATO. LA FORMAZIONE DI QUALITÀ COME LEVA DI COMPETITIVITA' DELLA P.A.

di Stefano d'Albora,
capo della segreteria del sottosegretario per la Funzione pubblica

Introduzione - La Formazione come fattore critico di successo

Un fattore critico di successo delle politiche di sviluppo per l'attuazione delle riforme e del processo di cambiamento della PA, è sicuramente la formazione, strumento fondante per raggiungere livelli adeguati di efficienza gestionale ed organizzativa e di efficacia nel soddisfare i bisogni dei cittadini.

La necessità di investimenti in programmi e sistemi di formazione è una priorità indotta sia dal cambiamento e dall'evoluzione dello scenario di riferimento in cui operano le organizzazioni, pubbliche e private, sia dalla necessità di accrescere le professionalità e le competenze interne della Pubblica Amministrazione con l'obiettivo di favorire la diffusione della cultura del risultato e la responsabilizzazione dei pubblici dipendenti (amministratori/dirigenti/funzionari).

In questo contesto, quelli che vengono definiti i *Driver del cambiamento* sono:

- il processo di riforma della PA
- la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che incide sia sui modelli di funzionamento interni sia sulle modalità di erogazione del servizio
- i programmi e le politiche di informatizzazione e modernizzazione (Politica per lo sviluppo della società dell'informazione e Piano di *e-government*)
- le politiche di razionalizzazione della spesa e dell'azione amministrativa che ovviamente generano degli *impatti sulle organizzazioni* relativamente:
  - all'obsolescenza delle competenze/conoscenze
  - all'incremento della rilevanza del capitale umano come leva strategica all'interno delle organizzazioni
  - all'aumento dell'elemento della conoscenza come presupposto dell'efficienza e della competitività
  - alla maggiore rilevanza degli *asset* intangibili rispetto agli *asset* tangibili (conoscenze vs. risorse materiali).

Da ciò discende che i fattori critici di successo, in questo processo di cambiamento, possono essere individuati nella capacità di gestire il cambiamento, nella consapevolezza del legame esistente tra il miglioramento delle performance individuali ed il miglioramento delle performance complessive, nella creazione e diffusione di una "cultura delle risorse umane" all'interno della P.A. e nella Valorizzazione e sviluppo del capitale umano.

"La qualità del capitale umano è un fattore chiave per il mantenimento di un elevato livello di performance e competitività"

La formazione nella PA - Perché investire in formazione

L'attenzione verso il tema della formazione nella P.A. scaturisce dalla necessità di modernizzare ed adeguare l'azione amministrativa ai processi di cambiamento in atto nella società e nell'economia.

Perché investire in formazione:

- perché il capitale umano rappresenta una leva strategica indispensabile per supportare l'Amministrazione nel processo di cambiamento in atto e nel percorso di riforma intrapreso (Supporto al cambiamento)

- perché la capacità di miglioramento delle organizzazioni è strettamente correlata allo sviluppo delle competenze e della cultura interne (Sviluppo della cultura interna)
- perché la formazione è una leva fondamentale per razionalizzare e modernizzare l'azione amministrativa e innalzare la qualità del servizio pubblico (Modernizzazione e razionalizzazione)
- perché la valorizzazione delle risorse interne all'Amministrazione induce un incremento complessivo del valore, in grado di generare ricadute positive e benefici tangibili nel ciclo di erogazione dei servizi a cittadini ed imprese (Incremento del valore dei servizi).

La Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica 13 dicembre 2001

La Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle PPAA, emanata dal Dipartimento della funzione pubblica il 13 dicembre 2001, è un riferimento importante nell'ambito del processo evolutivo del sistema formativo pubblico.

Tra i numerosi obiettivi che la direttiva si pone, i più rilevanti possono essere individuati nel s*upportare la creazione e la diffusione di nuovi profili professionali* richiesti dai processi di modernizzazione amministrativa in corso, nel *supportare il processo di informatizzazione della PA e la riorganizzazione del lavoro* e nel *supportare la riforma della dirigenza*, con particolare riguardo all'integrazione del modello manageriale pubblico con quello degli altri settori della società.

Ciò implica che i settori prioritari di intervento su cui puntare risiedono nel *Rafforzamento della cultura del risultato e della responsabilità* attraverso il potenziamento dei sistemi interni di controllo e valutazione del personale, nello *sviluppo delle competenze manageriali di gestione delle risorse umane, nella creazione delle nuove figure professionali richieste* in particolare nel campo della relazione con i cittadini e della comunicazione pubblica, nella s*emplificazione normativa*, nella r*ealizzazione del piano di e-government e degli altri piani sulla società dell'informazione e nell'attuazione della normativa sulla comunicazione istituzionale*.

Una delle indicazioni più rilevanti fornite dalla Direttiva è rappresentata dall'obbligatorietà della programmazione formativa per tutte le pubbliche amministrazioni che, sulla base degli indirizzi forniti in un apposito atto annuale dal Dipartimento della funzione pubblica, devono fornire indicazioni relative a destinatari, metodologie formative e risorse finanziarie ed i cui principi fondamentali sono:
- l'obbligo di programmazione delle attività formative sulla base degli specifici fabbisogni formativi
- il diritto alla formazione permanente per tutti i dipendenti (numero minimo di ore formazione per addetto)
- la responsabilità dei dirigenti per la formazione delle risorse gestite
- l'assimilazione della formazione ad un investimento con conseguente necessità di valutarne l'andamento ed il ritorno nonché il rispetto di standard di efficacia, efficienza e qualità
- l'allineamento della formazione a:
  - esigenze di crescita professionale del personale
  - bisogni dell'organizzazione relativi al raggiungimento dei suoi obiettivi istituzionali
  - miglioramento della qualità dei servizi prestati ai cittadini.

Con riferimento specifico alla qualità della formazione la Direttiva indica una serie di linee guida "*Linee Guida per la qualità e indicazione degli strumenti*" volte ad assicurare la qualità degli interventi e delle politiche formative da attuare dalle Amministrazioni Pubbliche.

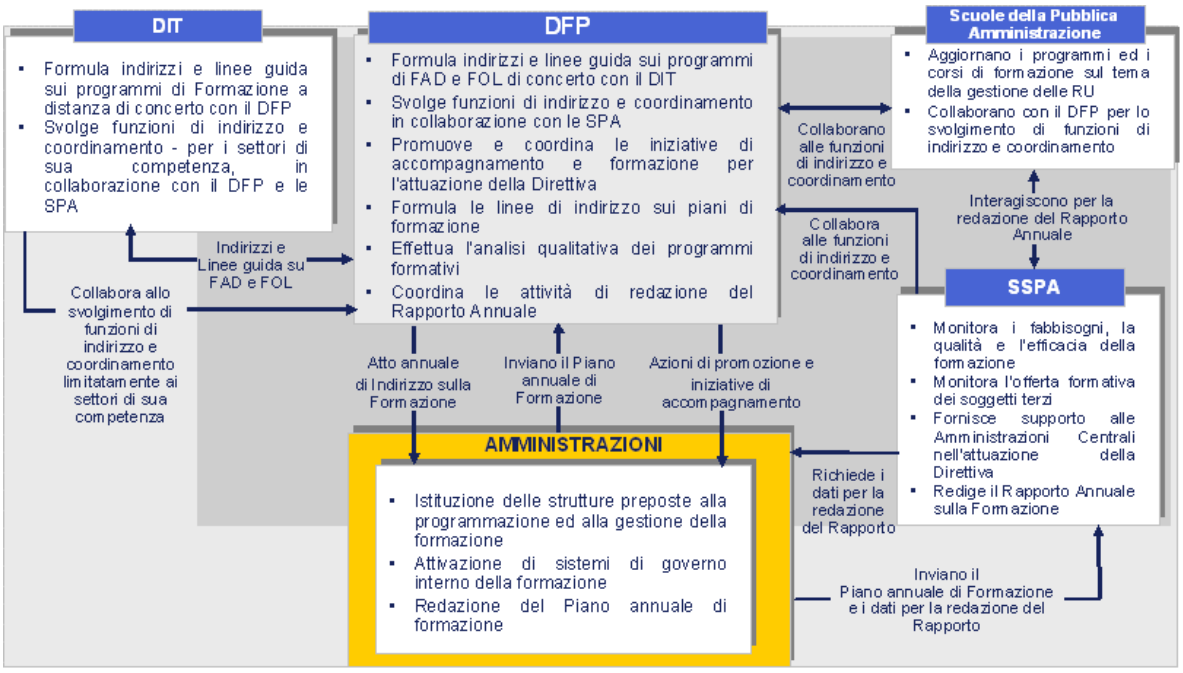
Le Linee Guida per la Qualità dell'azione formativa definiscono vari aspetti, tra cui:
- il supporto e monitoraggio, da parte delle Amministrazioni, dell'intero processo formativo per l'intera durata di svolgimento dello stesso in tutte le sue fasi, dall'individuazione dei destinatari e dei fabbisogni fino alla valutazione conclusiva
- la misurazione dell'efficacia dei risultati dell'azione formativa intrapresa e del cambiamento prodotto dalla formazione
- l'individuazione di precisi strumenti a supporto dell'azione formativa di cui le Amministrazioni devono dotarsi nonché quelli che possono essere gli strumenti di supporto utili al conseguimento degli obiettivi fissati, ovvero la Banca Dati del Personale, contenente informazioni sui titoli di studio, le esperienze lavorative interne ed esterne ed i precedenti percorsi formativi del

personale, la Banca Dati Eventi Formativi che tenga traccia delle precedenti esperienze formative dell'amministrazione e la Lista Fornitori che comprenda le istituzioni di formazione precedentemente selezionate, in base a:

- procedure di selezione o accreditamento autonomamente disegnate e condotte dall'amministrazione stessa
- certificazioni di qualità rilasciate da istituti di certificazione in base alle normative di settore
- risultati di eventuali prestazioni precedentemente rese all'ente stesso.

Gli Attori del sistema

Il modello generale di funzionamento del sistema formativo pubblico, definito dalla Direttiva, assegna al Dipartimento della funzione pubblica un ruolo di coordinamento ed indirizzo nell'ambito delle attività formative della P.A. Di seguito è schematizzata l'interazione che ha il Dipartimento della funzione pubblica con gli altri interlocutori in ambito formazione e descritte le principali attività svolte da ciascuno.



A tale ruolo corrispondono una serie di attività, tipicamente di guida e di indirizzo, svolte dalle strutture del Dipartimento di cui le principali sono:

- l'emissione di una Guida operativa relativa alle fasi del processo di formazione
- l'emissione Linee guida relative all'utilizzo delle tecnologie e delle metodologie da adottare nei processi formativi, in collaborazione con il DIT
- l'emissione, dell'Atto di indirizzo annuale sulla formazione contenente linee di azioni, programmi strategici nazionali, forme di collaborazione con soggetti pubblici e privati
- l'acquisizione dei Piani di formazione del personale adottati dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché enti pubblici non economici, entro il 30 Gennaio (art. 4 L. n. 3 16/01/2003).

Gli obiettivi sulla formazione contenuti nella Direttiva 2004

La formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni rientra tra le priorità politiche e gli obiettivi strategici fissati dalla Direttiva 2004.

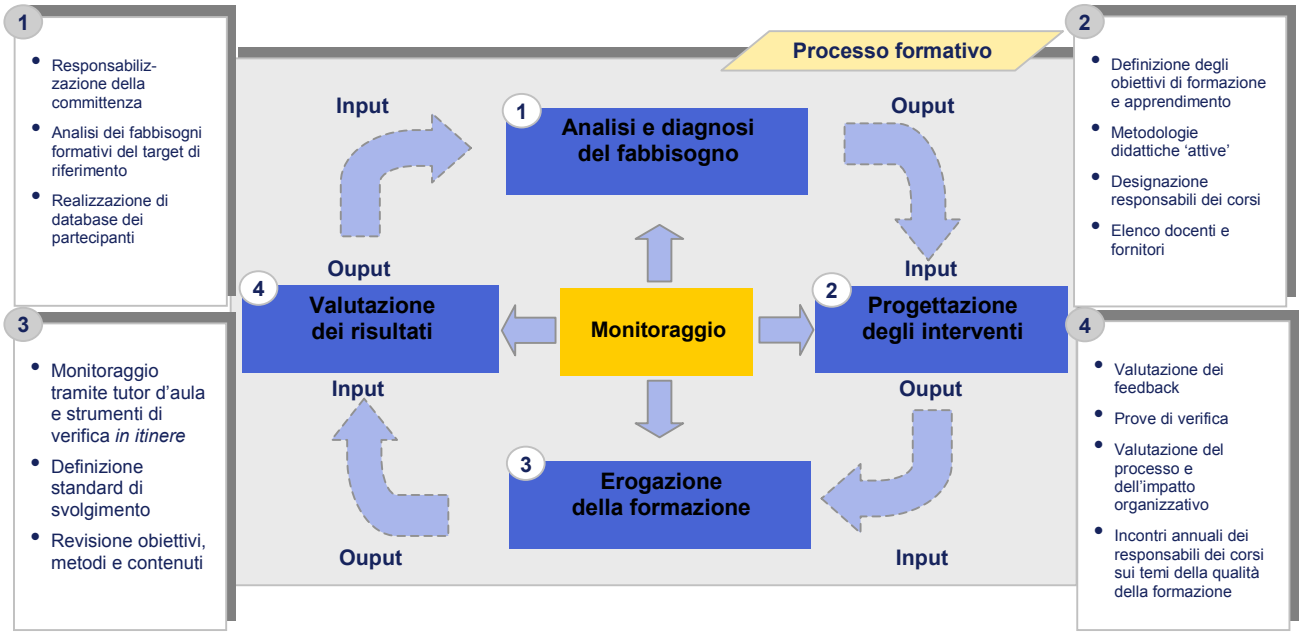
La Direttiva 2004 individua nella realizzazione di interventi di valorizzazione della qualità della domanda e dell'offerta formativa il principale Programma d'azione per la realizzazione dell'obiettivo strategico sulla formazione del personale.

Le principali attività definite nell'ambito della qualità formativa riguardano la determinazione delle strategie di attuazione dei progetti sulla qualità della formazione nella PA, il coordinamento dell'attività di ricerca con i soggetti pubblici coinvolti per definire un sistema di valutazione dell'attività formativa nella PA e per la sua sperimentazione, il coordinamento dell'attività di ricerca finalizzata alla definizione di modelli di accreditamento delle strutture formative per la PA e la stipula di protocolli d'intesa con enti pubblici e privati per la definizione di criteri e standard qualitativi.

All'interno di questi nuovi orientamenti, per un rinnovato sistema formativo della Pubblica Amministrazione, quello che si attende il Dipartimento della funzione pubblica è la creazione e sviluppo dei modelli di accreditamento delle scuole di formazione e la definizione di concreti modelli di valutazione dell'attività formativa nella P.A.

La stipula di accordi e protocolli d'intesa con istituzioni formative pubbliche e private è uno degli strumenti più adottati dal Dipartimento della funzione pubblica al fine di sviluppare un modello condiviso di accreditamento della formazione.

Obiettivo dei *Protocolli per la qualità dei servizi formativi* è la definizione di standard qualitativi comuni, misurabili e verificabili per ognuna delle quattro fasi nelle quali si articola il processo formativo.



Direttrici di intervento

Le direttrici di intervento del Dipartimento della funzione pubblica si focalizzano sul raggiungimento di elevati standard qualitativi in tema di politiche, organizzazione, processi e strumenti della formazione pubblica. Questo comporta la necessità di investire:

- in interventi volti alla definizione chiara e condivisa di politiche, processi organizzativi e strumenti di sviluppo delle risorse umane
- in programmi di formazione mirati che tengano conto delle specificità e delle diversità dei diversi comparti della PA
- nello sviluppo di iniziative di partnership pubblico-privato che aprano la strada ad un processo simbiotico che operi attraverso la condivisione di strumenti e metodologie
- nell'adozione di sistemi di accreditamento degli enti pubblici e privati che erogano formazione
- nell'adozione di standard qualitativi e sistemi di certificazione (es. ISO 10015) per assicurare la qualità lungo l'intero ciclo di erogazione della formazione
- nello sviluppo di strumenti innovativi di formazione resi disponibili dalle nuove tecnologie informatiche e di rete (*e-learning*)
- nella valutazione (*ex ante* ed *ex post*) degli investimenti effettuati nella formazione.

Conclusioni

La realizzazione di un sistema formativo pubblico di qualità rappresenta un appuntamento irrinunciabile per una Pubblica Amministrazione che voglia essere competitiva.

L'Amministrazione potrà più facilmente conseguire i propri obiettivi programmatici se saprà sviluppare le competenze del personale che in essa opera e se saprà integrare "trasversalmente" capacità e conoscenze che concorrono verso l'unica finalità di generare valore per cittadini e imprese.

L'attuazione delle politiche e dei piani strategici del Governo, come ad esempio la Politica per lo sviluppo della Società dell'Informazione ed il Piano di *e-Government,* richiedono un adeguamento delle conoscenze e delle competenze del personale che sarà preposto alla programmazione, alla gestione ed all'erogazione dei nuovi servizi pubblici secondo modalità e logiche innovative.

La diffusione della conoscenza, lo sviluppo di nuove competenze, la condivisione di esperienze di successo saranno gli strumenti attraverso i quali la Pubblica Amministrazione sosterrà i processi di cambiamento in atto e contribuirà ad incrementare la sua capacità di risposta alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

L'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE TRA DOVERE E LIBERTA'

di Giuseppe Ginestra,
consigliere della Corte dei conti

1. Il diritto-dovere dell'informazione istituzionale

La libertà di informazione, in senso lato, comprende sia l'attività acquisitiva di conoscenze (l'informarsi) sia il comportamento attivo di espressione (l'informare).

Nel nostro ordinamento, però, è soltanto l'informazione attiva che riceve diretta garanzia costituzionale (art. 21 Cost.), ovvero quella che, solitamente, viene racchiusa nel concetto di <<libertà di espressione>> (libertà di manifestazione del pensiero, compresa la libertà di stampa e, più in generale, il diritto a comunicare).

Ciò premesso, poiché il popolo partecipa all'esercizio delle funzioni di governo non soltanto attraverso le elezioni e gli istituti di democrazia diretta, ma svolge un' azione di influenza indiretta sull'attività degli organi di governo mediante quella continua opera di vigilanza, segnalazione e critica che viene praticata dai cittadini a mezzo della parola o dello scritto, è anche possibile verificare che, nello Stato di diritto, gli organi rappresentativi sono sottoposti al controllo della pubblica opinione[1].

Pertanto, essendo la formula della <<democrazia fondata sulla pubblica opinione>>[2] comprensiva della nozione di diritto all'informazione in senso lato e, dunque, anche della libertà di accesso all'informazione[3], è proprio con riferimento a quest'ultima, cioè all'attività acquisitiva che sostanzia l'*ubi consistam* della stessa, che bisogna indagare, al fine di individuarne la eventuale fonte autonoma ulteriore di garanzia costituzionale.

Orbene, con riguardo specifico alla informazione istituzionale, la pretesa ad essere informati dalla P.A. non pare estranea al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), risultando, peraltro, esattamente speculare all'obbligo di informare posto a carico degli organi pubblici, quale definito dagli articolati criteri operativi dettati, in primo luogo, dalle leggi 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali[4]) e 7 agosto 1990, n. 241 (trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa; accesso e pubblicità degli atti; partecipazione al procedimento[5]) nonché, infine, dalla legge di riforma strutturale 7 giugno 2000, n. 150, recante la disciplina organica delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Quest'ultima legge specifica l'obbligo di ogni Istituzione pubblica a render pubblicamente conto del proprio operato e, qualificando la valenza strategica della comunicazione istituzionale nel

---

[1] Cfr. Virga P., *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano 1967, pag. 579.

[2] La pubblica opinione – che si forma attraverso la libera discussione e il libero convincimento - può definirsi <<come la risultante di un complesso di giudizi e di sentimenti in relazione alle tendenze, alla tradizione, alla cultura di un determinato popolo in un certo momento storico>> (Virga P., op. e loc. cit.; v. pure Loiodice A., *Informazione (diritto alla)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XXI, Giuffrè Editore, Milano 1971, pagg. 472 ss.

[3] Cfr. Giannantonio E., *Manuale di diritto dell'informatica,* Cedam, Padova 1993, pag. 19; Loiodice A., *Informazione (diritto alla)*, op. e loc. cit. Sulla concezione <<triadica>> della libertà di informazione (diritto ad informare, diritto ad informarsi, diritto ad essere informati) cfr. per tutti Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002, p.49.

[4] L'ordinamento degli enti locali è oggi disciplinato dal T.U. approvato con il d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, nel contesto del nuovo quadro organizzativo e funzionale delineato infine dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (di riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione) e dalle relative disposizioni di adeguamento dettate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia).

[5] <<Fanno capo alla trasparenza tutte quelle norme che danno attuazione agli artt. 97 e 98 della Costituzione e che applicano i principi dell'efficienza e dell'imparzialità, ma in modo particolare vi rientrano quelle in materia di pubblicità, diritto alla informazione e all'accesso>> (Brugaletta F., *Trasparenza nell'esercizio del potere, diritto alle informazioni e nuove tecnologie*, in "Interlex.it", Rivista telematica, 18.06.1995).La trasparenza è definitivamente consacrata dall'art. 5 del dlgs. n. 29 del 1993; la pubblicità dell'attività amministrativa è un principio generale dell'ordinamento sancito dall'art. 1 della legge n. 241/90, la quale, inoltre, si occupa pure del diritto ad essere informati: v. art. 7 (l'avviso di avvio del procedimento svolgendo la funzione anche di informare) e l'intero Capo V (artt. 22-28).

cambiamento della pubblica amministrazione[6], attribuisce notevole rilievo alla funzione degli URP (Uffici per le relazioni con il pubblico già introdotti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) e degli Uffici stampa, al fine di assicurare il massimo grado di trasparenza delle comunicazioni nelle materie di competenza dell'amministrazione.

Il cittadino può far valere il diritto ad essere informato correttamente anche nei confronti delle istituzioni pubbliche, in quanto lo Stato <<deve garantire a tutti il diritto ad essere informati, da una parte eliminando gli ostacoli che impediscono la libera circolazione delle informazioni, per esempio eventuali censure all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, dall'altra favorendo il libero accesso alle notizie "prodotte" o comunque a disposizione della pubblica amministrazione. Anche in questa logica si inquadrano le leggi 142/90, 241/90 e 150/2000, che, introducendo principi come la trasparenza e il diritto di accesso dei cittadini ai documenti pubblici e qualificando la comunicazione istituzionale come risorsa strategica per potenziare il rapporto tra cittadini ed istituzioni, null'altro fanno se non accreditare sempre più il diritto ad essere informati come un frutto maturo della dinamica espansiva dei diritti di libertà>>.[7]

Altresì, costituisce corollario dell'interesse generale all'informazione, indirettamente protetto dall'art. 21 della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 105 del 1972), il concetto per cui il diritto/dovere della informazione istituzionale rappresenta non solo una sorta di pre-condizione dell'esercizio delle legittime pretese in generale dei cittadini nei confronti dello Stato, ma anche il mezzo per spingere la pubblica amministrazione ad un'azione rispondente al principio stesso di buon andamento e, pertanto, responsabile (art. 28 Cost.).

Naturalmente, il dovere di informare istituzionalizza l'obbligo concreto delle pubbliche amministrazioni di predisporre strumenti e organismi che rendano effettivo l'esercizio del diritto ad essere informati dei cittadini.

Ecco, allora, che il Governo elettronico (*eGovernment*) in funzione dell'*eDemocracy* (vicinanza per via elettronica della Pubblica Amministrazione ai cittadini), l'informatizzazione integrata, l'estensione delle Innovazioni Tecnologiche (ICT) alle metodologie e agli apparati amministrativi pubblici, l'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP), l'attività di formazione del personale in funzione anche del fabbisogno di nuove professionalità (ad es. il Comunicatore Pubblico), le attività di valutazione e autocontrollo, come pure, alfine, i controlli esterni, costituiscono - tutti - mezzi e strumenti essenziali per dare corretta attuazione al potere/dovere di informazione delle pubbliche amministrazioni.

2. Pubblicità degli atti e informazione istituzionale

L'informazione istituzionale presuppone, necessariamente, la pubblicità dei procedimenti decisionali delle Istituzioni pubbliche e dei relativi atti conclusivi.

Ora, per quel che riguarda il regime di pubblicità, costituisce principio generalissimo quello per cui debbano essere resi pubblici tutti gli atti aventi rilievo esterno.

In disparte, naturalmente, contrarie indicazioni legislative specifiche (e, quindi, fatti salvi i limiti derivanti, come vedremo subito, dall'applicazione delle norme in materia di segretazione e di rispetto della *privacy*), la pubblicità dell'atto, infatti, è insita nella sua stessa destinazione ed è, altresì, connaturale alla funzione di vigilanza sull'operato dell'amministrazione.

In proposito, assai significativamente, stabilisce l'art. 26 della legge n. 241/90 che - fermo restando quanto già previsto dalla vigente normativa per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (v. legge 11 dicembre 1984, n. 839 e relative norme di attuazione) - devono essere pubblicati, secondo le modalità dei singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che disponga in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determini

[6] Volendo, cfr. Ginestra D.G. - Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della pubblica amministrazione,* in questa stessa Rivista, pag. 120.
[7] Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, op. cit., p. 48.

l'interpretazione di norme giuridiche o siano dettate disposizioni per l'applicazione di esse (comma 1).

Inoltre, deve esser data, in generale, la massima pubblicità a tutte le disposizioni e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso (comma 2).

Può dunque concludersi ribadendo la fondatezza dell'assunto iniziale, secondo cui è la natura pubblica dell'interesse perseguito a giustificare il regime di piena pubblicità degli atti, conformemente peraltro ai riferiti principi di trasparenza e - non secondariamente - di responsabilità dei funzionari ed amministratori pubblici.

3. I limiti

Come accennato all'inizio, con le più volte menzionate leggi di riforma dell'ordinamento degli enti locali, di disciplina del procedimento amministrativo nonché, infine, di revisione organica delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, si attua, nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento giuridico, un vero e proprio rovesciamento della situazione precedente, in cui il segreto sull'attività e sui risultati del funzionamento dello Stato costituiva la regola e la pubblicità l'eccezione[8].

I soli limiti che incontra oggi il principio generale del dovere di informazione delle pubbliche istituzioni, con riferimento sia alle modalità di diffusione attraverso la forma della pubblicità che al diritto di accesso agli atti, sono quelli derivanti, da una parte, dal segreto di Stato e dal segreto d'ufficio, nonché, dall'altra, dalla normativa posta a tutela dei dati personali.

4. I segreti

Quanto al primo dei limiti anzidetti, sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato (così l'art. 12, comma 1, legge 24 ottobre 1977, n. 801).

Il successivo comma 2, invece, pone il divieto esplicito di segretazione dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

A quest'ultimo proposito, premesso che il fondamento del segreto di Stato non può che essere rinvenuto nella Costituzione[9], appare evidente che la protezione dei valori relativi alla personalità dello Stato, in realtà, risulterebbe impedita, non favorita, dalla segretazione degli atti o fatti eversivi della stessa.

Per quanto riguarda il segreto d'ufficio, in ordine all'attività amministrativa assume specifico rilievo quanto stabilito dall'art. 15 del d.p.r. n. 3 del 1957 (T.U. imp. civ. dello Stato), secondo cui le informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative incontrano i medesimi limiti che regolamentano le ipotesi e le modalità del diritto di accesso di cui alla legge n. 241/90, la quale (art. 28) è infatti proprio in questi termini che ha sostituito il primigenio testo dell'art. 15 cit.[10]

Le limitazioni ascrivibili al segreto di ufficio sono di stretta interpretazione, in quanto assume preminenza, come già detto, il fatto che la pubblicità è insita nella natura dell'attività stessa e dei

[8] Sul punto, v. Marsocci P, *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in "Giur. Merito", Milano, 2000, 4, 113. In via più generale, Id., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale,* Cedam, Padova 2002.

[9] Più precisamente, nel principio di fedeltà (art. 54 Cost.) ovvero, secondo altra opinione, nel dovere di difesa della patria (art. 52 Cost.); sul punto cfr. per tutti Labriola S., *Segreto di Stato*, in "Enciclopedia del diritto", ss., Giuffrè Editore, Milano, vol. XLI, 1028.

[10] V. DPR 27 giugno 1992, n. 352 (in G.U. 29 luglio 1992, n. 177) recante le norme di attuazione.

suoi fini, sicché il segreto deve limitarsi solo alle ipotesi di tutela necessaria dell'efficienza della funzione e degli interessi dei terzi.

5. Trasparenza e riservatezza: binomio difficile ma necessario.

Diversi ed alquanto più complessi emergono, infine, i problemi concernenti i limiti derivanti dalla normativa che tutela i dati personali in base al recente decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) che, a decorrere dal 1° gennaio 2004, ha compiutamente sostituito la legge 31.12.1996, n. 675 (c.d. legge sulla *privacy*).

"Chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano" esordisce il codice anzidetto (art. 1), immediatamente di seguito sancendo la finalità di garantire "che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali"(art. 2).

Precedentemente, in linea con l'intonazione complessiva della disciplina dettata in tema di trasparenza amministrativa, volta alla "massimizzazione della circolazione informativa", la legge n. 241/90, in particolare, accordava prevalenza al principio di pubblicità rispetto a quello di tutela della *privacy*.

Il panorama normativo si è evoluto per effetto, prima, della emanazione della legge n. 675/96 cit. e, quindi, dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui codice approvato con il d.lgs n. 196/2003 cit., che vanno a configurare una disciplina orientata alla contrazione della possibilità di incisioni della sfera più intima del singolo, anche quando le stesse possano derivare dal dispiegarsi del principio di trasparenza della struttura amministrativa.

La legittimazione delle informazioni riguardanti dati personali da parte delle pubbliche istituzioni risiede in effetti nella ponderazione dell'interesse pubblico perseguito, ovvero nel bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e il principio di trasparenza, sicché il nocciolo della questione consiste nella definizione della "essenzialità" del dato personale, e, quindi, della sua acquisizione e "trattamento", rispetto alle finalità istituzionali.

Infatti, il trattamento di dati da parte delle pubbliche amministrazioni rende necessario il richiamo alle norme, non solo per individuare le funzioni istituzionali che legittimano il trattamento, ma soprattutto per precisarne i relativi vincoli.

In linea generale, gli enti pubblici, diversamente che per i soggetti privati, possono procedere al trattamento di dati personali anche a prescindere dal consenso degli interessati, entro quei limiti, però, in cui il soddisfacimento dell'interesse pubblico, come individuato e circoscritto dalle varie norme attributive dei poteri amministrativi, lo consentano.

Stabilisce l'art. 18 del d.lgs n. 196/2003 (già art. 27 della l. n. 675/96) che il trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici, è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali e, comunque, nei limiti stabiliti dal medesimo codice nonché dalla legge e dai regolamenti.

Inoltre, la comunicazione e la diffusione a soggetti pubblici, esclusi sempre gli enti pubblici economici, dei dati trattati sono ammesse quando siano previste da norme di legge o di regolamento, o risultino comunque necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (art. 19 codice).

Ove il Garante per la protezione dei dati personali (già previsto, quale Autorità indipendente[11], dall'art. 30 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, oggi art. 153 del d.lgs n. 196/2003) ritenga che

[11] L'indipendenza dell' Autorità in questione deriva dalla posizione di neutralità rispetto ai soggetti portatori degli interessi coinvolti, nonché dal fatto che le funzioni assegnate sono svolte in ragione di tutela dell'ordinamento generale e non già per il perseguimento di scopi particolari di pubblico interesse.

siano state violate le disposizioni della legge, procede, con provvedimento adeguatamente motivato, ad imporre il divieto della comunicazione o diffusione dei dati medesimi.

Ciò premesso, ritorniamo al nodo centrale secondo cui la portata effettiva (*rectius*: l'efficacia reale) della normativa, in materia di trattamento di dati tutelati, passa attraverso la definizione puntuale della nozione di dato personale e di trattamento.

Il codice definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (art. 4, comma 1, lett. b) ; il trattamento è invece definito come "qualunque operazione o complesso di operazioni, svolti con o senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati anche se non registrati in una banca di dati" (comma 1, lett. a).

Ma la pressante esigenza di fare ricorso alle nuove tecnologie anche da parte delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire una sempre maggiore efficienza, e l'immanenza, al contempo, del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, sono fattori che hanno prodotto (e producono) numerose incertezze e controversie circa la compatibilità del loro impiego con la normativa in materia di diritto alla riservatezza.

La questione presenta risvolti notevoli anche sotto l'aspetto del risarcimento del danno previsto dall'art. 15 del codice *de quo* (già art. 18 della legge n. 675/96), il quale infatti stabilisce che "Chiunque cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile". [12]

Ciò, naturalmente, vale anche con riferimento al trattamento dei dati personali da parte delle pubbliche amministrazioni e, pertanto, investe il profilo della responsabilità dei pubblici funzionari preposti allo svolgimento del servizio relativo in relazione agli eventuali danni arrecati ai soggetti interessati.

In relazione al risarcimento dei danni da parte della pubblica amministrazione, nel contesto della disamina di quell'equilibrio tra dovere e libertà che va a connotare l'informazione istituzionale cui si ispirano sommessamente le presenti note, può essere utile ricordare anche qui la "rivoluzionaria" sentenza della Corte di Cassazione[13] che, ribaltando un consolidato orientamento di segno contrario, si è inserita, meritoriamente seguita dalla giurisprudenza amministrativa[14], in quel solco tracciato dalla legislazione dell'ultimo decennio del decorso secolo, avente l'obiettivo dell'avvicinamento della pubblica amministrazione ai cittadini, attraverso l'affermazione ed effettiva applicazione dei canoni di legalità, trasparenza, partecipazione ed efficienza dell'azione amministrativa.

I testuali criteri dettati dalla Suprema Corte sono:
a) la sussistenza di un evento dannoso; b) la incidenza del danno su un interesse rilevante per l'ordinamento; sia esso un interesse indifferenziatamente tutelato nelle forme del diritto soggettivo (assoluto o relativo) ovvero nelle forme dell'interesse legittimo o altro interesse giuridicamente rilevante e quindi non riconducibile a mero interesse di fatto; c) la riferibilità dell'evento dannoso ad una condotta positiva od omissiva della p.a.; d) la imputazione a titolo di dolo o di colpa della pubblica amministrazione non già sulla base del mero dato obiettivo della semplice adozione e/o esecuzione di un atto illegittimo, ma della violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione, alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa.

[12] In ordine all'art. 18 cit., cfr. Sica S., *Commento all'art. 18 l. n. 675/96*, in E. Giannattasio - M.G. Losano – V. Zero–Zencovich (a cura di), *La tutela dei dati personali*, Cedam, Padova,1998.
[13] Cass. civile, sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in "Foro amministrativo" 2000, 349.
[14] *Ex plurimis,* Consiglio Stato, sez. V, 6 agosto 2001, n. 4239, in "Resp. civ. e prev."2001, 956.

A questo punto, riprendendo il discorso di cui sopra, è dato annotare, con riferimento, in particolare, all'evoluzione di Internet, che la normativa nazionale, nonostante i pur notevoli e meritori progressi compiuti in materia in quest'ultimo periodo, tuttavia, ancora non risulta compiutamente al passo rispetto alla esponenziale velocità di cambiamento della realtà e alle innovazioni tecnologiche man mano sopravvenienti[15].

La tutela dei dati personali esige, infatti, la predisposizione di tecnologie in grado di trattare in maniera selettiva le informazioni a carattere personale reperibili in rete, e, non ultima, la necessità di classificazione dei siti web in base alle reali garanzie offerte agli utenti.[16]

Inoltre, l'art. 12 del codice (già art. 31, comma 1, lettera h, della legge n. 675/1996 e art. 20, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 467) espressamente stabilisce (in attuazione peraltro dell'art. 27 dir. 95/46/CE) l'obbligo del Garante di promuovere la sottoscrizione di codici di deontologia e di buona condotta per i soggetti pubblici e privati interessati al trattamento dei dati personali in particolari settori, tra i quali anche quello dei servizi forniti mediante Internet e comunque reti di comunicazione elettronica (art. 133).

Già nel vigore della precedente normativa, il Garante aveva adottato la deliberazione 10 aprile 2002, n. 2 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 106 dell'8 maggio 2002) allo scopo di promuovere l'adozione di codici deontologici concernenti il trattamento dei dati personali in settori quali internet, il *marketing*, i sistemi informativi.

Com'è intuitivo, l'adozione di codici riguardanti il trattamento di dati personali effettuato da fornitori di servizi di comunicazione e informazione offerti per via telematica consente di favorire una più ampia trasparenza e, al contempo, di assicurare una più adeguata informazione e consapevolezza degli utenti delle reti di telecomunicazione gestite da soggetti pubblici e privati rispetto ai dati personali trattati e alle modalità del loro trattamento.

Risultano adottati e pubblicati i codici deontologici per la disciplina dell'attività giornalistica (29 luglio 1998); sul trattamento dei dati storici (14 marzo 2001) e statistici (31 luglio 2002).

Ancora nel vigore della legge n. 675/96, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei codici deontologici perseguiva l'intento di fornire ad essi specifica forza prescrittiva e, al contempo, di poter meglio garantire, in virtù della snellezza ed elasticità proprie degli strumenti di autodisciplina, la necessaria coesistenza del delicato binomio trasparenza- riservatezza, nonché, infine, il costante adeguamento dell'uso corretto dei dati alle dirompenti esigenze della moderna era digitale.

Oggi, con la compiuta e definitiva entrata in vigore del decreto legislativo n. 196/2003, l'intento garantista appare ulteriormente rafforzato, in quanto, sulla base di quanto prescrive l'art. 185 dello stesso, sono integralmente riportati nell'allegato A, oltre ai codici deontologici di cui all'articolo 12, commi 1 e 4, quelli promossi ai sensi degli articoli 25 e 31 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana alla data di emanazione del codice attuale.

Infine, a tal proposito, diviene necessario il richiamo alla normativa dell'Unione Europea, risultando le singole normative nazionali in materia abbastanza variegate e, isolatamente considerate, non sempre adeguate alla tutela della riservatezza dei soggetti, in particolare nel corso della navigazione via internet.

Occorre, pertanto, armonizzare costantemente le disposizioni adottate dagli Stati membri in materia di tutela dei dati personali e della vita privata, nonché degli interessi legittimi delle persone giuridiche nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Al riguardo appare meritevole di positiva segnalazione l'art. 184 del codice *de quo*, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nel codice medesimo danno attuazione alla direttiva

---

15 V. Scalia R., *Pubblicità istituzionale e internet*, Comunicazione fatta a Bologna il 18.9.1998, al Salone della Comunicazione Pubblica e dei Servizi al cittadino (COM.PA.).

16 Sul punto, se ancora si vuole, v. Ginestra D.G. - Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della pubblica amministrazione,* op. e loc. cit.

96/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, e alla direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002.

In particolare, quest'ultima direttiva, che sostituisce la precedente direttiva 97/66/CE, affronta incisivamente il tema della tutela della *privacy* nell'ambito delle comunicazioni elettroniche, assicurando un elevato livello di protezione dei dati personali e della riservatezza in generale.

A questo punto, l'epilogo perorativo delle presenti brevi note non può che richiamarsi al prologo: trasparenza e riservatezza, binomio difficile ma necessario.

L'ARBITRATO COME STRUMENTO DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, IN PARTICOLARE NEL PUBBLICO IMPIEGO*

di Anna Maria Matteucci,
funzionario del Dipartimento della funzione pubblica

A) L'ARBITRATO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1) Introduzione

L'utilizzo dello strumento arbitrale, tipicamente privatistico, nell'ambito dei rapporti tra pubbliche amministrazioni tra loro e tra amministrazioni e privati è scaturito da una duplice esigenza[1]: la crisi della giustizia ed il regime giuridico della pubblica amministrazione.

La crisi della giustizia amministrativa è dipesa dall'enorme carico di lavoro, non supportato da strumenti adeguati alla risoluzione celere delle controversie, che ha determinato, di conseguenza, l'accumularsi, sempre di più, dell'arretrato di lavoro e l'allungarsi dei tempi di espletamento dei processi, sia civili che amministrativi. Detta situazione non ha permesso una tutela celere e spesso piena dei diritti sostanziali posti a fondamento delle domande giudiziali[2].

Quanto al regime giuridico applicabile alle amministrazioni, è opportuno precisare che, negli ultimi anni, specie in alcuni settori, come in materia contrattuale o per il pubblico impiego, esso è sempre di più quello privatistico, che si aggiunge o si sostituisce a quello pubblicistico.

Le tipologie di arbitrato, nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione sono molteplici, come d'altra parte nell'ambito dei rapporti tra privati. Quello che, comunque, emerge chiaramente è che nelle ipotesi in cui le amministrazioni siano sottoposte ad un regime giuridico di diritto privato, l'istituto arbitrale applicabile ad esse risulterà essere, per lo più, quello di diritto comune, previsto dal codice di procedura civile, e non troverà luogo un vero e proprio arbitrato amministrativo. Nelle ipotesi, invece, in cui le amministrazioni agiscano in veste autoritativa e siano, pertanto, soggette solo al diritto amministrativo, allora esse potranno ricorrere all'arbitrato solo se espressamente previsto dalle norme speciali, che lo disciplinano, e le norme del codice di procedura civile avranno solo una portata residuale[3]. In altre ipotesi e per alcuni rapporti l'arbitrato è disciplinato dai contratti collettivi.

L'arbitrato nella pubblica amministrazione trova il suo fondamento giuridico nella costituzione (art. 24 C. e 102 C.), nel codice di procedura civile (art. 808 c.p.c. e seg .), nelle leggi speciali che lo regolano e, in materia di impiego pubblico o privato, nei contratti collettivi ma soprattutto nella volontà delle parti.

La Corte Costituzionale[4], a tale proposito, ha precisato che, dal combinato disposto delle norme di cui agli articoli 24, comma 1 e 102, comma 1 della Costituzione, che sanciscono, rispettivamente, il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti costituzionalmente garantiti nonché il diritto di ottenere una tutela giurisdizionale, si evince chiaramente che il fondamento di qualsiasi arbitrato sia

---

* Documento di studio elaborato nell'ambito del Master "*La difesa delle pubbliche amministrazioni nel giudizio amministrativo*" tenutosi presso la Scuola Superiore di Economia e Finanza.

[1] S. Cassese*, L'arbitrato nel diritto amministrativo*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1996, XLVI, 311; M. Salvatorelli, *Commento al contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato",* sez. I, Commento al contratto, 13; Salvaneschi, *Il nuovo arbitrato in materia di lavoro,* in Riv. dir. Process., 1999, 139 ss; Taruffo, *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte,* in RA, 1997, 481 ss.

[2] In Italia, sono pendenti oltre due milioni e trecento mila (2.300.000) giudizi civili e la durata media dei processi civili è di oltre 1.000 giorni, in primo grado, di 900 giorni in appello.

[3] Così avviene nelle concessioni di servizi pubblici, nelle concessioni di beni, negli appalti ecc.

[4] Corte Costituzionale del 23-2-1963, n. 2; Corte Costituzionale del 6-6-1968, n. 62 ed in particolare Corte Costituzionale del 14-7-1977, n. 127.

da ricercare nella libera scelta delle parti di disporre dei propri diritti. Le parti, infatti, proprio nell'ambito del loro potere di disposizione, possono derogare al precetto contenuto nell'art. 102, comma 1 della costituzione e tutelare i propri diritti davanti ad un arbitro anziché davanti ad un giudice[5]. L'orientamento della Corte Costituzionale è stato seguito dalla Corte di Cassazione[6].

2) Il procedimento

I procedimenti sono tanti e diversi tra loro a seconda della materia oggetto del contenzioso. Generalmente, tuttavia, la procedura consta di diverse fasi, in cui vengono dapprima nominati gli arbitri. Si tratta solitamente di organi collegiali, nominati uno da ciascuna parte, mentre il terzo di comune accordo tra le parti o, in caso di disaccordo, dal Presidente della Corte d'Appello.

A questa prima fase segue, generalmente, quella del tentativo di conciliazione, che non sempre è obbligatorio, specie nelle ipotesi in cui l'arbitrato abbia ad oggetto un contratto di modico valore, per es. un contratto di locazione o di fornitura di importo esiguo, la cui scelta del contraente sia stata effettuata con procedure previste dal regolamento in economia della singola amministrazione.

Successivamente viene svolta la fase istruttoria, in cui vengono fornite dalle parti, ed esaminate dall'arbitro, le prove poste a fondamento della pretesa, si realizza la fase decisoria che si sviluppa nel senso di esaminare prima le questioni pregiudiziali ed incidentali che possono essere oggetto del giudizio arbitrale ed infine le questioni di merito definitive. Il lodo, se le parti o la legge non hanno disposto diversamente, deve essere pronunciato entro centottanta giorni dall'accettazione della nomina. Il lodo viene sempre pronunciato da un collegio arbitrale, salvo la materia del pubblico impiego.

3) Principali questioni attinenti all'arbitrato nell'amministrazione pubblica

L'arbitrato nella pubblica amministrazione ha trovato, in passato, alcuni ostacoli alla sua piena operatività sia con riferimento a questioni attinenti alla legittimità costituzionale[7] dell'istituto medesimo, sia relativamente alle posizioni giuridiche sostanziali che possano costituire l'oggetto del suo giudizio[8].

In ogni caso, l'arbitrato, come strumento di risoluzione delle controversie che hanno come parte una pubblica amministrazione, ha destato nuove problematiche teoriche e pratiche da risolvere, soprattutto alla luce della citata disposizione di cui all'art. 6 della legge 205 del 2000, che ha definito ed ampliato, rispetto al passato, l'oggetto del giudizio arbitrale.

a) Questione relativa all'ammissibilità dell'arbitrato come strumento di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione e definizione dell'oggetto del giudizio.

Tradizionalmente, l'arbitrato è stato considerato ammissibile, nei rapporti giuridici tra soggetti privati, come in quelli tra privati e pubblica amministrazione o tra pubbliche amministrazioni, in tutte quelle ipotesi in cui la competenza giurisdizionale spettasse al giudice ordinario ossia in tutti quei rapporti aventi ad oggetto diritti soggettivi, che sono disponibili dalle parti.

La dottrina prevalente e la giurisprudenza consideravano e considerano tuttora, invece, assolutamente impossibile devolvere ad arbitri le controversie relative a "rapporti di diritto amministrativo", aventi ad oggetto posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo connesse con pubbliche potestà in ragione della loro indisponibilità, ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 806 e 808 c.p.c. che espressamente prevedono che l'arbitrato possa avere ad oggetto solo controversie che potrebbero essere oggetto di transazione e quindi, ex art. 1966 c.c., aventi ad oggetto diritti disponibili.

[5] S. Cassese*, L'arbitrato nel diritto amministrativo, cit., 318.*
[6] Cass. Sez. riun, 10-2-1992, n. 1458. La Corte ha precisato che, "affinché un arbitro possa considerarsi facoltativo e quindi legittimo, occorre che oggetto del patto sia la deroga al giudizio ordinario".
[7] Sulla questione cfr. quanto già indicato nell'introduzione.
[8] Cfr. lett. b)

La dottrina e la giurisprudenza[9] erano, invece, dubbiose ma, comunque, orientate in senso negativo, con riferimento ai rapporti aventi ad oggetto posizioni giuridiche di diritto soggettivo devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e ciò a prescindere dalla loro natura di diritti disponibili o meno, ma in virtù della ricostruzione dell'istituto arbitrale quale deroga convenzionale alla giurisdizione ordinaria, inestensibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

A seguito dell'introduzione dell'art. 6 della legge 205 del 2000, che espressamente precisa che "le controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto", la dottrina e la giurisprudenza sono state obbligate a cambiare orientamento e ad ammettere la competenza dell'arbitro in questa materia, per questioni di diritti soggettivi, in armonia con il principio per cui possono essere oggetto di giudizio arbitrale solo di diritti disponibili oggetto di transazione ma in deroga al citato principio di ricostruzione dell'istituto arbitrale quale deroga convenzionale alla giurisdizione ordinaria, e non a quella del giudice amministrativo.

b) Problematiche attinenti alla risarcibilità del danno

Sulla base di quanto previsto dalla norma di cui al citato art. 6 della legge 205 del 2000, risultano risolti i dubbi, presenti in dottrina, in merito all'attribuibilità all'arbitrato delle questioni attinenti i diritti patrimoniali consequenziali.

Le disposizioni di cui all'art. 35 del d.lgs. 80 del 1998, come novellato, e dell'art. 7 della legge 1034 del 1971, che prevedono la risarcibilità del danno ingiusto in tutte le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e l'attribuzione al medesimo giudice delle controversie relative al risarcimento del danno ed agli altri diritti patrimoniali consequenziali, anche nelle materie in cui abbia solo giurisdizione di legittimità, consentono di ritenere devolvibili agli arbitri anche tutte le controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi e gli altri diritti patrimoniali consequenziali all'annullamento di atti e provvedimenti amministrativi autoritativi[10].

c) Nuove ipotesi di "pregiudizialità amministrativa" nell'ambito del processo arbitrale

Dalla devoluzione agli arbitri delle controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi attribuiti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, derivano due ipotesi di pregiudizialità che creano interessanti questioni teoriche e pratiche di carattere processuale.

La prima ipotesi è quella in cui l'arbitro si trovi a dover decidere su una questione avente ad oggetto un tipico diritto patrimoniale consequenziale all'annullamento di un atto amministrativo. Si tratta di una fattispecie in cui dovrebbe trovare applicazione l'art. 819, comma 1, c.p.c., che prevede la sospensione del giudizio arbitrale nelle ipotesi in cui la questione pregiudiziale non possa costituire oggetto di giudizio arbitrale, in attesa della definizione della controversia davanti al giudice amministrativo.

Nella seconda ipotesi l'arbitro si trova a dover decidere una questione che presuppone la decisione di un'altra questione pregiudiziale che, invece, l'arbitro non può decidere nel merito (ai sensi dell'art. 819 comma 2 c.p.c.), ma che può risolvere nel senso della disapplicazione, in via incidentale, l'atto amministrativo ritenuto illegittimo da cui dipende la decisione della questione principale.

In entrambe le fattispecie illustrate, si può porre il problema della eventuale inoppugnabilità dell'atto amministrativo, maturata nel frattempo, ossia durante il procedimento arbitrale, oppure potrebbe crearsi una situazione di "contrasto di giudicati" tra decisione dell'arbitro e sentenza del giudice amministrativo che potrebbe destare ulteriori problematiche di validità del lodo.

[9] Cass. S. U. 4 -7-1981, n. 4360, pubbl. in FI, I, 1860 e seg.
[10] Cfr. Veneziano, cit, 226.

In ogni caso, inoltre, l'utilizzo dello strumento arbitrale, nelle fattispecie anzidette, verrebbe a vanificare l'effetto di "concentrazione", in un unico giudizio e davanti allo stesso giudice, delle domande di annullamento e di risarcimento, che costituisce l'effetto proprio delle riforme introdotte sia dal d. lgs. 80 del 1998 che dalla legge 205 del 2000.

d) Problematiche emergenti in tema di impugnazione del lodo

L'applicabilità alle pubbliche amministrazioni dell'istituto arbitrale ha destato interessanti questioni in materia di impugnazione del lodo arbitrale.

Ai sensi della normativa prevista dall'art. 828 e seg. c.p.c., il lodo, essendo, di regola, rituale di diritto, può essere impugnato con tre strumenti: impugnazione per nullità, revocazione ed opposizione di terzo[11].

L'impugnazione per nullità, in particolare, si propone, in casi tassativi individuati dal legislatore, nel termine di novanta giorni dalla notificazione del lodo, davanti alla Corte d'appello nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato (diversamente nelle cause di lavoro privato, l'impugnazione si propone davanti al Tribunale che decide in un unico grado[12]).

Nell'ambito del giudizio amministrativo, potrebbe porsi il problema della legittimità della norma in questione nelle ipotesi in cui la competenza giurisdizionale sulla situazione che costituisce oggetto del giudizio arbitrale, a rigore, sarebbe stata del giudice amministrativo, e precisamente nelle ipotesi in cui il giudizio avesse ad oggetto diritti soggettivi assegnati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo[13]. In dette ipotesi, infatti, si realizzerebbe un trasferimento di competenza della controversia dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria, rispetto alla quale non sembrerebbe trovare applicazione la norma di cui all'art. 830, comma 2 c.p.c., secondo cui le parti, d'accordo, possono decidere che la Corte d'appello possa pronunciarsi sul merito della controversia.

Una parte della dottrina, per superare il problema, ha ritenuto possibile che le parti possano prevedere, nella clausola arbitrale o nel compromesso, che l'eventuale impugnazione del lodo sia effettuata davanti al Consiglio di Stato. Anche a voler accogliere detta soluzione, il problema, tuttavia, resterebbe irrisolto nelle ipotesi in cui le parti non avessero previsto nel compromesso detta clausola di risoluzione della questione.

e) Problematiche afferenti al divieto di adozione delle misure cautelari

La disciplina codicistica in materia cautelare è molto restrittiva per gli arbitri. Gli arbitri non possono concedere sequestri né altri provvedimenti cautelari (cfr. 818 c.p.c.).

Nell'ambito del procedimento arbitrale in cui una delle parti è una pubblica amministrazione, la misura cautelare, eventualmente da ottenere, dovrebbe essere richiesta al giudice amministrativo, nell'esercizio del suo più ampio potere conferitogli dall'art. 21 della legge n. 1034 del 1971.

Tale soluzione, tuttavia, fa emergere, ancora una volta, il problema del contrasto tra la disciplina anzidetta - in cui si verifica il coinvolgimento di due soggetti aventi le funzioni di organi chiamati a giudicare e precisamente l'arbitro, in funzione giudicante in via definitiva ed il giudice amministrativo, in funzione giudicante cautelare - ed il principio di accessorietà amministrativa del giudizio cautelare amministrativo a quello di merito. La riforma della giustizia amministrativa, voluta dal legislatore del d. lgs. 80 del 1998 e della legge 205 del 2000, invece, è nel senso di "concentrare in un unico giudizio" sia la tutela demolitoria che quella risarcitoria".

---

11 La disciplina delle impugnazioni è diversa nelle ipotesi di arbitrato irrituale ed in quelle, rarissime, di arbitrato di equità.

12 L'art. 412 quater è stato così sostituito dall'art. 19, d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. Il testo precedentemente in vigore così disponeva: «Il lodo arbitrale è impugnabile per violazione di disposizioni inderogabili di legge e per difetto assoluto di motivazione, con ricorso depositato entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del lodo da parte degli arbitri davanti alla Corte d'appello nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato, in funzione di giudice del lavoro».

13 Cfr. art. 6 della legge 205 del 2000.

Inoltre le due controversie analoghe sarebbero proposte in sedi diverse. Stante il divieto così espresso della norma, agli operatori del settore non resta che prendere atto della disciplina in materia.

B) L'ARBITRATO NEL PUBBLICO IMPIEGO: TIPOLOGIE E DISCIPLINA

1) Introduzione

Nel rapporto di lavoro, sia pubblico che privato, l'arbitrato è sempre stato guardato con molto sospetto e sfavore[14], tanto che, nella originaria previsione del codice, era vietata la devoluzione ad arbitri di tale tipo di controversie, rendendosi, di fatto, possibile solo per le controversie di lavoro subordinato privato, il ricorso esclusivamente all'arbitrato irrituale.

Solo con la riforma del 1973 (legge del 11-8-1973, n. 533[15]), si è registrata un'inversione di tendenza, ma sempre con riferimento al solo lavoro privato, essendo stata riconosciuta l'ammissibilità di entrambe le forme arbitrali. Detto arbitrato tuttavia, era, di regola, rituale (art. 808 c.p.c.), ma poteva essere utilizzato solo nei casi previsti dalla legge e dai contratti collettivi[16].

Solo con il d.lgs. 29 del 1993, e successive modificazioni ed integrazioni, era stata prevista un'ipotesi di arbitrato nel pubblico impiego, anche se con riferimento alla sola materia relativa all'impugnazione di sanzioni disciplinari e solo dopo la riforma le 1998 la materia era stata estesa a tutto il pubblico impiego, in maniera più ampia.

Il fondamento normativo dell'arbitrato nel diritto del lavoro pubblico, pertanto, è oggi nell'art. 55 del d. lgs. 165 del 2001 e nei contratti collettivi di lavoro, per gli arbitrati in materia di sanzioni disciplinari, mentre, per gli arbitrati relativi a tutte le materie di pubblico impiego, nei CCNQ del 23-1-2001, CCNQ del 23 gennaio 2003, nei singoli CCNL di comparto[17] ed eventualmente nei contratti integrativi, nonché, infine, in via residuale, nelle disposizioni codicistiche previste per l'arbitrato nel lavoro privato.

I principi che regolano la disciplina dell'istituto nel diritto del lavoro pubblico sono quelli di celerità, economicità ed adeguatezza delle procedure, facoltatività dell'utilizzo dello strumento arbitrale ed unicità dell'arbitro[18].

Si tratta di un arbitrato irrituale di natura negoziale che, come tale, è impugnabile davanti al Tribunale del lavoro e non davanti alla Corte d'appello. La natura di arbitrato irrituale scaturisce innanzitutto dalla disciplina contrattuale, ma anche dalla interpretazione delle norme codicistiche, come modificate dal d. lgs. 80 del 1998 e dal d. lgs. 397 del 1998. Le modifiche introdotte dal d.lgs. 387 del 1998, specie con riferimento alla disciplina del tentativo di conciliazione[19], hanno fatto

---

14 M. Salvatorelli, *Commento al contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato",* sez. I, Commento al contratto, 13; Salvaneschi, *Il nuovo arbitrato in materia di lavoro,* in Riv. dir. process., 1999, 139 ss; Taruffo, *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte,* in RA, 1997, 481 ss.

15 La legge n. 533 del 1973, sul processo del lavoro, aveva escluso per le controversie di lavoro e di previdenza l'arbitrato rituale. Successivamente l'arbitrato era stato ammesso ma solo per le controversie di lavoro (non per quelle previdenziali) e solo se previsto, a pena di nullità come facoltativo, dai contratti collettivi di lavoro. Inoltre esso era ammesso solo se l'accordo compromissorio non autorizzava gli arbitri a decidere secondo equità e non dichiarava il lodo non impugnabile.

16 Cfr. art. 5 della legge 533 del 1973.

17 Il legislatore d. lgs. 165 del 2001 ha conferito ai contratti collettivi il rango di norma primaria nelle materie di propria competenza.

18 All'art. 1 del CCNQ del 23. 1. 2001 è precisato che: "il presente accordo introduce e disciplina procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato quale fattore di decongestione e alleggerimento del circuito giudiziario in grado, altresì, di garantire ai lavoratori pubblici e alle amministrazioni una risoluzione celere ed adeguata delle controversie di lavoro, funzionale non solo ad una giustizia realmente efficace ma anche ad una riduzione dei costi sociali ed economici delle controversie stesse".

19 Con riferimento al termine per il tentativo di conciliazione, previsto dall'art. 410 bis del c.p.c., il legislatore del d. lgs. 387 del 1998, ha precisato che si tratta di un termine "per l'espletamento" del tentativo, utilizzando così un inciso generico riferibile ad entrambi i filoni di contenzioso. Sul punto cfr. G. NOVIELLO, G*li strumenti deflativi del contenzioso,* in *Le nuove controversie sul pubblico impiego privatizzato,* Giuffrè 2001, 175.

ritenere alla dottrina[20], che l'istituto giuridico fosse applicabile, senza più alcun dubbio, anche all'impiego pubblico.

Detto arbitrato, secondo una parte della dottrina, inizialmente aveva ricevuto una configurazione e disciplina, in termini di arbitrato rituale, a seguito delle disposizioni di cui agli artt. 412 ter e 412 quater del c.p.c., introdotte dal d.lgs. 80 del 1998, (prima che fossero novellate dal d.lgs. 387 del 1998), dato che dette norme, nel conferire alle parti il potere di deferire la controversia di lavoro ad arbitri, in luogo del giudice ordinario del lavoro, avevano espressamente previsto l'impugnabilità del lodo davanti alla Corte d'appello, in funzione di giudice di lavoro, per vizi di violazione di legge e difetto di motivazione, che sono tipici vizi dei lodi rituali.

Solo a seguito delle modifiche apportate dal d. lgs. 387 del 1998, alle citate disposizioni codicistiche, oggi l'arbitrato di lavoro, sia privato che pubblico, è irrituale, per espressa definizione del legislatore. Esso, infatti, è impugnabile davanti al Tribunale del lavoro e non davanti alla Corte d'appello e senza indicazione di vizi tipici dell'arbitrato rituale.

Le novità introdotte dall'arbitrato nel settore pubblico dai citati CCNQ, si possono riassumere nei seguenti cinque punti[21]: in primo luogo si fa riferimento alla figura dell'arbitro unico al posto di un collegio arbitrale, sia per motivi di rapidità della procedura che per motivi economici; un'altra novità consiste nel nuovo ruolo dell'arbitro in veste di conciliatore, nel caso in cui chi ricorre all'arbitro non abbia già esperito il tentativo di conciliazione; è, inoltre, obbligatoria per le amministrazioni l'accettazione della procedura arbitrale laddove la controversia verta in materia di sanzioni disciplinari conservative; infine è previsto che, presso ogni regione, sia istituita una camera arbitrale stabile situata presso le direzioni regionali del lavoro, che costituisce un preciso punto di riferimento per le parti che vogliano risolvere, attraverso lo strumento arbitrale, le loro controversie. Viene creata una lista di arbitri, selezionati dalla cabina, allo scopo di offrire ampie garanzie alle parti.

Altre peculiarità della procedura sono costituite dalla facoltatività, alternatività e vincolatività della procedura arbitrale e dalla natura irrituale del lodo.

Di queste novità e peculiarità si tratterà nel corso della trattazione della procedura arbitrale.

2) Tipologie di arbitrato

Nel pubblico impiego l'arbitrato è, oggi, sempre irrituale e di diritto.

Si tratta di due diverse tipologie di arbitrato, distinte per materia. La prima ha ad oggetto esclusivamente l'impugnazione di sanzioni disciplinari, ed è disciplinata dall'art. 6 del CCNQ del 23-1-2001, nonché l'art. 55 del d. lgs. 165 del 2001, mentre il secondo ha ad oggetto ogni posizione giuridica sostanziale, in materia di pubblico impiego, di competenza del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, che abbia ad oggetto diritti disponibili.

a) Arbitro collegiale per sanzioni disciplinari

Il CCNQ del23-1-2001 prevede, all'art. 6, che le sanzioni disciplinari possano essere impugnate o davanti all'arbitro unico oppure davanti ad un organo collegiale (ex. art. 55, commi 8 e 9 del d. lgs. 165 del 2001, prima art. 59, commi 8 e 9 del d. lgs. 29 del 1993).

Si tratta di un procedimento che ha ad oggetto esclusivamente l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari anzidetti e che viene svolto davanti ai "collegi arbitrali di disciplina" dell'amministrazione in cui lavora il dipendente. Detti collegi ricordano i vecchi "collegi arbitrali di disciplina", che erano e sono tuttora istituiti presso le Direzioni provinciali del lavoro[22], per la conciliazione.

---

[20] Cfr. G. Noviello, G*li strumenti deflativi del contenzioso,* in *Le nuove controversie sul pubblico impiego privatizzato,* Giuffrè 2001, 175.

[21] Cfr. P. MatteinI, *La conciliazione e l'arbitrato nelle controversie di lavoro, dopo il d.lgs. 80 del 1998: ma siamo sicuri che è un fallimento?,* pubbl. sul sito FORMEZ, www. formez. it.

[22] Con la norma contrattuale le parti hanno "prorogato" la sopravvivenza dei vecchi collegi arbitrali di disciplina di cui all'art. 59 del d.lgs. 20 del 1993, istituiti dal legislatore della "prima privatizzazione", che il legislatore della "seconda

La scelta dell'arbitro collegiale si pone, dunque, in un rapporto di alternatività rispetto a quella dell'arbitro unico, che costituisce la peculiarità del CCNQ del 23-1-2001 ma, in ogni caso, il procedimento resta lo stesso ed è quello indicato dall'art. 4 del contratto quadro.

Inoltre, va evidenziato che malgrado la possibilità di impugnare la sanzione disciplinare davanti all'arbitro unico o collegiale, la sanzione disciplinare può essere impugnata, anziché davanti all'arbitro, davanti al tribunale, in quanto resta alternativa la tutela giurisdizionale, sempre previo esperimento del tentativo di conciliazione davanti ai collegi presso le Direzioni Provinciali del Lavoro. Sono, dunque, tre gli organi davanti a cui esperire l'impugnazione di una sanzione disciplinare.

La peculiarità di questo tipo di arbitrato è data, inoltre, dalla circostanza per cui esso è obbligatorio per la pubblica amministrazione che non può opporsi né rinunciare ad esso salvo l'ipotesi in cui l'impugnazione abbia ad oggetto una sanzione risolutiva del rapporto. Solo il lavoratore ha la facoltà di rinunciare alla procedura nel caso di mandato accordo sulla designazione dell'arbitro. Questa disposizione è stata criticata da autorevole dottrina[23], in quanto pone l'amministrazione in una posizione meno favorevole rispetto al privato creando una "disparità di trattamento" tra le parti. Recenti pronunce giurisprudenziali[24] hanno prospettato la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma, attesa la contrarietà della stessa al diritto di agire in giudizio, riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione, nonché in considerazione del costante orientamento giurisprudenziale contrario alla possibilità di introdurre, nel nostro ordinamento, forme di arbitrato obbligatorio.

Desta, inoltre, curiosità la ratio della norma così formulata in relazione anche alla circostanza per cui l'arbitrato è facoltativo per la P.A. nelle ipotesi in cui il lavoratore abbia scelto di impugnare la sanzione davanti all'arbitro unico, mentre è obbligatorio nell'ipotesi di collegio arbitrale.

Già l'art. 59, commi 7, 8 e 9 del d. lgs. 29 del 1993 (oggi recepito dall'art. art. 55 del d. lgs. 165 del 2001[25]), disciplinava i collegi arbitrali di disciplina, di incerta natura rituale o irrituale, per la dottrina, anche se la più recente giurisprudenza amministrativa li qualificava come arbitrati irrituali[26] diversamente dalla Suprema Corte di Cassazione[27] che conferiva natura rituale al lodo, con conseguente impugnazione dello stesso davanti alla Corte d'Appello. La nuova disciplina contrattuale leva ogni dubbio sulla natura giuridica di tale strumento che pertanto è irrituale, non solo perché è così espressamente definito nella nuova rubrica dell'art. 412 ter c.p.c., ma anche in quanto è disciplinato dal contratto collettivo ed impugnabile davanti al Tribunale del lavoro in primo grado, senza indicazione dei vizi tipici dell'arbitrato rituale.

b) Arbitrato unico di tutte le controversie di pubblico impiego

Come già evidenziato nelle premesse, si tratta della nuova figura di arbitrato, individuata dal contratto collettivo nazionale quadro del 23-1-2001, avente ad oggetto ogni posizione giuridica sostanziale, in materia di pubblico impiego, di competenza del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, che abbia ad oggetto diritti disponibili che possano essere oggetto di transazione.

---

privatizzazione", con le modifiche di cui al d. lgs. 387 del 1998, aveva tentato di abrogare, creando una nuova forma di arbitrato disciplinare da esperire davanti al "collegio di conciliazione" che non ha mai trovato attuazione. La Corte di conti ha evidenziato che l'80% delle sanzioni inflitte sono impugnate davanti e che l'impugnazione è effettuata, per il 43%, davanti agli organi arbitrali rispetto al 37% di impugnazioni davanti a quelli giurisdizionale. Questa preferenza del lavoratore scaturisce, probabilmente, dalla circostanza per cui nell'ambito dei collegi arbitrali sussiste una altissima percentuale di accoglimento dei ricorsi (il 77% in caso di sanzioni espulsive o conservative). Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 28-6-1999, n. 60 (inedita).

23 Cfr. il commento di G. Noviello, cit. 193 ed in giurisprudenza la Cass, S. U., n. 1251 del 2000.

24 Cfr. Cass, S. U., n. 1251 del 2000.

25 L'art. 55 del d. lgs. 165 del 2001 prevede che "più amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento nel rispetto dei princìpi di cui ai precedenti commi".

26 Cons Stato, sez. VI, 23-9-1997, n. 1374.

27 Cfr. Cass. 7-4-1999, n. 3373, pubbl. in Giust. Civ., 1999, II, 2997, con nota di Noviello, *Da un obiter della Suprema Corte, un raggio di luce,sui collegi arbitrali di disciplina*

3) Disciplina: il procedimento arbitrale

L'arbitrato è disciplinato dalle norme contrattuali collettive anzidette, nonché, in via residuale ed in quanto compatibili, dalle norme del codice di procedura civile previste per l'arbitrato nel lavoro privato. Il procedimento è lo stesso sia nell'ipotesi di arbitrato collegiale per sanzioni disciplinari che di arbitro unico. Esaminiamo le due diverse fattispecie.

a) Arbitro collegiale per sanzioni disciplinari

Con riferimento all'arbitrato collegiale per sanzioni disciplinari, la procedura consta principalmente di quattro diverse fasi: l'impugnazione della sanzione, la fase conciliativa, la fase istruttoria e la fase decisoria.

La sanzione è sospesa durante l'impugnazione.

Entro venti giorni dall'applicazione della sanzione[28], il dipendente, anche per mezzo di un procuratore o dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, può impugnarla dinanzi al collegio arbitrale di disciplina dell'amministrazione in cui lavora.

Il collegio si compone di cinque soggetti di cui due rappresentanti dell'amministrazione e due dei lavoratori e sia presieduto da un esterno all'amministrazione di comprovata esperienza ed indipendenza. La conciliazione può svolgersi davanti a questo stesso organo.

Il collegio ha novanta giorni dall'impugnazione per emettere la sua decisione. In questo periodo, durante il quale si svolge la fase di conciliazione nonché l'attività istruttoria, la sanzione resta sospesa.

Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, stabilisce, sentite le organizzazioni sindacali, le modalità per la periodica designazione di dieci rappresentanti dell'amministrazione e dieci rappresentanti dei dipendenti, che, di comune accordo, indicano cinque presidenti. In mancanza di accordo, l'amministrazione richiede la nomina dei presidenti al Presidente del Tribunale del luogo in cui siede il collegio. Il collegio opera con criteri oggettivi di rotazione dei membri e di assegnazione dei procedimenti disciplinari che ne garantiscono l'imparzialità. Si tratta, dunque, di arbitri che non sono scelti direttamente dalle parti del singolo rapporto oggetto del giudizio di impugnazione[29].

b) Arbitro unico per tutte le controversie di pubblico impiego

Il procedimento dell'arbitro unico si articola in diverse fasi che si possono riassumere nel senso che segue:
richiesta di compromettere in arbitri e designazione dell'arbitro;
previo esperimento del tentativo di conciliazione;
istruttoria;
decisione degli arbitri;
eventuali impugnazioni.

1. La designazione dell'arbitro

Il contratto quadro definisce con molta precisione il procedimento di designazione dell'arbitro e, nella prassi, si registra che i singoli CCNL di comparto ne recepiscono il contenuto, senza modificazioni sostanziali e senza particolari specificazioni. Alcune circolari del Ministero del Lavoro

[28] La Cabina di regia ha precisato che "l'articolo 6 del CCNQ del 23. 1. 2001 non modifica il termine di impugnazione delle sanzioni disciplinari in caso di ricorso alle procedure arbitrali, sia di fronte all'arbitro unico che di fronte ai collegi arbitrali di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 55 del d. lgs. 165/2001. Tale termine rimane pertanto di 20 giorni dall'applicazione della sanzione così come previsto dall'art. 55 comma 7 del d. lgs. 165/2001 e dall'art. 7 comma 6 della legge 300/1970".

[29] Più amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento nel rispetto dei princìpi di cui ai precedenti commi. Fino al riordinamento degli organi collegiali della scuola nei confronti del personale ispettivo tecnico, direttivo, docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative statali si applicano le norme di cui agli articoli da 502 a 507 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (cfr. art. 55 del d. lgs. 165 del 2001).

hanno precisato le modalità operative dell'arbitro unico e, in particolare, delle Camere arbitrali stabili[30].

La richiesta di compromettere in arbitri la controversia, deve essere comunicata, alla controparte, con una precisa forma, precisamente con raccomandata, e deve avere un contenuto ben definito. Detta richiesta, infatti, deve contenente una sommaria prospettazione dei fatti e delle ragioni a fondamento della pretesa.

L'arbitrato è facoltativo per cui la controparte non è obbligata ad accettare la richiesta ma la disponibilità della controparte ad accettarla deve essere comunicata entro dieci giorni, alla parte istante con la stessa forma. Entro i successivi dieci giorni l'arbitro sarà designato dalle parti, tra soggetti che abbiano i requisiti di professionalità individuati nel contratto quadro, ma non necessariamente iscritti nelle liste arbitrali, mentre, solo in caso di mancato accordo tra le parti, l'arbitro, entro dieci giorni, sarà designato mediante estrazione a sorte, alla presenza delle parti, nell'ambito della lista dei designabili, a cura dell'ufficio di segreteria della camera arbitrale stabile, qualora una delle parti non si avvalga della facoltà di revocare il consenso ad attivare la procedura.

Le parti non sono obbligate ad accettare l'arbitro sorteggiato. Ciascuna delle parti, tuttavia, può rifiutarlo ma solo per precisi motivi indicati dal contratto quadro e solo una volta, ossia qualora il medesimo abbia rapporti di parentela o affinità con l'altra parte o per motivi non sindacabili di incompatibilità personale. Un eventuale secondo rifiuto consecutivo comporta la rinuncia all'arbitrato, ferma restando la possibilità di adire l'autorità giudiziaria. Qualora, invece, l'arbitro sia accettato da entrambe le parti allora si procede all'accettazione dell'incarico da parte dell'arbitro che deve essere depositato, a cura delle parti, presso la camera arbitrale stabile entro cinque giorni dalla designazione comunque effettuata, sotto pena di nullità del procedimento.

Le parti possono concordare che il procedimento si svolga, anziché presso la camera arbitrale stabile, presso l'amministrazione a cui appartiene il dipendente, dandone immediata comunicazione alla medesima.

2. Il previo tentativo di conciliazione

Diversamente da molte ipotesi di arbitrato amministrativo ma similmente a tutte le fattispecie di lavoro dipendente privato, l'arbitrato nel pubblico impiego, a seguito delle modifiche introdotte dai d. lgs. n. 80 del 1998 e n. 398 del 1998, presuppone sempre e necessariamente il previo esperimento del tentativo di conciliazione che può essere effettuato in due diverse maniere: o di fronte ai Collegi di Conciliazione, che sono organi collegiali non arbitrali, secondo le procedure di cui all'art. 66 del d. lgs. 164 del 2001, oppure davanti a quello monocratico arbitrale, di cui al citato CCNQ del 2001.

La grande novità dell'accordo quadro è data, inoltre, non solo dalla obbligatorietà di questa fase, che si pone come "condizione di procedibilità", ma anche dal nuovo ruolo dell'arbitro che può essere, ad un tempo, conciliatore ed arbitro in relazione alle stesse parti ed alla stessa controversia.

a) Tentativo davanti all'organo collegiale non arbitrale

Questo procedimento è disciplinato dall'art. 65 e 66 del d. lgs. 165 del 2001, dall'art. 410 c.p.c. (a cui rinvia l'art. 65 del citato decreto), dall'art. 4 del CCNQ del 23-1-2001, nonché dagli altri contratti collettivi[31]. Detta disciplina si applica alle controversie individuali di lavoro cui all'art. 63 del d. lgs. 165 del 2001, inerenti i lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione, il cui rapporto di lavoro sia stato privatizzato[32].

---

[30] Cfr, Circolare n. 18 del 30-1-2001, Div. IV del Ministero del Lavoro.

[31] Si tratta dei contratti collettivi quadro, nazionali ed eventualmente integrativi.

[32] F. Buffa, *Il pubblico impiego privatizzato*, Nuove covi del diritto, 2004, 1449. 32 M. Salvatorelli, *Commento al contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato,* sez. I, Commento al contratto, 13; Salvaneschl, *Il nuovo arbitrato in materia di lavoro,* in Riv. dir. Process., 1999, 139 ss; Taruffo, *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte,* in RA, 1997, 481 ss.

Si tratta di un procedimento molto breve, che si svolge davanti ad un collegio di conciliazione, istituito presso la Direzione Provinciale del Lavoro, nella cui circoscrizione si trova l'ufficio cui il lavoratore è addetto.

Il collegio è composto da tre soggetti e precisamente da un presidente, che è il direttore della Direzione provinciale del Ministero del lavoro o da un suo delegato, da un rappresentante dall'amministrazione ed un rappresentante del lavoratore.

Il tentativo può essere reale o virtuale, nel primo caso esso viene effettivamente espletato e sono sospesi tutti i termini di decadenza, per tutta la durata del tentativo e fino a 20 giorni successivi, nel secondo caso, invece, il tentativo non viene espletato nei 90 giorni dalla sua istanza ed i termini di decadenza sono sospesi per tutti i 90 giorni e sino a 20 giorni successivi ai 90. Nel primo caso la domanda giudiziale, o all'arbitro, può essere proposta dopo l'esperimento del tentativo mentre nel secondo caso solo dopo i 90 giorni[33].

Il procedimento consta di tre fasi: istanza, comparizione delle parti, fase conciliativa o di mancata conciliazione.

La richiesta del tentativo di conciliazione[34], sottoscritta dal lavoratore, è consegnata alla Direzione presso la quale è istituito il collegio di conciliazione competente o spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

L'amministrazione, qualora non accolga la pretesa del lavoratore, deposita presso la Direzione osservazioni scritte e nello stesso atto nomina il proprio rappresentante in seno al collegio di conciliazione. Entro i dieci giorni successivi al deposito, il Presidente fissa la comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione. Dinanzi al collegio di conciliazione, il lavoratore può farsi rappresentare o assistere anche da un'organizzazione cui aderisce o conferisce mandato. Per l'amministrazione deve comparire un soggetto munito del potere di conciliare.

Se la conciliazione riesce, anche limitatamente ad una parte della pretesa avanzata dal lavoratore, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti del collegio di conciliazione, che costituisce titolo esecutivo.

Se, invece, non riesce, in quanto non si raggiunge l'accordo tra le parti, il collegio di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti[35]. La conciliazione della lite, da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, "non dà luogo a responsabilità amministrativa"[36].

Esaurito il tentativo di conciliazione, le parti possono ricorrere all'arbitro unico per la decisione della controversia.

La prima udienza, davanti all'arbitro, deve svolgersi entro trenta giorni dalla data di accettazione dell'incarico da parte dell'arbitro.

---

33 Qualora il giudice rilevi che non è stato promosso il tentativo di conciliazione o che la domanda è stata promossa prima della scadenza dei 90 giorni dalla promozione del tentativo, allora deve sospendere il tentativo e fissare alle parti il termine di 60 giorni per la sua promozione. Decorso il termine di 90 giorni o espletato il tentativo il processo può essere riassunto entro 180 giorni (cfr. art. 410 c.p.c.).

34 La richiesta deve precisare: *a*) l'amministrazione di appartenenza e la sede alla quale il lavoratore è addetto; *b*) il luogo dove gli devono essere fatte le comunicazioni inerenti alla procedura; *c*) l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa; *d*) la nomina del proprio rappresentante nel collegio di conciliazione o la delega per la nomina medesima ad un'organizzazione sindacale.

35 Nel successivo giudizio sono acquisiti, anche di ufficio, i verbali concernenti il tentativo di conciliazione non riuscito. Il giudice valuta il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa ai fini del regolamento delle spese. La conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, in adesione alla proposta formulata dal collegio di cui al comma 1, ovvero in sede giudiziale ai sensi dell'articolo 420, commi primo, secondo e terzo, del codice di procedura civile, non può dar luogo a responsabilità amministrativa.

36 Cfr. l'art. 66, comma 8, del d. lgs. 154 del 2001.

La parte istante deve depositare, presso la sede dell'arbitro, entro il decimo giorno ed il ventesimo giorno dalla data in cui l'arbitro ha accettato la designazione, la documentazione contenente la completa esposizione dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa, mentre la parte resistente, entro lo stesso termine, deve depositare la memoria difensiva con la quale prende posizione in maniera precisa sui fatti affermati dall'istante e propone tutte le sue difese in fatto e in diritto.

b) Il tentativo davanti all'arbitro unico

Si tratta di un procedimento molto breve che deve esaurirsi in 40 giorni.

Questa procedura inizia con il deposito, presso la sede dell'arbitro, della documentazione contenente la completa esposizione dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa nonché della memoria difensiva con la quale l'amministrazione prende posizione in maniera precisa sui fatti affermati dall'istante e propone tutte le sue difese in fatto e in diritto. Parte istante e parte resistente devono effettuare il deposito della predetta documentazione rispettivamente tra il decimo giorno ed il ventesimo giorno dalla data in cui l'arbitro ha accettato la designazione. La comparizione personale delle parti davanti all'arbitro avrà luogo non oltre il trentesimo giorno dalla data in cui l'arbitro ha accettato la designazione. Il tentativo di conciliazione deve esaurirsi entro dieci giorni dalla data di comparizione (quaranta giorni in tutto).

Il ruolo dell'arbitro, in questa sede, è quello di svolgere attività di impulso della procedura conciliativa e quindi quello di porre in essere ogni possibile tentativo per una soluzione concordata e negoziata della controversia.

Se la conciliazione riesce, si redige processo verbale.

Se la conciliazione non riesce l'arbitro, in funzione di conciliatore, formula una proposta, comprensiva di ogni costo e se neppure questa proposta viene accettata, l'arbitro fissa la prima udienza per la trattazione contenziosa.

3. Fase istruttoria

In questa fase l'arbitro può sentire testi e disporre l'esibizione di documenti e le parti possono farsi assistere, a proprie spese, da esperti di fiducia.

L'arbitro, in questa sede, può anche ritenere e quindi dichiarare inammissibile la proposizione di fatti e ragioni ulteriori rispetto alle risultanze del processo verbale della mancata conciliazione, qualora ritenga che i nuovi documenti dovevano essere presentati prima, ossia nella fase di conciliazione. In questi casi, infatti, la tardività degli stessi, ad avviso dell'arbitro, non sarebbe giustificata da circostanze sopravvenute oggettivamente documentabili.

Nel corso di questa fase potrebbe essere sollevata una questione pregiudiziale.

L'arbitro potrebbe ritenere che la definizione della controversia principale dipenda dalla risoluzione, in via pregiudiziale, di una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione della clausola di un contratto o accordo collettivo nazionale. In questo caso l'arbitro è tenuto ad informare subito le parti ed a sospendere il procedimento, conformemente alla disciplina di carattere generale (di cui al c.p.c.).

Per poter egli stesso risolvere la questione incidentale interpretativa, l'arbitro ha bisogno di un ulteriore e specifico mandato delle parti, in questa sede e per questa materia. Le parti, pertanto, devono dichiarare per iscritto, ed entro dieci giorni, l'intenzione di rimettere la questione all'arbitro e di accettarne la decisione in via definitiva, altrimenti il procedimento si estingue e l'arbitro è tenuto a comunicare al più presto detta estinzione alla camera arbitrale stabile.

4. La decisione arbitrale. Il lodo

La decisione, in questa sede, è costituita dal lodo irrituale e di diritto.

In materia di lavoro l'arbitrato non può mai essere deciso secondo equità, essendo tutta la materia del lavoro disciplinata da norme inderogabili di legge e di contratto collettivo, poste a tutela dalla parte più debole che è il lavoratore.

Il lodo è, dunque, una "decisione" arbitrale la cui natura giuridica è discussa dalla dottrina. Una parte della dottrina attribuisce a detta decisione una natura giuridica esclusivamente negoziale, mentre altra parte della dottrina, atteso il suo carattere decisorio e vincolante per le parti, gli attribuisce una natura giuridica provvedimentale e quasi giudiziale, come nell'arbitrato rituale, anche in considerazione della possibilità di impugnare il provvedimento medesimo per vizi attinenti alla violazione delle norme inderogabili di legge e di contratto collettivo.

Il lodo deve essere sottoscritto in tempi brevissimi dall'arbitro e precisamente entro sessanta giorni[37] dalla data della prima udienza di trattazione, salvo proroga non superiore a trenta giorni consentita dalle parti, e deve essere comunicato alle parti, entro dieci giorni dalla sottoscrizione, mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

D'altra parte la riuscita di questa procedura alternativa a quella giurisdizionale è data proprio dalla sua celerità.

Anche per questa procedura, (come, a rigore, dovrebbe sempre essere anche nei processi giurisdizionali), vale la regola della soccombenza, per cui la parte non vincitrice è tenuta alla corresponsione delle indennità spettanti all'arbitro, nella misura stabilita dagli organi competenti.

5. Il regime delle impugnazioni

Il lodo, in base a quanto previsto dall'art. 2 del CCNQ del 21-1-2001, che rinvia sul punto all'art. 412 *quater* c.p.c. è impugnabile dinanzi al Tribunale, in funzione del giudice del lavoro, della circoscrizione in cui è la sede dell'arbitrato e che, sulla validità del lodo arbitrale, decide in un unico grado. La norma precisa che il ricorso debba essere depositato, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del lodo, nella cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato[38]. Il giudice, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del lodo arbitrale, lo dichiara esecutivo con decreto[39].

La norma contrattuale non affronta due aspetti delicati dell'impugnazione del lodo: i vizi deducibili ed i termini per il gravame, in caso di mancata notifica del lodo. Sotto il primo profilo si evidenzia che, poiché il lodo è sempre di diritto e mai di equità, in questa sede, il lodo è sempre impugnabile per violazione delle norme inderogabili di legge, del contratto collettivo quadro ed eventualmente del contratto collettivo di comparto. Esso, inoltre, poiché inerisce ad un arbitrato irrituale e non rituale è impugnabile con le ordinarie azioni contrattuali di nullità (ex art. 1418 c.c.), di annullabilità (ex art. 1425 c.c.) e per eccesso di mandato (ex art. 1711 c.c.).

Relativamente al secondo problema, afferente la mancata notificazione del lodo, si ritiene che, nel silenzio della fonte contrattuale *de qua*, siano applicabili i comuni termini decadenziali e prescrizionali sostanziali (per es. di cinque anni nel caso di azione di annullabilità).

---

[37] …a fronte dei 180 giorni per il lodo arbitrale in altre materie.

[38] Lo stesso avviene se le parti hanno comunque dichiarato per iscritto di accettare la decisione arbitrale, ovvero se il ricorso è stato respinto dal Tribunale.

[39] Comma così modificato dall'art. 19, d. lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. Il testo precedentemente in vigore così disponeva: «Trascorso tale termine, o se le parti hanno comunque dichiarato per iscritto di accettare la decisione arbitrale, il lodo è depositato presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione a cura di una delle parti o per il tramite di una associazione sindacale. Il direttore, o un suo delegato, accertandone l'autenticità, provvede a depositarlo nella cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto. Il giudice, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del lodo arbitrale, lo dichiara esecutivo con decreto».

C) PECULIARITÀ DEL PROCEDIMENTO ARBITRALE NEL PUBBLICO IMPIEGO

1) Arbitrato irrituale e sue peculiarità

Da quanto sopra evidenziato emerge chiaramente che le principali peculiarità dell'arbitrato nel pubblico impiego, introdotte dalle norme contrattuali, possono riassumersi nelle seguenti caratteristiche:

a) la facoltatività, alternatività e vincolatività della procedura arbitrale;
b) l'obbligatorietà per l'amministrazione del procedimento arbitrale disciplinare collegiale;
c) il carattere monocratico dell'arbitro e duplice ruolo dello stesso;
d) previo tentativo di conciliazione in duplice procedura;
e) natura irrituale del lodo;
f) il ruolo della cabina di regia: i compiti, la composizione, il funzionamento e la selezione degli arbitri;
g) le camere arbitrali stabili.

Esaminiamo le singole fattispecie.

a) Facoltatività, alternatività e vincolatività della procedura arbitrale

Il principio di facoltatività è sancito dall'art. 2 del CCNQ del 23-1-2001 che ha attribuito alle parti la possibilità di scegliere tra tutela giurisdizionale e quella arbitrale. Detta facoltatività sussiste non solo al momento della scelta dell'impugnazione ma anche successivamente a detta scelta, ossia dopo la designazione dell'arbitro. In tale ultimo caso, tuttavia, il "rifiuto" dell'arbitro già sorteggiato deve essere motivato o da rapporti di parentela o affinità con le parti oppure da "motivi non sindacabili di incompatibilità personale".

La regola dell'alternatività scaturisce, invece, dalla circostanza che è illegittima la previsione di un arbitrato obbligatorio. Detta regola, come già evidenziato, non sussiste per la pubblica amministrazione nella fattispecie arbitrale collegiale per sanzioni disciplinari.

La dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate su quale sia il momento preclusivo del ricorso alternativo[40] nonché sulla legittimità costituzionale dell'obbligatorietà dell'arbitrato per la pubblica amministrazione[41].

b) Obbligatorietà per l'amministrazione del procedimento arbitrale disciplinare collegiale

L'obbligo di accettare il procedimento arbitrale, in sostituzione alla tutela giurisdizionale, è una peculiarità che sussiste solo relativamente all'arbitrato per sanzioni disciplinari, e solo relativamente all'arbitro unico.

L'obbligo non sussiste nell'ipotesi in cui l'impugnazione, davanti all'arbitro unico, abbia ad oggetto una sanzione risolutiva del rapporto.

La dottrina[42] e la giurisprudenza[43] si sono interrogate sulla legittimità costituzionale dell'obbligatorietà dell'arbitrato per la pubblica amministrazione in violazione del principio di facoltatività ed alternatività dell'arbitrato e del principio costituzionale di tutela giurisdizionale sempre garantita[44]. Questa disposizione, infatti, pone l'amministrazione in una posizione meno favorevole rispetto al privato creando una "disparità di trattamento" tra le parti. Detta disparità risulta ancora più ingiustificata se si considera che l'arbitrato è facoltativo per la P.A. nelle ipotesi in cui il lavoratore abbia scelto di impugnare la sanzione davanti all'arbitro collegiale, mentre è obbligatorio nell'ipotesi di arbitro unico.

[40] Sul punto si cfr. quanto già evidenziato a proposito della procedura arbitrale nel pubblico impiego.
[41] Cfr. quanto illustrato sulla questione alla lett. b) di questo capitolo.
[42] Cfr. il commento di G. Noviello, cit. 193 ed in giurisprudenza la Cass, S. U., n. 1251 del 2000.
[43] Cfr. Cass, S. U., n. 1251 del 2000.
[44] Cfr. quanto illustrato sulla questione nel capitolo finale.

Recenti pronunce giurisprudenziali[45] hanno prospettato la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma, attesa la contrarietà della stessa al diritto di agire in giudizio, riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione, nonché in considerazione del costante orientamento giurisprudenziale contrario alla possibilità di introdurre, nel nostro ordinamento, forme di arbitrato obbligatorio.

c) Il carattere monocratico dell'arbitro e duplice ruolo dello stesso

E' interessante evidenziare il nuovo ruolo svolto dall'arbitro, individuato di comune accordo oppure estratto a sorte, nell'ambito di una apposita lista regionale, che non solo è unico ma è specializzato. Esso può essere scelto solo tra i soggetti con specifica professionalità nel settore laburistico.

Le motivazioni della scelta delle parti dell'accordo quadro sono di ordine economico e pratico e sono principalmente tre.

La prima ragione, di carattere economico, è da individuarsi nella circostanza per cui l'arbitro essendo uno solo costa meno di tre o di cinque e, comunque alle parti costa meno di quanto sarebbe costato un processo giurisdizionale.

In secondo luogo la procedura arbitrale è più semplice in termini di celerità e di efficienza, sia rispetto ad un arbitrato collegiale che ad un processo giurisdizionale e ciò non solo perché il procedimento è più breve rispetto agli altri ma anche perché l'arbitro unico può assolvere in sé più funzioni in quanto può svolgere il ruolo di conciliatore oltre che di arbitro.

Infine l'arbitro unico, in quanto si trova da solo a decidere ed in quanto non è scelto da una sola delle parti ma scelto o da entrambe di comune accordo oppure è estratto a sorte, dà maggiori garanzie in termini di imparzialità. D'altra parte questo arbitro unico è in linea con la riforma del giudice unico di primo grado, di cui al d. lgs. 19-2-1998, n. 51.

Sicuramente il procedimento guadagna in termini di celerità ed efficienza a svolgere due procedure davanti allo stesso organo anziché davanti a due diversi organi, ma la dottrina si è interrogata sulla effettiva necessità di questa duplice funzione da parte dello stesso soggetto. Le critiche sullo strumento della conciliazione obbligatoria sono state molte [46]. Spesso si è criticato lo strumento della conciliazione tout court[47], basandosi sulla considerazione che fosse inutile costringere tutti ad un passaggio conciliativo obbligatorio, che, in fin dei conti, si sarebbe risolto in un aumento dei tempi del contenzioso senza effetti rilevanti. [48]

d) Previo tentativo di conciliazione in duplice procedura.

Il tentativo di conciliazione può svolgersi sia davanti all'arbitro che davanti al collegio di conciliazione e quindi, in quest'ultimo caso, prima di ricorrere all'arbitro.

Il procedimento è disciplinato dall'art. 4 contratto collettivo quadro ed è stato già ampiamente esaminato nel capitolo sul procedimento.

---

45 Cfr. Cass, S. U., n. 1251 del 2000.

46 R. Vaccarella, Argomenti dir. lav., 1998, 744; B. Sassani, Giust. Civ., 1998, II, 432; M. Mocella, Dir. lav, 2000, I, 49;

47 Proprio per tali ragioni, anche la stessa Commissione Foglia, insediata nella precedente legislatura, con il compito di proporre modifiche al processo del lavoro, aveva scelto la via del rafforzamento della conciliazione in sede giudiziale più che preventiva e in sede amministrativa o sindacale.

48 Di diverso avviso è P. Matteini, cit., che ha precisato che di positivo vi è stato il rilevante aumento delle conciliazioni in sede amministrativa e il conseguente incremento dell'arretrato che costituiscono elementi concreti di tutto ciò. Al dire dell'autore "spesso, in Italia, si criticano le leggi … senza preoccuparsi se vi siano o vi possano essere strumenti adeguati per farle funzionare".

e) Natura giuridica negoziale del lodo

Sulla natura giuridica del lodo la dottrina ha precisato che si tratta di un negozio giuridico scaturente da un procedimento arbitrale irrituale e di diritto[49], la cui fonte di legittimazione e disciplina è nei contratti collettivi.

Si tratta, dunque, di una decisione avente natura negoziale, per la prevalente dottrina. Sulle relative questioni attinenti alla eventuale natura giuridica non negoziale si veda il capitolo n. 4 del presente scritto, sulle principali e "Particolari problematiche emerse in materia di arbitrato nel pubblico impiego".

f) Il ruolo della cabina di regia: i compiti, la composizione, il funzionamento e la selezione degli arbitri

Il CCNQ del 23-1-2001 ha istituito un gruppo di lavoro permanente, presso l'ARAN, denominato "cabina di regia", con il compito di attuare e monitorare gli istituti previsti dal contratto, in considerazione del carattere sperimentale del contratto e della conseguente necessità di acquisire una collaborazione quanto più possibile ampia nella fase di avvio delle nuove regole.

La cabina di regia è composta dall'Aran e dalle confederazioni rappresentative che si riservano di ridefinire natura e funzione della cabina medesima sulla base delle indicazioni dell'esperienza nel frattempo maturata.

Tra i principali compiti della cabina di regia, si evidenziano quelli concernenti la creazione ed organizzazione delle liste arbitrali e di una rete di canali di comunicazione estesa a tutte le camere arbitrali stabili istituite a livello regionale, per il monitoraggio del flusso delle conciliazioni e delle decisioni arbitrali. A tale scopo la cabina si occupa delle seguenti attività:

- creare delle liste arbitrali, presso ciascuna Direzione Regionale del Ministero del Lavoro ed effettuare la selezione degli arbitri, progettare e programmare corsi-pilota interdisciplinari di formazione per l'esercizio dell'attività degli stessi, definendo i requisiti di accesso[50], creando un Centro permanente per la formazione della professione arbitrale;

- definire la misura dell'indennità spettante agli arbitri, in relazione al valore, alla rilevanza e complessità della controversia nonché alla durata dell'opera prestata;

- predisporre uno studio di fattibilità concernente l'istituzione di camere arbitrali stabili a livello provinciale;

Tra le iniziative più recenti prese dalla cabina di regia, sussiste quella di aver organizzato sulla materia uno specifico seminario durante il Forum PA[51], per diffondere la conoscenza dello strumento arbitrale e del ruolo svolto dalle camere arbitrali.

g) Le Camere arbitrali stabili

L'accordo quadro de quo, ha previsto la costituzione, presso ogni Direzione Regionale del Lavoro, di una camera arbitrale stabile, presso cui è depositata la lista di arbitri che potrebbero essere designati, in ciascuna regione, come arbitri unici, in caso di mancato accordo diretto tra le parti, articolata, ove possibile, per comparti o aree. Gli arbitri da includere nella lista sono quelli scelti dalla cabina di regia, in base a criteri che ne garantiscano l'assoluta imparzialità ed indipendenza oltre che professionalità. Si tratta, infatti, esclusivamente di tre categorie di soggetti e precisamente: a) di docenti universitari e ricercatori confermati di diritto del lavoro e relazioni industriali; b) di liberi professionisti con un'esperienza di contenzioso del lavoro di oltre cinque anni

[49] Sul punto si cfr. quanto già indicato a proposito del lodo.

[50] Proprio a tal fine, la Cabina di regia ha affidato al Formez ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, il compito di attuare il progetto pilota che si sta occupando di selezionare un elenco di soggetti da formare professionalmente e poi inserire nelle liste arbitrali regionali.

[51] Cfr. V. Veneziano, *Le novità dell'arbitrato nel settore pubblico: rapidità delle procedure, costi minori e garanzia,*www. formez. it.

o di ex magistrati con esperienza almeno quinquennale come giudici del lavoro; c) di esperti di metodi di composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro che abbiano superato le prove conclusive dei corsi di formazione programmati dalla cabina di regia.

Queste camere arbitrali sono strutture[52] che offrono alle parti ed agli arbitri tutta l'assistenza necessaria nel caso in cui le parti non si fossero accordate nella scelta dell'arbitro, dall'estrazione a sorte dello stesso, fino alla fine del procedimento. D'altra parte, ogni camera arbitrale provvede alla tenuta delle liste, a ricevere le richieste di devoluzione ad arbitri delle controversie, ad effettuare il sorteggio dell'arbitro, ad assicurare la trasmissione degli atti e dei lodi concernenti arbitrati che si costituiscano presso camere stabili e conservare anche tutti gli atti concernenti gli arbitrati che si costituiscano in sedi diverse.

2) Affinità e differenze con l'arbitrato nel rapporto di lavoro subordinato privato

Come già indicato in premessa, nel rapporto di lavoro, sia pubblico che privato, l'arbitrato è sempre stato guardato con molto sfavore[53]. A tale proposito si evidenzia che nell'originaria previsione del codice, era proprio vietata la devoluzione ad arbitri di tale tipo di controversie, mentre solo con la riforma del 1973, è stata riconosciuta l'ammissibilità di un arbitrato rituale (art. 808 c.p.c.), ed eccezionalmente irrituale. Malgrado l'apertura a tale forma di risoluzione delle controversie, emergeva ancora un certo sfavore nei confronti dell'arbitrato in tale materia. Il nuovo testo dell'art. 808, comma 2, c.p.c., precisava che l'arbitrato rituale era possibile solo se previsto dalla contrattazione collettiva come non obbligatorio, solo se pronunciato secondo diritto e non secondo equità e sempre era impugnabile davanti al giudice ordinario (anche per violazione di accordi e contratti collettivi).

Solo con la riforma del 1998, sono stati introdotti nel codice di rito gli artt. 412 *ter* e *quater* sull'arbitrato irrituale e sulla sua relativa impugnazione.

Nelle controversie riguardanti i rapporti di lavoro subordinato privato, l'arbitrato è ammesso soltanto nei casi previsti dai contratti e accordi collettivi, ai sensi degli artt. 412 *ter* e 412 *quater* c.p.c.. Detta procedura, tuttavia, deve avvenire senza pregiudizio della facoltà delle parti di adire l'autorità giudiziaria.

Si tratta, dunque, come nel lavoro pubblico, di un rimedio facoltativo ed alternativo, rispetto alla tutela giurisdizionale, che, tuttavia, è possibile solo perché previsto dai contratti collettivi di lavoro. Detti contratti collettivi, tuttavia, devono indicare con precisione alcuni dati e precisamente: a) le modalità della richiesta di devoluzione della controversia al collegio arbitrale e il termine entro il quale l'altra parte può aderirvi; b) la composizione del collegio arbitrale e la procedura per la nomina del presidente e dei componenti; c) le forme e i modi di espletamento dell'eventuale istruttoria; d) il termine entro il quale il collegio deve emettere il lodo, dandone comunicazione alle parti interessate; e) i criteri per la liquidazione dei compensi agli arbitri.

Si tratta, dunque, di strutture arbitrali collegiali, o di camere arbitrali stabili, che sono individuate dai contratti collettivi che ne prevedono, oltre all'istituzione, anche la composizione e la distribuzione sul territorio.

Anche nel lavoro privato, come in quello pubblico, la ratio della previsione di un giudizio arbitrale è data dalla necessità di arginare il carico di lavoro e dall'esigenza di ottenere una definizione rapida della lite.

Anche negli arbitrati de quibus è sempre necessario esperire il previo tentativo di conciliazione, prima di adire la controversia all'arbitro[54]. Autorevole dottrina, ritiene, tuttavia, che solo nel lavoro

[52] Cfr. V. Veneziano, *Le novità... cit.*.

[53] M. Salvatorelli, *Commento al contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato",* sez. I, Commento al contratto, 13.

[54] Nel rapporto di lavoro privato il tentativo di conciliazione è disciplinato dall'art. 410 c.p.c., se i contratti collettivi di lavoro non stabiliscono diversamente. La Commissione provinciale di conciliazione è composta dal direttore dell'ufficio, che ne è il

subordinato pubblico e non in quello privato, il tentativo di conciliazione sia una condizione di procedibilità[55].

Il regime delle impugnazioni scaturisce dalla sua natura giuridica di arbitrato irrituale la cui fonte di legittimazione e disciplina è nei contratti collettivi.

E' interessante evidenziare che, nella prima formulazione dell'art. 412 ter, prevista dal d. lgs. 80 del 1998, secondo un parte della dottrina[56], questo arbitrato era, invece, tipicamente rituale, in quanto la norma prevedeva espressamente che il lodo fosse impugnabile davanti alla Corte d'Appello e per vizi tipici dei lodi arbitrali, ossia per violazione di legge e difetto di motivazione. Solo la procedura arbitrale collegiale, in materia di sanzioni disciplinari, era considerata irrituale[57].

La nuova formulazione della norma, voluta dal d. lgs. 387 del 1998[58] prevede, invece, un diverso regime di impugnazione, per cui nelle cause di lavoro privato, come nel lavoro subordinato pubblico, l'impugnazione si propone davanti al Tribunale della circoscrizione in cui è la sede dell'arbitrato, che decide in un unico grado[59]. Il ricorso è depositato entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del lodo. Trascorso tale termine, o se le parti hanno comunque dichiarato per iscritto di accettare la decisione arbitrale, ovvero se il ricorso è stato respinto dal Tribunale, il lodo è depositato nella cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato. Il giudice, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del lodo arbitrale, lo dichiara esecutivo con decreto.

D) PARTICOLARI PROBLEMATICHE DELL' ARBITRATO NEL PUBBLICO IMPIEGO

L'istituto dell'arbitrato nell'ambito del lavoro pubblico, nella sua concreta applicazione, ha sollevato diverse problematiche teoriche e pratiche. Tra le più rilevanti, oltre a quelle già evidenziate nel corso della trattazione, si evidenziano quelle che seguono.

1. Questione relativa all'ammissibilità dell'arbitrato nell'ambito del pubblico impiego e definizione dell'oggetto del giudizio. Problematiche attinenti alla risarcibilità del danno.

Nell'ambito del giudizio arbitrale in materia di pubblico impiego, il problema, già esaminato con riferimento all'arbitrato nella pubblica amministrazione in generale[60], relativo alle difficoltà di ammettere lo strumento de quo, come legittimo, in un settore caratterizzato dalla tutela di posizioni giuridiche che non sempre sono di diritto soggettivo bensì, più spesso, di interesse legittimo, che, pertanto, non rientrano neppure nella giurisdizione del giudice ordinario, non si pone.

Tutta la materia del pubblico impiego è stata attribuita, ad opera del d.lgs. 80 del 1998, di modifica del d.lgs. 29 del 1993 (oggi d.lgs. 165 del 2001), alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro. Detto giudice, pertanto, è competente sia con riferimento ai diritti soggettivi che agli interessi legittimi nonché con riferimento ai diritti patrimoniali consequenziali. Di conseguenza anche l'arbitro, in virtù del principio di ricostruzione dell'istituto arbitrale quale deroga convenzionale alla giurisdizione ordinaria, non ha limiti ad intervenire sulla

---

Presidente, da quattro rappresentanti dell'amministrazione e quattro dei lavoratori, questi ultimi designati dalle OO. SS. maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

55 Si cfr. l'art. 409 del c.p.c., che, tra gli altri rapporti di lavoro di diritto comune, prevede i rapporti di mezzadria, rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. Si cfr. G. Noviello, cit., 180.

56 Noviello, cit., 181

57 Si cfr. quanto indicato nel paragrafo sull'arbitrato collegiale per sanzioni disciplinari.

58 Precisamente all'art. 19 del d.lgs. 387 del 1998.

59 L'art. 412 quater è stato così sostituito dall'art. 19, d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. Il testo precedentemente in vigore così disponeva: «Il lodo arbitrale è impugnabile per violazione di disposizioni inderogabili di legge e per difetto assoluto di motivazione, con ricorso depositato entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del lodo da parte degli arbitri davanti alla Corte d'appello nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato, in funzione di giudice del lavoro».

60 Cfr. il paragrafo sulle questioni attinenti all'arbitrato nella pubblica amministrazione.

materia del pubblico impiego, almeno con riferimento alle posizioni giuridiche sostanziali di diritto soggettivo.

Problemi all'ammissibilità degli arbitri, potrebbero sussistere con riferimento alle posizioni giuridiche sostanziali di dubbia qualificazione giuridica che, pur essendo in astratto di competenza del giudice ordinario, che ha giurisdizione esclusiva in materia, non lo sono necessariamente dell'arbitro e ciò in armonia con il diverso principio per cui possono essere oggetto di giudizio arbitrale solo le controversie aventi ad oggetto diritti disponibili oggetto di transazione.

Sicuramente non possono essere oggetto di giudizio arbitrale le controversie che hanno ad oggetto la tutela di interessi legittimi. L'arbitro non può annullare un atto amministrativo emanato dall'amministrazione nell'esercizio del suo potere autoritativo. L'arbitro non può avere ad oggetto controversie inerenti l'annullamento di detti atti amministrativi, come d'altra parte neppure il giudice ordinario, tuttavia egli può essere competente con riferimento alle questioni attinenti i diritti patrimoniali consequenziali all'annullamento di detti atti amministrativi. D'altra parte se il legislatore all'art. 6 della legge 205 del 2000 ha stabilito che l'arbitro può conoscere i diritti patrimoniali consequenziali all'annullamento di un atto amministrativo, nei casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non si comprende perché non dovrebbe conoscere gli stessi diritti in una materia che, oltretutto, è devoluta, di regola, alla giurisdizione del giudice ordinario.

Nella predetta ipotesi, pertanto, il giudice amministrativo potrebbe annullare l'atto amministrativo e l'arbitro potrebbe essere competente con riferimento alle questioni attinenti i diritti patrimoniali consequenziali all'annullamento dell'atto medesimo.

La questione, nella pratica, si è posta con riferimento alle procedure di riqualificazione aventi ad oggetto l'impugnazione della graduatoria. Con riferimento a dette ipotesi si è ritenuto che l'arbitro non potesse procedere all'annullamento dell'atto di graduatoria ma, a seguito dell'annullamento dello stesso da parte del giudice competente, l'arbitro può avere competenza in materia di risarcimento danni consequenziali a quell'annullamento.

Il CCNQ del 23-1-2001, inoltre, attribuisce all'arbitro unico una competenza generale su tutte le controversie, in materia di pubblico impiego, aventi ad oggetto diritti soggettivi.

2. Problematiche attinenti alla natura giuridica del lodo

Sulla natura giuridica del lodo la dottrina prevalente[61] ha precisato che si tratta di un negozio giuridico scaturente da un procedimento arbitrale irrituale e di diritto[62], la cui fonte di legittimazione e disciplina è nei contratti collettivi.

Nella prima formulazione dell'art. 412 *ter*, prevista dal d.lgs. 80 del 1998, applicabile anche all'arbitrato di pubblico impiego, oltre che al lavoro dipendente privato, si riteneva, invece, che il lodo avesse una natura non negoziale ma più simile ad una sentenza, in quanto il procedimento arbitrale era, tipicamente, rituale, in quanto la norma medesima prevedeva espressamente che il lodo fosse impugnabile davanti alla Corte d'Appello e per vizi tipici dei lodi arbitrali rituali, ossia per violazione di legge e difetto di motivazione. Solo la procedura arbitrale collegiale, in materia di sanzioni disciplinari, era considerata di natura irrituale.

Le modifiche introdotte al medesimo articolo dal d.lgs. 387 del 1998[63], hanno, invece, comportato un diverso regime di impugnazione del lodo de quo, che ha fatto propendere la dottrina per la natura irrituale dell'arbitrato e, quindi, per la natura negoziale del relativo lodo. Nelle cause di lavoro privato, come nel lavoro subordinato pubblico, l'impugnazione del lodo, infatti, si propone davanti al Tribunale della circoscrizione in cui è la sede dell'arbitrato, che decide in un unico grado.

[61] Cfr. quanto illustrato da F. Buffa, *Il pubblico Impiego privatizzato nella giurisprudenza*, casa Editrice Tribuna, Piacenza, 2004, 1462.
[62] Sul punto si cfr. quanto già indicato a proposito del lodo.
[63] Precisamente all'art. 19 del d.lgs. 387 del 1998.

La natura negoziale del provvedimento arbitrale *de quo*, scaturisce, secondo la predetta dottrina e dalla prevalente giurisprudenza amministrativa[64], non solo dal regime delle impugnazioni anzidetto, ma dalla circostanza per cui il lodo acquista efficacia di titolo esecutivo, ai sensi di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 411 c.p.c., ma non l'efficacia della sentenza, come, invece, stabilito dall'art. 825, nel testo all'epoca vigente per l'arbitrato rituale.

Diversa dottrina[65] ritiene, contrariamente al prevalente orientamento, che il lodo, nell'arbitrato del pubblico impiego, abbia una natura giuridica non negoziale scaturendo da un procedimento che, in sostanza è rituale e non irrituale. Detta tesi parte dall'assunto che l'istituto arbitrale, applicato alle controversie in generale di carattere privatistico e previsto dal codice di procedura civile, così come riformato dalla legge 5-1-1994, n. 25, prevede che una clausola compromissoria possa essere contenuta anche in un contratto individuale di lavoro, purché sia previsto da un contratto collettivo (art. 807 c.p.c.) che, sebbene possa disciplinare, con piena libertà di forme, il procedimento arbitrale, tuttavia, ha il limite del rispetto delle regole fondamentali del giudizio civile tra cui il principio del contraddittorio, l'effetto vincolante della decisione (il lodo) per le parti, l'impugnabilità del lodo medesimo direttamente e, tra l'altro, per violazione e falsa applicazione delle norme di legge e dei contratti e accordi collettivi. Il rispetto di dette norme fondamentali conferirebbero, al dire di questa dottrina, una struttura rituale al procedimento e quindi una natura giuridica non negoziale al lodo relativo.

Questa tesi sarebbe avvalorata, ancor di più, ad avviso di chi scrive, dalla circostanza per cui i contratti collettivi di lavoro, in materia di pubblico impiego, nelle loro disposizioni inderogabili, avrebbero una efficacia vincolante di grado giuridico pari alla legge, dato che il d.lgs. 29 del 1993, in un primo momento, ed il d.lgs. 165 del 2001, in un momento successivo, attribuiscono ai contratti collettivi medesimi una competenza esclusiva sulle materie di propria competenza[66] e le relative disposizioni sono, per le parti, inderogabili al pari delle norme di legge.

3. Questioni in tema di impugnazioni

Nell'ambito del pubblico impiego, il problema che si è posto con riferimento all'utilizzo dell'arbitrato nella pubblica amministrazione in generale, già evidenziato nelle pagine precedenti, al capitolo I, e relativo alla natura delle posizioni giuridiche sostanziali oggetto della tutela, in via generale, non si pone nel procedimento *de quo*, in quanto tutta la materia del pubblico impiego è stata devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, a cui spetterebbe istituzionalmente l'eventuale impugnazione a tutela della posizioni giuridiche sostanziali emergenti[67].

Il problema che, invece, si pone è quello relativo alla pluralità di gradi di impugnazione che contrastano con la ratio dell'istituto arbitrale medesimo, che è volto a semplificare il procedimento di risoluzione delle controversie tra le parti, a loro maggior tutela, e non ad allungarne i tempi ed ad appesantirne le modalità.

Il problema si pone principalmente con riferimento al lodo in materia di sanzioni disciplinari, in cui i gradi di giurisdizione potrebbero essere addirittura quattro, almeno nell'ipotesi in cui la questione fosse stata decisa dal collegio arbitrale, in quanto il lodo sarebbe impugnabile davanti al Tribunale, la cui decisione potrebbe essere impugnata davanti alla Corte d'Appello, la cui sentenza potrebbe essere ricorribile per Cassazione. Solo la decisione dell'arbitro unico, infatti, è impugnabile, in unico grado, davanti al Tribunale.

Il problema, tuttavia, si pone anche per l'arbitro unico. Sebbene la norma contrattuale, di cui all'art. 412 ter, preveda che il Tribunale decide in unico grado, sulle controversie aventi ad oggetto la validità del lodo, il problema sussiste comunque, in quanto, la procedura davanti all'arbitro e l'impugnazione del lodo costituiscono già due gradi di giudizio a cui potrebbe poi aggiungersi il

[64] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23-9-1997, n. 1374; Cons. Stato, sez. II, 15-4-1998, n. 323.
[65] Cfr. quanto illustrato a proposito delle due diverse teorie da F. Buffa, *Il pubblico Impiego privatizzato nella giurisprudenza*, casa Editrice Tribuna, Piacenza, 2004, 1462.
[66] Si tratta di materie che, pertanto, non possono essere disciplinate dalla legge ma solo dal contratto collettivo che risulta vincolante per le parti in maniera inderogabile al pari.
[67] Salvo le problematiche già evidenziate nelle questioni di cui ai paragrafi 1 e 2.

ricorso per Cassazione. Il procedimento arbitrale, pertanto, snellirebbe i tempi del procedimento giurisdizionale ma non il numero dei gradi di giudizio.

Parte della dottrina, inoltre, ritiene, sempre con riferimento all'arbitro unico (ma contrariamente a quanto espressamente indicato nell'accordo quadro e nella norma codicistica citata), che, poiché il lodo ha natura negoziale, in quanto l'arbitrato è irrituale, l'impugnazione dello stesso lodo davanti al Tribunale non dovrebbe precludere l'impugnabilità della sentenza di detto Tribunale davanti alla Corte d'Appello la cui decisione, a sua volta, potrebbe essere ricorribile per Cassazione, con la contraddittoria conseguenza che, proprio in caso di arbitrato, la cui ratio è quella di semplificare le procedure giudiziali, si possa arrivare a ben quattro "gradi" di giudizio[68].

Proprio per ovviare a detti inconvenienti, una parte della dottrina ritiene che nei confronti del lodo in questione non possa essere esperito il ricorso per Cassazione[69].

Con riferimento alle decisioni arbitrali anzidette, questa dottrina ritiene che, a prescindere dalla natura rituale o irrituale dell'arbitrato, il ricorso per Cassazione non è mai direttamente proponibile nei confronti degli arbitrati in materia di pubblico impiego, trattandosi di decisioni che non hanno contenuto giurisdizionale, essendo emesse da un organo che non può essere considerato giudice in senso stretto. Tale tesi, tuttavia, non è in contrasto con quella anzidetta, dato che i lodi non sono immediatamente impugnabili per Cassazione, in quanto debbono prima essere impugnati dal Tribunale in unico grado.

Un altro problema che si pone è quello relativo alla tipologia di vizi deducibili, in carenza di una norma che specifichi esattamente per quali vizi sia impugnabile il lodo. La dottrina[70] risolve il problema affermando che, poiché il lodo, in questa sede, è sempre di diritto e mai di equità, allora esso è sempre impugnabile per violazione delle norme inderogabili di legge, del contratto collettivo quadro ed eventualmente del contratto collettivo di comparto. Esso, inoltre, poiché inerisce ad un arbitrato irrituale e non rituale è impugnabile con le ordinarie azioni contrattuali di nullità (ex art. 1418 c.c.), di annullabilità (ex art. 1425 c.c.) e per eccesso di mandato (ex art. 1711 c.c.).

Parte della dottrina[71] ritiene che l'arbitrato in materia di pubblico impiego sia un arbitrato rituale e non irrituale, almeno con riferimento alle ipotesi di arbitrato anteriori alla data di entrata in vigore del contratto collettivo quadro del 23-1-2001 e, sempre, con riferimento agli arbitrati di cui agli art. 55 del testo unico, in materia di sanzioni disciplinari.

Con riferimento, in particolare, alle decisioni arbitrali emanate in tema di sanzioni disciplinari, in data anteriore al 30-6-1998 [72], data di passaggio della giurisdizione dal G.A. al G.O., in materia di pubblico impiego, detta dottrina precisa che esse sono impugnabili davanti al giudice amministrativo.

4. Problematiche emergenti dalla mancata accettazione dell'amministrazione all'arbitrato

In materia di diritto del lavoro, salvo il caso delle sanzioni disciplinari, l'amministrazione potrebbe non accettare la proposta del lavoratore di risolvere la controversia per le vie arbitrali, anziché giurisdizionali. Da un punto di vista strettamente normativo, la P.A. è legittimata a rifiutare la procedura de qua, proprio in virtù del principio di alternatività e facoltatività dell'arbitrato.

Detta libertà di accettazione o meno scaturisce, oltre che dai predetti principi, anche dalla considerazione che gli atti di accettazione della proposta di arbitrato e di designazione dell'arbitro rientrano in una fase di formazione del consenso squisitamente privatistica, disciplinata da norma contrattuale e non retta da disposizioni pubblicistiche.

---

68 Cfr., sul punto, G. Noviello, cit. p. 189.

69 F. Buffa, *Il pubblico Impiego privatizzato nella giurisprudenza*, casa Editrice Tribuna, Piacenza, 2004, 1460.

70 Cfr. Salvatorelli, cit. 17

71 Cfr. F. Buffa, *Il contenzioso,* in *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza, La tribuna, 2004,1463.*

72 Cfr. l'art. 69, comma 7, del d.lgs. 165 del 2001; 72 M. SalvatorelI, *Commento al contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato",* sez. I, Commento al contratto, 13; Salvaneschi, *Il nuovo arbitrato in materia di lavoro,* in Riv. dir. Process., 1999, 139 ss; Taruffo, *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte,* in RA, 1997, 481 ss.

D'altra parte, un obbligo della P.A. di accettare il procedimento sussiste solo in materia di sanzioni disciplinari impugnate davanti all'arbitro unico.

Nella prassi dei casi, tuttavia, non è mancato chi, di fronte alla mancata risposta dell'amministrazione o di un espresso rifiuto della stessa, ha esperito le procedure di impugnazione del silenzio-assenso, o dell'atto di rifiuto o quelle di mancata emanazione di un atto amministrativo, davanti al giudice amministrativo, ai sensi della legge 241 del 1990.

Parte della dottrina[73], infatti, partendo dall'assunto per cui la pubblica amministrazione, anche quando agisce nei rapporti di diritto privato, utilizza denaro pubblico per cui deve attenersi sempre a criteri di trasparenza amministrativa in ogni fase ed in ogni aspetto della sua attività ha ritenuto che l'amministrazione pubblica, anche nella procedura arbitrale, tipicamente privatistica, deve giustificare la mancata accettazione.

A proposito dell'accettazione dell'arbitrato, da parte dell'amministrazione, si pone un altro problema.

Sulla base delle norme vigenti in materia, l'amministrazione è tenuta a manifestare la propria disponibilità ad accettare il ricorso alla procedura arbitrale entro un termine che decorre dalla data di ricezione della richiesta da parte del lavoratore, ma poi può revocare il proprio consenso, già manifestato, come d'altra parte lo stesso lavoratore, fino a quando l'arbitro non sia stato concretamente individuato e non abbia comunicato alle parti la propria accettazione.

Le norme, così formulate, risultano poco chiare, dato che non sempre le parti conoscono il momento iniziale di decorrenza del termine di revoca del loro consenso, in quanto l'arbitro può comunicare l'accettazione in via informale.

Come soluzione a detto problema, una parte della dottrina ha ritenuto che, sul punto, si possa applicare la norma processuale di cui all'art. 156 c.p.c.[74], sul principio di sanatoria in caso di nullità degli atti, qualora questi raggiungano il loro scopo. Di conseguenza una eventuale accettazione tardiva, da parte della P.A., oppure una sua omessa espressa accettazione, tuttavia ricavabile dal raggiungimento dello scopo, comportano la validità del consenso arbitrale e quindi dell'eventuale lodo successivamente emesso.

5. Nuove ipotesi di "pregiudizialità amministrativa" nell'ambito del processo arbitrale del lavoro, che derogano al principio di "concentrazione di giudizi"

Con riferimento all'ipotesi in cui la giurisdizione esclusiva sia, non del giudice amministrativo, ma del giudice ordinario, come avviene in materia di pubblico impiego, il problema delle situazioni di pregiudizialità amministrativa, che vanificano il "principio di concentrazione dei giudizi"[75], già esaminato a proposito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo[76,] di regola, non si dovrebbe porre, in quanto tutta la materia del pubblico impiego è di competenza del giudice ordinario e quindi oggetto di giudizio dell'eventuale arbitro adito e ciò in virtù del principio di ricostruzione dell'istituto arbitrale quale deroga convenzionale alla giurisdizione ordinaria.

La questione potrebbe, tuttavia, porsi solo limitatamente alle ipotesi in cui, ad es. la richiesta di risarcimento del danno fosse consequenziale all'annullamento di un atto amministrativo che, ovviamente, non è di competenza del giudice ordinario, che può solo disapplicarlo, ma del solo giudice amministrativo (per es. l'impugnazione di una graduatoria in materia di concorsi). In detta ipotesi l'arbitro sarebbe tenuto a sospendere il giudizio davanti a sè in attesa della risoluzione della controversia davanti al giudice amministrativo. Solo in detta ipotesi, quindi, potrebbe verificarsi una situazione di pregiudizialità amministrativa che verrebbe a "vanificazione dell'effetto di concentrazione" in un unico giudizio, davanti allo stesso giudice, delle domande di annullamento e

[73] Cfr. Curcurutu, *L'arbitrato del lavoro pubblico,* atti del convegno del 26-11-2002, presso la Camera dei deputati.
[74] Sull'applicabilità della disposizione di cui all'art. 156 c.p.c. in materia arbitrale si cfr. Cass., Sez. I, sent. n. 8595 del 15-07-1992.
[75] Delle domande di annullamento e di risarcimento del danno.
[76] Si cfr. capitolo I.

di risarcimento del danno, che costituisce la ragione principale ispiratrice delle riforme dal d.lgs. 80 del 1998 e dalla legge 205 del 2000.

6. Applicabilità dell'arbitrato alle controversie di lavoro pubblico con specifico riferimento alla materia relativa alla fruizione di prerogative sindacali

Il Dipartimento della funzione pubblica, in base a quanto previsto dalla normativa vigente, in materia di prerogative sindacali, deve procedere annualmente, a consuntivo, alla verifica dei contingenti dei distacchi, aspettative e permessi sindacali fruiti dalle organizzazioni sindacali rappresentative, sulla base dei dati forniti dalle amministrazioni interessate (cfr. le disposizioni di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 165 del 30–3-2001, nonché dal CCNQ del 7-8-98 e successive modificazioni ed integrazioni).

La disposizione contrattuale anzidetta, in verità, si riferisce direttamente soltanto ai distacchi ed alle aspettative sindacali ma un'interpretazione sistematica delle norme citate porta a desumere che detta verifica debba essere effettuata dall'amministrazione de quo anche con riferimento ai permessi sindacali.

La pratica amministrativa, ha fatto sorgere varie questioni teoriche e pratiche sulla materia.

Innanzitutto si è posto il problema relativo alla data di decorrenza del termine di prescrizione dell'eventuale diritto di credito dell'amministrazione al recupero delle somme indebitamente spese a sostegno di prerogative sindacali fruite ma non spettanti. Inoltre si sono posti alcuni problemi in ordine all'applicazione concreta delle norme sulla fruizione delle prerogative sindacali, di cui al CCNQ del 7-8-98 e successive modificazioni.

Tutta la materia è disciplinata da norme inderogabili per cui, in dette ipotesi, l'eventuale ricorso a forme arbitrali di risoluzione delle controversie comporterà l'applicazione dell'istituto arbitrale secondo la disciplina generale prevista dal CCNQ. Si tratterà, dunque, di un arbitrato unico irrituale e di diritto e non certamente di un arbitrato che potrà essere deciso secondo equità.

Si evidenzia, tuttavia, che con riferimento agli specifici provvedimenti di autorizzazione alla fruizione di prerogative sindacali che, a seconda della tipologia di dipendenti, possono essere lettere o circolari dell'ARAN[77], attuative del contratto collettivo quadro, oppure decreti direttoriali o decreti del Ministro[78], detti provvedimenti possono essere impugnati esclusivamente davanti al giudice amministrativo e non davanti all'arbitro, trattandosi di atti che hanno ad oggetto diritti indisponibili dalle parti, che, pertanto, non sono suscettibili di essere oggetto di transazione né oggetto di giurisdizione del giudice ordinario.

7. Bilanci e prospettive per l'arbitrato e la conciliazione previsti dai contratti collettivi.

I dati statistici forniti dal Ministero del Lavoro, relativi al numero delle conciliazioni stragiudiziali e degli arbitrati realizzati nel periodo successivo alla riforma attuata con i d.lgs. 80 e 387 del 1998, dimostrano che la conciliazione, resa obbligatoria dalle citate norme, ha avuto un gran successo mentre l'arbitrato in materia di lavoro pubblico non ha avuto altrettanti risultati soddisfacenti.

Da un punto di vista strettamente statistico, è, infatti, raddoppiato il numero delle controversie concluse con un accordo delle parti, raggiunto prima dell'inizio della causa in sede di conciliazione, mentre solo un numero infimo di controversie è stato deciso e risolto in sede di arbitrato collegiale o unico irrituale.

La ragione di quello che potremmo definire "l'insuccesso dell'arbitrato", almeno nella prima attuazione, può essere dipesa innanzitutto dalla poca conoscenza dello strumento medesimo, data la recente istituzione ed applicazione dello stesso in materia di pubblico impiego, dalla carenza effettiva di mezzi operativi, dalla diffidenza delle pubbliche amministrazioni nell'utilizzazione di questo strumento operativo, che, in effetti, è obbligatorio per la P.A. solo nell'ipotesi di arbitrato in

[77] Come per il personale del comparto ministeri.
[78] Come per il personale della Polizia ad ordinamento civile, per i Prefetti e Diplomatici.

materia di sanzioni disciplinari ed infine dalla paura di assumersi delle responsabilità, infatti solo nella conciliazione e non nell'arbitrato è prevista un'esenzione di responsabilità amministrativa per il dirigente che accettasse la proposta conciliativa formulata dal collegio di conciliazione[79].

Non in tutte le regioni le Camere arbitrali stabili, istituite presso le Direzioni Regionali del Ministero del Lavoro, sono state messe in condizioni di operare effettivamente. La Cabina di regia sta ancora selezionando gli arbitri da inserire nelle liste arbitrali istituite o da istituire presso le Camere predette. E', infatti, in corso un progetto di cui si sta occupando il FORMEZ, con la collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica, su delega della Cabina di Regia, che si sta occupando di selezionare e di formare gli arbitri da inserire in quelle liste.

Inoltre, parte della dottrina[80], ha evidenziato che pur avendo il legislatore definito agli art. 412 ter e quater, l'arbitrato di lavoro come irrituale, in realtà, ha poi disciplinato il procedimento di espletamento dello stesso in maniera piuttosto puntuale, sia con riferimento al procedimento che relativamente alle norme che l'arbitro è obbligato a rispettare nella risoluzione della controversia.

L'arbitrato nel suo procedimento è regolato in maniera minuziosa, tanto da essere considerato, di fatto, un arbitrato rituale, piuttosto che irrituale, così da destare determinate ambiguità[81].

Esso, inoltre, non può essere deciso in equità, in quanto la materia del lavoro è costituita tutta da norme contrattuali e di legge inderogabili.

Si auspica, tuttavia, che una maggiore conoscenza dello strumento arbitrale in tale materia ed un maggior supporto operativo alle strutture medesime, possa portare a buoni frutti, come già la conciliazione, in quanto l'arbitrato ha il vantaggio di risolvere le controversie in tempi più brevi del giudizio ordinario, attesa anche la possibilità di svolgere davanti a sè la fase conciliativa oltre che quella contenziosa. Esso, inoltre, ha il pregio di essere meno costoso di un giudizio giurisdizionale e questo può costituire un incentivo al suo utilizzo proprio con riferimento ai dipendenti pubblici che notoriamente non dispongono di stipendi particolarmente alti.

Esso, inoltre, al pari del giudice ordinario, pur offrendo le stesse garanzie fondamentali, quali il contraddittorio, dispone di ampi poteri, quali la possibilità di disapplicare l'atto amministrativo ritenuto illegittimo, di risolvere le questioni interpretative di contratti, qualora espressamente a ciò autorizzato dalle parti e può disporre di ampi poteri istruttori.

In ogni caso è da tenere presente che l'arbitrato porta a compimento il nuovo modo di pensare la pubblica amministrazione in maniera privatistica [82]. Il rapporto di impiego dalla sua attivazione, nel suo espletamento, nelle sue patologie e fino alla soglia della sua estinzione, può ottenere una tutela negoziale. La negoziabilità dell'istituto arbitrale, in materia di lavoro pubblico, significa che è stato portato a compimento un modo di concepire il rapporto di lavoro pubblico da quando lo si attiva a quando giunge alla fine.

8. Questioni in materia di arbitrato in materia di sanzioni disciplinari

Le sanzioni disciplinari possono essere impugnate davanti al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, oppure davanti agli organi arbitrali.

Il CCNQ del 23-1-2001 prevede, all'art. 6, che le sanzioni disciplinari possano essere impugnate o davanti all'arbitro unico oppure davanti ad un organo collegiale (ex art. 55, commi 8 e 9 del d.lgs. 165 del 2001, prima art. 59, commi 8 e 9 del d.lgs. 29 del 1993), ma, in ogni caso, il procedimento resta lo stesso ed è quello indicato dall'art. 4 del contratto quadro.

Sussistono, dunque, tre diversi organi per le impugnazioni.

---

[79] M. Ricciardi, *Atti del Forum PA 2003,* su internet www. Forumpa. it.

[80] D. Borghesi*, Bilanci e prospettive per l'arbitrato e la conciliazione previsti dai contratti collettivi,* Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Giuffrè, Milano, 2003, 1057;

[81] D. Borghesi, cit. 1058.

[82] E. Tortora, *Raccolta relazioni convegno 7-8- maggio 2003*, Forum PA 2003.

Con riferimento al collegio arbitrale di disciplina, il procedimento si pone, dunque, in un rapporto di alternatività sia rispetto alla procedura dell'arbitro unico, di carattere generale di cui all'art. 2 e seg. dell'accordo quadro del 23-1-2001, sia rispetto alla tutela giurisdizionale.

Relativamente al termine di impugnazione della sanzione, davanti a questo giudice, l'art. 55 del d.lgs. 165 del 2001 stabilisce il termine di 20 giorni dalla effettiva applicazione della sanzione.

Un termine analogo non è stato previsto espressamente dal CCNQ del 23-1-2001, con riferimento al procedimento davanti all'arbitro unico, per cui, nella prassi applicativa, era sorto il dubbio se anche davanti all'arbitro unico fosse necessario rispettare il medesimo termine oppure l'impugnazione potesse essere effettuata anche successivamente. La questione è stata risolta dalla Cabina di regia che ha espressamente precisato, in risposta ad un quesito richiesto sul punto dal Ministero del Lavoro, che "l'articolo 6 del CCNQ del 23-1-2001 non modifica il termine di impugnazione delle sanzioni disciplinari in caso di ricorso alle procedure arbitrali, sia di fronte all'arbitro unico che di fronte ai collegi arbitrali di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 55 del d.lgs. 165/2001". Tale termine rimane, pertanto, di 20 giorni dall'applicazione della sanzione così come previsto dall'art. 55 comma 7 del d.lgs. 165/2001 e dall'art. 7 comma 6 della legge 300/1970.

La ratio dell'applicazione del medesimo termine ai due diversi procedimenti scaturisce dalla possibilità di applicare, ai collegi arbitrali de quibus, le norme di cui all'art. 7 della legge 300/1970, dato che il d.lgs. 165 del 2001, all'art. 56 fa esplicito riferimento a detta legge.

Un'altra questione che si pone, con riferimento all'arbitrato unico per sanzioni disciplinari, scaturisce dalla norma contrattuale, di cui all'art. 6, comma 2 del CCNQ del 23-1-2001, per cui esso è obbligatorio per la pubblica amministrazione, che non può opporsi né rinunciare ad esso, salvo l'ipotesi in cui l'impugnazione abbia ad oggetto una sanzione risolutiva del rapporto. Solo il lavoratore ha la facoltà di rinunciare alla procedura nel caso di mandato accordo sulla designazione dell'arbitro. Questa disposizione è stata criticata da autorevole dottrina[83], in quanto pone l'amministrazione in una posizione meno favorevole rispetto al privato creando una "disparità di trattamento" tra le parti. Recenti pronunce giurisprudenziali[84] hanno prospettato la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma, attesa la contrarietà della stessa al diritto di agire in giudizio, riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione, nonché in considerazione del costante orientamento giurisprudenziale contrario alla possibilità di introdurre, nel nostro ordinamento, forme di arbitrato obbligatorio.

Desta, inoltre, curiosità la ratio della norma così formulata in relazione anche alla circostanza per cui l'arbitrato è obbligatorio per la P. A. nelle ipotesi in cui il lavoratore abbia scelto di impugnare la sanzione davanti all'arbitro unico, mentre è facoltativo nell'ipotesi di collegio arbitrale.

Circa la natura giuridica dell'arbitrato collegiale, per sanzioni disciplinari, già l'art. 59, commi 7, 8 e 9 del d.lgs. 29 del 1993 (oggi recepito dall'art. 55 del d.lgs. 165 del 2001[85]), disciplinava i collegi arbitrali di disciplina, che la dottrina definiva di incerta natura rituale o irrituale, mentre la più recente giurisprudenza amministrativa li qualificava come arbitrati irrituali[86], diversamente dalla Suprema Corte di Cassazione[87] che conferiva ad essi una natura rituale e, di conseguenza al lodo una natura negoziale, con conseguente impugnazione dello stesso davanti alla Corte d'Appello. La nuova disciplina contrattuale leva ogni dubbio sulla natura giuridica di tale strumento che pertanto è irrituale, non solo perché è così espressamente definito nella nuova rubrica dell'art. 412 c.p.c., ma anche in quanto è disciplinato dal contratto collettivo ed impugnabile davanti al Tribunale del lavoro in primo grado, senza indicazione dei vizi tipici dell'arbitrato rituale.

---

83 Cfr. il commento di G. Noviello, cit. 193 ed in giurisprudenza la Cass, S. U., n. 1251 del 2000.

84 Cfr. Cass, S. U., n. 1251 del 2000.

85 L'art. 55 del d.lgs. 165 del 2001 prevede che "più amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento nel rispetto dei princìpi di cui ai precedenti commi".

86 Cons Stato, sez. VI, 23-9-1997, n. 1374.

87 Cfr. Cass. 7-4-1999, n. 3373, pubbl. in Giust. Civ., 1999, II, 2997, con nota di Noviello, *Da un obiter della Suprema Corte, un raggio di luce,sui collegi arbitrali di disciplina*

9. Possibilità per l'arbitro di diventare "giudice *a quo*"

In materia di giudizio arbitrale, con la sentenza 376 del 2001, la Corte costituzionale ha, per la prima volta, affrontato e risolto in senso affermativo il problema, già sollevato dalla dottrina[88], relativo alla possibilità di considerare l'arbitrato, rispettivamente, come "giudizio" e "giudice" *a quo*, ai fini della legittimazione all'instaurazione del sindacato di costituzionalità in via incidentale[89].

Il criterio utilizzato dalla Corte, che ha permesso di considerare l'arbitro come giudice *a quo* (e quindi il relativo giudizio davanti ad esso come giudizio da cui può scaturire una questione di legittimità costituzionale di una norma di legge), è stato quello oggettivo, in base al quale per aversi giudizio "a quo" è sufficiente che sussista l'esercizio effettivo di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge, da parte di soggetti, che seppure estranei all'organizzazione della giurisdizione, svolgano tuttavia la loro attività di giudizio in una posizione che possa essere qualificata come "*super partes*".

Poiché il collegio arbitrale non è certamente un organo giurisdizionale statale, non è certo possibile utilizzare il criterio soggettivo ma solo quello oggettivo riferito.

La decisione della Corte si riferisce, in verità, ad un arbitrato rituale (non di lavoro) che costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile, per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione della controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria.

Il criterio oggettivo utilizzato dalla Corte sembra, tuttavia, potersi estendere anche all'arbitrato irrituale di lavoro subordinato pubblico ove le garanzie suddette, alla luce di quanto già evidenziato ed illustrato al cap. II, sussistono tutte.

[88] Cfr. F. Sacco, *Anche l'arbitro "diventa" giudice a quo*, Cronache in www. Associazione costituzionalisti. it.

[89] Nella fattispecie si trattava di un arbitrato rituale (sorto tra il Comune di Napoli e il Consorzio CO.RI., concessionario per la realizzazione di parte del programma di ricostruzione dei territori colpiti dai terremoti dell'80 e '81), nel corso del quale il collegio arbitrale denunciava alla Corte l'illegittimità di alcune disposizioni normative (art. 3, comma 2, d.l. 180/98 convertito con l. 267/98 e art. 8, comma 1, lett. *d*, d.lgs. 354/99) che, in sostanza, gli sottraevano la "competenza" a decidere della questione.
Il Giudice costituzionale, anche a seguito dell'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura dello Stato, ha dovuto perciò accertare in via preliminare la legittimazione dell'arbitro a sollevare, ai sensi dell'art. 1 l. cost. 1 del 1948, questioni di legittimità costituzionale.

IL DIFFICILE RAPPORTO TRA STATO E PUBBLICITA': UN'ANALISI STORICA

di Claudio Ridarelli[*]

1. Un'esigenza venuta da lontano

Nel settembre 1933, si tenne in Italia il Congresso Internazionale della pubblicità, promosso dall'Unione Continentale della Pubblicità, fondata nel 1928 a Parigi. Gli scopi che l'U.C.P. sin dalla sua costituzione si prefiggeva erano quelli di unire le organizzazioni pubblicitarie dei vari paesi dell'Europa continentale e di trattare, per mezzo di lavoro svolto in comune, tutti i problemi della pubblicità, di promuovere la collaborazione tra arte e pubblicità (a quei tempi chiamata ancora *réclame*) non perdendo di vista gli interessi tecnici.

Scopi che l'U.C.P. cercava di raggiungere attraverso:
- la promozione di mostre internazionali nel campo della pubblicità;
- l'attivazione dello studio e dell'insegnamento dei diversi sistemi pubblicitari;
- la creazione di un ufficio centrale per la documentazione tecnica e le informazioni;
- lo studio delle questioni giuridiche internazionali, riferentisi alla pubblicità.

Il Congresso del 1933 che seguiva quelli svolti a Parigi nel 1928, a Berlino nel 1929 e a Bruxelles nel 1930, fu articolato in due sessioni: 16 e 19 settembre a Roma, 20 e 21 a Milano, mentre le giornate del 22, 23 e 24 erano state dedicate, principalmente per gli ospiti stranieri, a visite facoltative alle regioni dei laghi e a Venezia.

La suddivisione del Congresso tra Roma e Milano, sanciva di fatto il diverso ruolo che era stato assegnato alle due città: politico-amministrativo per la capitale, industriale e commerciale per Milano. Un ruolo imposto dall'alto, quello di Roma, visto che da Quintino Sella in poi, i governi avevano cercato di ostacolare e impedire il sorgere di Industrie nell'area capitolina.

Questo diverso ruolo traspare evidente dall'elenco degli interventi e dalle sezioni:
- *pubblicità dello stato e pubblicità collettiva* a Roma;
- *arte e pubblicità, la pubblicità a mezzo stampa, pubblicità e arti grafiche* e altri argomenti tecnici a Milano.

Al termine delle giornate e delle singole sezioni, vennero approvate diverse mozioni e particolarmente degna di attenzione, ci sembra la seguente:
- *il Congresso internazionale della pubblicità, chiede che, data l'importanza e l'utilità sociale a cui possono assurgere le funzioni del Tecnico pubblicitario, sia riconosciuto nei diversi paesi il valore del titolo professionale e ne siano fissate, possibilmente in modo uniforme e internazionale, le modalità e le caratteristiche del riconoscimento*.

Diciotto anni dopo, nel corso del II° Congresso nazionale della pubblicità tenutosi a Genova, ai primi di ottobre del 1951, furono presentati e approvati, tra gli altri, i seguenti ordini del giorno:
- *udita la relazione Dal Col*[1] *sulla necessità della creazione degli Albi professionali, segnala la necessità di una più giusta valutazione ed un più largo impiego da parte dei governi, degli enti pubblici e privati, delle organizzazioni di classe (sic) e di categoria, delle associazioni e rappresentanze di produttori e venditori, ecc., dell'arma potente e moderna della campagna di pubblicità collettiva come strumento efficacissimo di difesa e conquista di qualunque mercato interno o straniero, nonché quale mezzo indispensabile per indirizzare, educare le masse verso il consumo di prodotti più utili e quindi verso la difesa dei legittimi interessi di chi possiede i titoli della professione pubblicitaria, fa voti che la F.I.P. provveda al più presto alla formazione degli albi e al loro riconoscimento da parte dello Stato;*

---

[*] Claudio Ridarelli è stato responsabile del Centro studi dell'ACPI (Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani).

[1] Nella sua relazione sul tema della formazione dei quadri, Dal Col (1901-1964), direttore generale della SIPRA, aveva dichiarato che le deficienze che si riscontravano nella pubblicità italiana dipendevano in gran parte dalla mancanza di albi.

- *approva la relazione di Luigi Romagnoli su Lo Stato e la Pubblicità*[2] *e fa voti affinché gli organi della Pubblica Amministrazione prendano in attenta considerazione la necessità del programma pubblicitario illustrato; prega il gruppo parlamentare per la pubblicità di tenere in costante evidenza l'argomento presso le competenti autorità;*
- *dato atto che la vigente legislazione in materia di pubblicità è anacronistica e non risponde alle esigenze di questo importante fondamentale servizio dell'economia moderna, formula voti affinché sia nominata una commissione di studio per la preparazione di un testo unico per la disciplina giuridica della pubblicità.*

Tre anni dopo, il IV Congresso nazionale della pubblicità (Venezia, 25,28 settembre 1954) approvava le seguenti mozioni:

- *sentita la relazione Lo Stato nemico della pubblicità*[3] *e gli interventi dei congressisti, propone la costituzione di una Commissione composta da rappresentanti delle associazioni aderenti alla F.I.P. e da rappresentanti dell'U.P.A. per studiare quell'azione che riterrà più opportuno intraprendere, almeno per ridurre (se non è possibile far abrogare la legge del 24 giugno 1954, n. 312) gli effetti gravemente dannosi di una tassa che colpisce gli sforzi che si compiono per lo sviluppo delle attività incrementative dell'economia italiana;*
- *chiede al governo che la legge recentemente promulgata venga riesaminata affinché la pubblicità non sia colpita alla radice da gravami fiscali, rappresentando la spesa pubblicitaria non già un reddito acquisito, bensì un seme che vuole essere fecondo di un futuro benessere, che è occasione virtuale di lavoro e, nell'ordine morale, atto di fiducia nella sana vitalità della Nazione, speranza di una concreta risposta alla angosciosa attesa di sicurezza economica espressa dal nostro popolo.*

Gli ordini del giorno e le mozioni riportati (ma gli esempi, succedutisi fino ai giorni nostri, sarebbero molto più numerosi), mostrano chiaramente come il problema di un corretto rapporto tra lo Stato e la pubblicità affondi le sue radici sin dai tempi in cui la pubblicità portava i calzoni corti, anzi da quando vestiva la divisa da balilla.

Un rapporto che si sviluppa sotto tre aspetti fondamentali:
- il riconoscimento della professione;
- la comunicazione pubblica e Istituzionale;
- la disciplina giuridica e fiscale della pubblicità.

Tre aspetti di uno stesso problema e strettamente legati tra di loro: la credibilità e la considerazione della professione del pubblicitario, diventato ora Comunicatore d'impresa.

Se l'importanza e la rilevanza della pubblicità, anche nel vasto campo della comunicazione pubblica, è riuscita in questi ultimi cinquant'anni a farsi breccia nel mondo politico e istituzionale, non altrettanto si può dire dei pubblicitari, coloro cioè che operano su basi professionali nelle molteplici attività connesse alla pubblicità.

Relegati tra le "varie" nelle classificazioni fiscali e previdenziali, i pubblicitari, ancora oggi, scoprono in molti casi di essere giuridicamente nessuno, come ad esempio in vertenze dove rimane estremamente difficile rendere comprensibile al giudice la materia della contesa e dei relativi diritti che vengono, nel migliore dei casi, esaminate e giudicate per analogia con altri settori di attività.

---

2 Una sintesi dell'intervento di Luigi Romagnoli è più avanti riportata.

3 Nella relazione che ha aperto i lavori del IV Congresso della Pubblicità, l'on Guido Mazzoli, premesso che *il potere è essenzialmente un fatto di convinzione e quindi di propaganda,* si chiede se è possibile lo Stato italiano *possa rappresentarsi e svilupparsi senza avvalersi della pubblicità.*
Di fatto, lo Stato avversa la pubblicità:
come produttore perché non esprime sufficientemente se stesso, ammonisce ma non convince e affida la sua attività ad incompetenti;
come consumatore (utente) *perché considera la pubblicità per i suoi beni e servizi, una spesa e non un investimento;*
come amministratore, perché considera la pubblicità degli imprenditori come una ricchezza da punire e non come una manifestazione da premiare, intralcia un'attività (che pur dovrebbe tonificare un ambiente economico pigro e statico) con provvedimenti quali la promulgazione della nuova imposta sulla pubblcità (D.P.24 giugno 1954, n. 342) o col mantenere in vita disposizioni di polizia che pesano sul prestigio delle agenzie.

Lo stesso termine *pubblicitario* ha faticato non poco a farsi largo, non essendo a tutti chiara la differenza tra *pubblicista* e *pubblicitario*: perfino nel film *Intrigo Internazionale* di Alfred Hitchock, uscito in Italia nel 1959, i doppiatori avevano fatto più volte ripetere a Cary Grant, nei panni di un titolare d'agenzia di pubblicità, che lui era un *pubblicista*!

2. Le origini della non identità della professione pubblicitaria

Come accennavamo, questa mancanza di identità ha origini lontane: risalendo infatti agli anni trenta, troviamo che lo stato corporativo anziché prevedere una figura unica professionale pubblicitaria, anche se con specializzazioni diverse, aveva preferito smembrarla assegnandola a differenti corporazioni, a seconda delle proprie attitudini e caratteristiche:

- alla Confederazione del commercio erano stati assegnati i venditori in proprio di mezzi pubblicitari nonché le agenzie *(sic)* di pubblicità dei giornali e periodici. E qui è bene far subito rilevare come abbia origine il grande equivoco sul termine *Agenzia di pubblicità*, un equivoco ancora non del tutto debellato e che è la causa di grosse incomprensioni e di assurde disposizioni, come ad esempio l'obbligo della licenza della Questura e dell'esposizione del tariffario. A onore del vero, nell'elenco delle attività assegnate alla Confederazione del commercio vengono menzionate anche le Agenzie tecniche (sia che realizzino campagne pubblicitarie, sia che si limitino alla consulenza), gli organismi commerciali che provvedono alla creazione dei progetti di lanci pubblicitari di ogni genere e con qualsiasi mezzo, fornendo, ove occorra, il materiale relativo; oltre agli assuntori in proprio di mezzi pubblicitari di cui fanno commercio;
- assegnati alla Confederazione professionisti e artisti, i cartellonisti, gli scrittori, i disegnatori pubblicitari;
- alla Federazione autonoma delle comunità artigiane, dovevano iscriversi i fotografi pubblicitari, gli artigiani fabbricanti di piccoli apparecchi per la pubblicità luminosa, oggetti regalo, oggetti *réclame*, ecc.;
- facevano, infine, capo alla Confederazione dell'industria i produttori e fabbricanti di materie e oggetti di pubblicità da essi stessi venduti direttamente ai consumatori.

Come osservava Antonio Valeri[4] nel suo libro *Pubblicità italiana* (*ediz. Sole 24 Ore* 1986) "un vero *bailamme,* che rivelava una conoscenza approssimativa della pubblicità e dei suoi mezzi da parte delle alte gerarchie del regime"

Eppure in campo politico, durante il ventennio, le organizzazioni pubblicitarie avevano cercato di acquisire benemerenze attraverso la collaborazione onorifica che diedero alle manifestazioni del regime: da quella a favore del Prodotto nazionale, alla Battaglia del grano, alla Mostra della rivoluzione, all'Opera nazionale balilla, ecc., in occasione delle quali furono messi a disposizione gratuitamente pagine di giornali, spazi affissionali, e altri mezzi pubblicitari.

3. Il ruolo della pubblicità nel dopoguerra (1945-1950)

Nella grande ventata di speranza, di entusiasmo e volontà di ripresa, propria del secondo dopoguerra, anche la pubblicità sente di poter recitare un ruolo importante nella trasformazione strutturale del paese. Capisce, però, che è necessario rinnovarsi e impegnarsi a fondo per superare nel più breve tempo possibile il grave ritardo nel suo sviluppo professionale e organizzativo.

Come afferma il già citato Antonio Valeri "*a questo nuovo clima sociale ed economico, i pubblicitari italiani guardano con crescente impegno e con qualche giustificata preoccupazione. E' anzitutto emerso ai loro occhi l'esigenza di una organizzazione, di modelli di lavoro, di regole professionali, per cancellare le immagini pur sempre presenti dei Dulcamara infiltrati nei quadri di una professione antica nelle origini, ma nuova negli obiettivi nella serietà dei compiti cui era chiamata: riunirsi, riprendere le fila, recuperare il tempo perduto, rimettersi in quota nel confronto con gli altri paesi. Questo è il compito immediato e non mancano certo gli animatori, cosicché la*

[4] Antonio Valeri (1900,1986) passato dal giornalismo alla comunicazione d'azienda. Presidente della F.I.P. (1951) e della T.P. (1953-54). Direttore della F.I.P. (1950-52 e 1954-1968).

risposta dei pubblicitari è unanime e pronta."

Nasce così l'UIP, Unione Italiana Pubblicità[5], che si trasformerà, qualche anno dopo, nella gloriosa FIP (Federazione Italiana Pubblicità).

Il più tenace assertore della necessità di una seria organizzazione delle categorie pubblicitarie quale strumento per la loro ascesa, fu senz'altro Nino G. Caimi (1876-1952) che già verso la fine degli anni venti aveva proposto la costituzione di un Ente nazionale per la pubblicità. Si deve infatti alla sua infaticabile opera la fondazione dell'UIP e della FIP, di cui fu presidente nei primi cinque anni e proprio a lui si deve l'iniziativa di quei congressi annuali della pubblicità che tanto hanno contribuito all'affermazione della pubblicità in Italia.

Tra le varie importanti iniziative (come il controllo delle tirature, l'insegnamento della pubblicità, la normalizzazione delle tariffe di affissione e, infine, la pubblicità alla pubblicità con l'organizzazione di manifestazioni e incontri) c'era anche il tentativo di allacciare rapporti con gli organi di Governo e con i pubblici poteri in genere, per richiedere giustamente di essere interpellata su iniziative e norme che la riguardavano. Si era infatti verificato che nella programmazione e realizzazione della *Campagna per il prestito della ricostruzione* fossero stati chiamati a collaborare noti artisti e letterati ed economisti ma non erano stati interpellati i pubblicitari, gli unici esperti in grado di garantire l'impiego degli strumenti più idonei al conseguimento del fine, con il minimo dispendio di energie e di denaro. E purtroppo malgrado la vibrata protesta della neonata Associazione, episodi simili erano destinati a ripetersi numerosi nel tempo.

4. La crescita professionale negli anni cinquanta

Ben coscienti che per ottenere dei risultati concreti sarebbe stata necessaria una lenta maturazione, i vertici della FIP, iniziarono un sistematico e continuo lavoro ai fianchi per richiamare l'attenzione ed il coinvolgimento delle forze politiche ed economiche con manifestazioni di larga risonanza, a cominciare dal I Congresso della pubblicità tenutosi a Torino nel 1950, nel quale vennero affrontati per la prima volta problemi come: verità e lealtà in pubblicità, stato giuridico della pubblicità, diritto d'autore sulle creazioni pubblicitarie, raccolta di usi e consuetudini della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici, insegnamento della pubblicità e problemi fiscali.

Si cercava di affermare la funzione economica e i riflessi sociali della pubblicità, per richiamare su di essa, al fine di farne strumento di progresso e di sviluppo, l'attenzione, pressoché assente del mondo politico, scientifico, accademico e tecnico.

Ma quello delle categorie dei pubblicitari, restava uno dei problemi più impellenti e nel congresso del 1954, si registrarono due importanti interventi su questo tema:

Antonio Valeri, allora direttore della F.I.P., affermò che "*la pubblicità rappresentava il quinto potere e chiedeva anch'essa quell'ordinamento giuridico portato dai tempi*" Era pertanto auspicabile "*un testo unico legislativo sulla pubblicità che non avrebbe dovuto prescindere dalla classificazione e definizione delle diverse attività pubblicitarie, per precisarne i limiti e le responsabilità e per assicurare a coloro che le esercitano uno stato giuridico professionale*".

Concetto ribadito dal dott. La Manna, che nella sua relazione *Definizione delle categorie*

[5] L'U.I.P., Unione Italiana Pubblicità venne fondata nel 1946, dopo che l' associazioni dei mezzi e delle agenzie e quella dei tecnici e artisti pubblicitari (sorte l'anno precedente) avevano concordato lo scioglimento per confluire nella costituenda associazione, al fine di realizzare una più stretta coesione e un'azione unitaria.
Gli aderenti erano stati ripartiti in quattro gruppi:
-commercio e industria della pubblicità
-utenti pubblicitari
-artisti e tecnici pubblicitari
-ausiliari delle attività pubblicitarie.
Il comitato costitutivo (che aveva l'incarico di redigere lo statuto) era composto da Nino Caimi e Dino Villani (presidenti della disciolte associazioni), Mario Bellavista, Luigi Cerrini, Carlo Dradi, Attila du Chéne, Nino Maggioni, Luigi Patellani, Giulio Cessare Ricciardi.
Nell'anno successivo l'U.I.P. si trasformò in F.I.P.

pubblicitarie, chiedeva un pronto intervento in tal senso, anche attraverso una esatta nomenclatura che definisse la figura e le competenze dei singoli specialisti.

Un fatto positivo sembrò l'iniziativa intrapresa da pubblicitari deputati al Parlamento, Roberto Tremelloni e Guido Mazzali, di costituire sulla falsariga di quanto realizzato dai pubblicitari statunitensi e inglesi, un Gruppo parlamentare della pubblicità (citato nella Mozione del 1951 sopra riportata). Il gruppo, costituito da una trentina tra deputati e senatori di ogni parte politica, avrebbe dovuto realizzare una sede permanente di discussione, in sintonia con le organizzazioni di categoria, dei problemi pubblicitari. Purtroppo, malgrado la buona volontà e l'interessamento dei promotori, tutto si limitò alla partecipazione di qualche deputato o senatore a congressi e convegni sulla pubblicità. Le problematiche che avrebbero dovuto richiedere l'esame dei parlamentari rimasero ignorati e disattesi. Abbandonati e senza soluzione i problemi relativi all'insegnamento, alle imposte, alla revisione della legislazione che ingloba tuttora, le aziende e le agenzie di pubblicità tra le agenzie di mediazione.

5. Lo Stato come utente pubblicitario

La relazione presentata da Luigi Romagnoli al Congresso della pubblicità del 1951 (più sopra menzionata) tendeva a mettere in risalto la necessità per l'Italia di servirsi della pubblicità per incrementare il consumo dei prodotti di sua fabbricazione e l'uso dei servizi che gestisce: "*è un errore ritenere che lo Stato in quanto tale, possa sottrarsi alle leggi che regolano l'attività industriale e commerciale, la domanda e l'offerta, i costi e i ricavi. Nessuna disposizione di legge riuscirà ad esonerare lo Stato, produttore o commerciante, dall'obbligo (o dalla convenienza) di mantenere assidui e continuativi rapporti con l'opinione pubblica e con i consumatori, i quali, con i loro maggiori o minori acquisti, determinano in definitiva la maggiore o minore floridezza di qualsiasi organismo economico*".

Concludeva: "*Lo Stato ha tutto l'interesse a rivedere radicalmente le tradizionali norme che regolano i suoi rapporti con i consumatori e a migliorarle. E questo si può ottenere solo con una assidua illustrazione, con una tenace propaganda, con una efficace e ben congegnata pubblcità*".

Nel corso dello stesso Congresso, il Presidente della FIP, Dino Villani aveva trattato, per la prima volta in Italia, il tema "Propaganda politica e pubblicità". "*Che avverrebbe*, si era chiesto il relatore, *se la pubblicità commerciale adottasse i metodi in uso nella propaganda politica?: si avrebbero ogni giorno battaglie di attacchini e interminabili liti in tribunali dove i giudici siederebbero in permanenza per giudicare cause di concorrenza sleale*".

Forte della sua esperienza maturata in grandi aziende, come la Motta e la GiViEmme, Dino Villani, dopo aver accusato la propaganda politica di essere in prevalenza impostata sulla denigrazione, puntualizzava che la denigrazione, come tutte le armi negative rischia di diventare controproducente: si vuole attirare dalla propria parte il cittadino incerto calunniando il concorrente senza rendersi conto che con tale metodo si rinforzano i dubbi dell'elettore indeciso. "*Si commette un grave errore di psicologia*, affermava Villani, *credendo che con le ingiurie e con la notizia di scandali nel campo avverso si possano creare proseliti al proprio partito e si faccia del bene al proprio Paese. Queste forme non fanno che aumentare il numero degli incerti e degli scettici. Parole che a distanza di cinquant'anni sono ancora attuali*".

Nella sua relazione, il Presidente della FIP, aveva voluto indicare le affinità esistenti tra la propaganda politica e la pubblicità. Ambedue si rivolgono alla stessa massa, si servono degli stessi mezzi e cercano di ottenere scopi simili: da una parte si mira a guidare gli elettori nella scelta di un programma politico, nell'altra nella scelta di un prodotto o servizio. Concludendo la sua relazione, Villani, auspicava che per il futuro le due branche non continuassero ad ignorarsi e ad essere considerate due cose diverse.

E di propaganda politica e pubblicità si tornò a parlare anche in successivi convegni.

Intanto, nella Conferenza Internazionale della pubblicità, tenutasi a Londra nel luglio 1951, il pubblicitario inglese Hubert A. Oughton, nella sua relazione sulle *Responsabilità educative della*

pubblicità, aveva messo in evidenza l'importanza che poteva assumere l'organizzazione pubblicitaria nell'appoggiare campagne di interesse pubblico e nel diffondere la conoscenza dei problemi dell'igiene, delle assicurazioni, della difesa contro gli infortuni, ecc..

Qualche anno più tardi, nel 1958, in occasione della Settimana nazionale della pubblicità, fu avanzata la proposta per la costituzione, anche in Italia, sul modello dell'*Advertising Council* americano, di un organismo inteso a mobilitare gratuitamente tutte le forze della pubblicità per la realizzazione di campagne a favore della risoluzione di grandi cause e problemi nazionali come, ad esempio, la lotta contro l'analfabetismo, contro le malattie, a favore dell'igiene sociale ecc..

L'idea non ebbe allora seguito, ma venne attuata negli anni settanta dando vita a *Pubblicità Progresso*.

Questa, come altre iniziative (prima fra tutte la costituzione dell'Istituto di Autodisciplina pubblicitaria e del Codice di lealtà pubblicitaria) hanno sicuramente contribuito a dare una immagine diversa della pubblicità e a far cadere molti pregiudizi da parte della classe politica e Istituzionale. Forse per questo (o perché i tempi erano ormai maturi) a partire dagli anni settanta, ma ancora più massicciamente negli anni ottanta, lo Stato è diventato utente di pubblicità e per ottenere i risultati prefissi si è convinto della necessità di affidarsi a strutture professionali in grado di offrire le migliori garanzie. Per quella radicata attitudine alla confusione, molte volte è capitato che ai bandi per l'attribuzione delle campagne, siano state invitate, oltre alle organizzazioni di tecnica pubblicitaria, anche delle concessionarie (ad esempio la SIPRA), ma un grosso passo avanti era stato compiuto.

6. La lunga strada verso il riconoscimento

Ma se le organizzazioni pubblicitarie, sono riuscite ad ottenere il giusto riconoscimento, non altrettanto si può dire dell'operatore pubblicitario. Malgrado siano passati molti anni dalla prima richiesta di un riconoscimento del titolo professionale di Tecnico pubblicitario, la situazione non è molto cambiata: i pubblicitari, così come tantissime altre categorie professionali appartenenti a varie aree (dai servizi all'impresa, alle attività sociosanitarie, alle tecniche di comunicazione ecc., per un totale di quasi 3 milioni di addetti) sono ancora ritenuti dei professionisti di serie B. E non è un semplice fatto formale.

Nel campo delle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, anche per quella attitudine alla non chiarezza a livello legislativo che ha accomunato l'informazione alla comunicazione, non delineando i confini tra le due attività, essendo i consulenti e i tecnici pubblicitari una categoria non riconosciuta, si vengono a trovare svantaggiati di fronte a giornalisti che possono vantare l'appartenenza ad un albo professionale. Una situazione che, oltre a non facilitare il compito di chi, specie nelle amministrazioni locali, ha la responsabilità della comunicazione, tende di fatto ad escludere gli esperti nell'utilizzo dell'immagine pubblicitaria, dalle azioni tese al miglioramento dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e gli utenti dei servizi pubblici erogati. Tanto più che non essendoci una perfetta conoscenza dei termini, un giornalista iscritto all'albo dei pubblicisti, può facilmente essere scambiato per un esperto di pubblicità!

Almeno sotto questo aspetto, un ulteriore passo avanti si è avuto recentemente (7 febbraio 2001) con l'approvazione in via preliminare, da parte del Consiglio dei ministri, del regolamento di attuazione della Legge 150/2000 che, fissando i requisiti per i responsabili e gli addetti degli uffici per le relazioni con il pubblico e degli uffici stampa della pubblica amministrazione, prevede per i responsabili degli URP il possesso della laurea e della specializzazione post-universitaria in Scienza della comunicazione o relazioni pubbliche o di titoli assimilati rilasciati da Università pubbliche o private. E' ritenuto valido anche il *master* in comunicazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Il possesso di laurea specifica o di un perfezionamento post-laurea nel settore della comunicazione è richiesto anche per i collaboratori del responsabile dell'URP, mentre per gli altri addetti è richiesta, almeno, la frequenza a corsi d'aggiornamento specifici.

E' già un segnale verso l' auspicato riconoscimento.

Nel 1987 ci fu il lodevole tentativo degli onorevoli Bergoglio, Di Donato e Diglio di presentare una proposta di legge concernente l'istituzione dell'albo professionale dei pubblicitari, che oltre a disciplinare e valorizzare la professione pubblicitaria, intendeva sancirne il riconoscimento giuridico. Iniziato il suo *iter* burocratico parlamentare, la proposta ha finito per perdersi nei meandri delle commissioni.

Ben più determinata e costantemente supportata, l'azione intrapresa dal CNEL per una riforma delle professioni che, nel pieno recepimento delle direttive comunitarie, fosse giunta a stabilire delle regole di accesso in linea con gli *standard* minimi europei. La proposta avanzata dal CNEL tende al superamento degli ordini e degli albi, puntando su un riconoscimento degli organismi rappresentativi di specifiche categorie professionali, in grado di garantire la professionalità dei propri iscritti.

Le direttive CEE 89/48 e 92/51, infatti, stabiliscono una procedura di riconoscimento professionale che prende le mosse dalla distinzione del concetto di attività da quello di professione in quanto l'attività rappresenta il contenuto della professione.

Ne consegue che oggetto della professione può essere una pluralità di attività ed una stessa attività può essere oggetto di più professioni. Pertanto la disciplina comunitaria tende a:
- parcellizzare le professioni nella molteplicità delle attività che ne costituiscono il contenuto;
- regolamentare la singola attività e non l'intera professione;
- stabilire per ogni attività i requisiti di accesso e le modalità del suo esercizio;
- creare per ciascuna attività un apposito titolo di funzione che attribuisca al solo titolare le funzioni specifiche previste dal titolo.

In particolare la Direttiva 92/51 definisce regolamentata quella associazione o organizzazione che oltre a promuovere e mantenere un livello elevato nel suo settore specifico, abbia un riconoscimento ufficiale da parte di uno stato membro e possieda la facoltà di:
- rilasciare ai propri membri un diploma o attestato;
- esigere il rispetto di regole di condotta professionale da essa stabilite;
- conferire il diritto a un titolo o a beneficiare di uno status corrispondente.

Con questo approccio il CNEL ha inteso affrontare la risoluzione del problema del riconoscimento delle professioni non regolamentate in Italia.

Questi intendimenti vennero presentati per la prima volta il 3 dicembre 1989, nel corso di un apposito Forum intitolato *Albi, ordini, elenchi*. La stampa e la televisione pensarono bene di intitolare i servizi con frasi di scherno come "Ora anche i maghi e i cartomanti chiedono l'albo!": Era un'avvisaglia del muro di pregiudizi, interessi di parte, superficialità, informazione settaria, contro il quale erano destinate a scontrarsi le giuste aspettative di seri professionisti.

Ma per niente scoraggiato da questa palese ostilità, il CNEL procedeva nel suo progetto, partendo da una complessa e necessaria opera di monitoraggio.

Personalmente, ebbi l'occasione di partecipare al Forum di presentazione e a quelli successivi, in qualità di Presidente della Federpubblcità (ma facevo anche parte dell'ACPI e della TP), e intuii che quella tracciata dal CNEL poteva essere l'unica strada percorribile. Ma mi resi anche conto che un riconoscimento giuridico della nostra professione necessitava di uno sforzo sinergico di tutte la associazioni professionali del settore. Il mio appello fu recepito soprattutto dal Vice Presidente della TP, Mario Borrelli, che si attivò alacremente, supportato anche dal Segretario della Federpubblicità, Mauro Covino. E il 10 marzo 1992, esattamente un anno dopo il primo incontro informale nell'ufficio del Presidente della TP, Luigi Rinaldi, venne costituita l'ICI, Interassociazione della Comunicazione d'Impresa[6] , con le seguenti finalità:

[6] Fanno parte dell'I.C.I. i soci fondatori: ACPI, Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani; AIAP Assoc. Italiana Progettazione per la Comunicazione Visiva; AICAP, Assoc. Aziende Italiane Cartelli e Arredi Pubblicitari; AISM, Assoc. Italiana per gli Studi di Mercato; FEDERPUBBLICITA', Federazione It. Operatori della Pubblicità; FERPI, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana; TP, Assoc. Italiana Pubblicitari Professionisti. Attualmente fanno parte dell'I.C.I anche: ADCI, Art Directors Club Italiano; AICUN, Assoc. Italiana Comunicatori d'Università; ANSWER, Assoc. Italiana Sponsorizzazioni;

- svolgere le azioni più opportune e intraprendere iniziative per la valorizzazione della professione del comunicatore d'impresa, operando in particolare per la propagazione dell'interassociazione stessa, perseguendo l'acquisizione della personalità giuridica attraverso certificazione pubblica, nel rispetto delle direttive CEE;
- tutelare gli interessi morali e professionali della categoria;
- favorire e promuovere l'insegnamento delle discipline della comunicazione d'impresa, della ricerca e l'aggiornamento professionale;
- promuovere studi e ricerche sulle discipline relative e connesse;
- promuovere la presenza del settore della comunicazione d'impresa in Italia e all'Estero presso le istituzioni nazionali ed internazionali.

Costituitasi la Consulta delle Associazioni delle professioni non regolamentate, con il comune obiettivo del raggiungimento della certificazione pubblica, l'ICI è entrata a farne parte ricoprendo il comparto della Comunicazione d'impresa.

Le altre associazioni professionali, sulla base del settore in cui operano, sono state suddivise nei seguenti comparti:
- servizi all'impresa;
- attività socio-sanitarie;
- tecniche di comunicazione;
- arti, scienze e tecniche.

Sono 142 le associazioni professionali presenti nella banca dati CNEL (103 quelle appartenenti alla Consulta), per un totale di circa 2 milioni 700 mila professionisti.

7. Il progetto del CNEL

A distanza di più di dieci anni, cioè da quando il CNEL ha cominciato a dedicare alle professioni tradizionali ed emergenti una attenzione specifica, il lavoro professionale ha assunto una particolare importanza e rappresenta oggi la parte più dinamica e in crescita del mercato del lavoro. Sta infatti aumentando la frammentazione delle attività produttive e la conseguente riarticolazione dei ruoli e delle responsabilità: emerge la consapevolezza di dover essere imprenditore di se stesso e di dover continuamente confrontare le proprie competenze.

Questo processo di individuazione del lavoro è palese nella nuova economia in rete che sta creando nuovi mercati, ma lo è altrettanto nei servizi professionali in cui la somma di conoscenze, di competenze e di aggiornamento continuo, sono elemento fondamentale di successo.

Ed è lo stesso concetto di professione che si sta evolvendo. L'identificazione di una professione non è strettamente subordinata ad un riconoscimento pubblico: un sapere dai confini ben definiti, sistemi di formazione e di controllo della qualità, norme etiche, funzioni *customer oriented* sono i requisiti che rappresentano il quadro di riferimento internazionale per la messa a fuoco di nuove attività.

Lo stesso orientamento CEE tende a spiazzare qualsiasi premessa corporativa, per puntare su un ampliamento e una redistribuzione delle possibilità di legittimazione delle attività professionali, mettendo in discussione la differenziazione di *status* tra professioni regolamentate e non regolamentate.

In questa ottica, il CNEL ha sollecitato gli ordini e le associazioni ad avviare un confronto sulle linee guida del cambiamento, in modo da individuare e da proporre suggerimenti di modifica di situazioni lavorative omogenee, al fine di ricomprendere le maggiori evidenze di cambiamento del sistema professionale.

Per le associazioni professionali si è così presentata, dopo anni e anni di lista d'attesa parlamentare, la possibilità di definire nuove regole di riconoscimento, senza il bollo della legge, ma

ASCAI, Assoc. Sviluppo Comunicazioni Aziendali in Italia. Ne fanno inoltre parte, come *observer member*: IAA International Advertising Association, Capitolo Italiano, e ERREPI STUDENTI, Assoc. It. Studenti Universitari di Relazioni Pubbliche.

con maggiori garanzie di credibilità. E, per quanto riguarda gli ordini, si è rilevata una tendenza a chiusure e arroccamenti in favore di una continuità con il passato e di difesa delle esclusive, ma non sono mancate adesioni verso una riforma che ne cambierebbe il ruolo socio-economico.

Il progetto del CNEL, ha da sempre puntato su una riforma che potesse inquadrare globalmente le trasformazioni trasversali nelle nuove e nelle vecchie professioni. Al centro di questa proposta, si collocano due idee di base:

- procedere ad un riconoscimento degli organi rappresentativi di altrettanti operatori professionali, che possano garantire la congruenza fra le loro competenze e la loro deontologia. Tali organismi dovrebbero ottenere un riconoscimento da parte dello Stato che li abiliti a garantire un percorso formativo, adeguatamente strutturato, ai propri iscritti; verificare la qualità professionale in itinere; esigere da loro il rispetto di regole di condotta professionale; conferire loro un titolo professionale corrispondente.
- identificare l'unità di riferimento delle professioni nelle attività e nelle funzioni in cui si articolano. alcune delle quali debbono essere esercitate in concorrenza di mercato, coerentemente con il principio della tutela del titolo e non anche delle attività intellettuali nel loro complesso (che rappresenta una particolarità dell'attuale sistema di riconoscimento).

8. La situazione attuale

L'impegno del CNEL e della Consulta per dare uno *status* giuridico alle Associazioni professionali caricandole della responsabilità di certificazione (e, come afferma Mauro Miccio Presidente dell' I.C.I., "*dare visibilità giuridica a un mondo professionale che finora è stato legittimato dal mercato ma non dal punto di vista normativo*") ha trovato il suo coagulo nella *Delega al Governo per il riordino della professioni intellettuali* (DDL 5092) che ha stabilito una forma di regolazione combinata in grado di rispondere alle modalità con cui crescono e si aggregano le attività professionali, che vengono distinte in:

- attività relative a competenze e funzioni che debbono rimanere protette poiché ad esse corrisponde un interesse pubblico primario talmente rilevante da giustificare la protezione sul segmento e l'obbligo di iscrizione per l'esercizio delle attività stesse (Ordini);
- attività relative a competenze e funzioni che sono esercitate in una configurazione di mercato ad aperta concorrenza e dove la tutela dell'utenza viene raggiunta attraverso un sistema di certificazione della qualità professionale su base associativa (Associazioni).

Negli intendimenti del CNEL, questa strutturazione, frutto di un delicato processo di mediazione, poteva, e può tuttora, rappresentare un buon punto di partenza verso un profondo rinnovamento del sistema professionale, pur tenendo conto di ambedue le situazioni fenomeniche e giuridiche esistenti:

- da un lato, in considerazione dei rilevanti mutamenti sociali, economici e politici intervenuti, tende a liberalizzare in maniera ragionata il segmento delle tradizionali professioni liberali, ricollocandole in modo più funzionale nell'ordinamento, pur mantenendo ad alcune attività del segmento, una protezione in funzione dell'interesse collettivo;
- dall'altro, non solo prende in considerazione il fenomeno delle professioni emergenti, ma vuole dare trasparenza all'intero segmento, tramite una regolamentazione su base concorrenziale che mantenendo libero l'accesso all'esercizio delle attività, offra al consumatore e alla committenza punti di riferimento (la certificazione delle Associazioni) rispetto alla sentita esigenza di qualità nelle prestazioni professionali.

L'obiettivo del CNEL è di arrivare ad un sistema aperto, in grado di collocare al suo interno tutti i saperi che nel tempo dovessero presentarsi nel quadro del sistema professionale, e di accogliere tutti quei soggetti associativi che possano attribuire una sorta di marchio di qualità ai propri iscritti: un sistema che garantirebbe un accesso selezionato (ma non a numero chiuso) allo svolgimento delle attività terziarie. Un sistema, altresì, che metterebbe in competizione diversi soggetti di rappresentanza, portandoli a migliorare le proprie politiche di promozione e di valorizzazione degli iscritti, che arricchirebbe maggiormente l'attuale sistema di regolamentazione delle professioni, riconoscendogli una funzione di certificazioni permanente della qualità dei servizi resi.

Ne consegue che la nuova *mission* degli organismi associativi richiederà di focalizzare

l'attenzione sul processo di erogazione dei servizi professionali assumendo una funzione di controllo qualitativo e deontologico nonché di supporto all'esercizio professionale.

Un modello che sembra aver trovato conferma nel DDL n. 7452, che per quanto riguarda le Associazioni (art. 9) stabilisce:

- il Governo è delegato a disciplinare, ferme restando le competenze di Ordini e Collegi, le associazioni di esercenti professioni intellettuali. Le associazioni hanno natura privatistica, sono fondate su base volontaria, senza vincolo di esclusiva e nel rispetto della libera concorrenza;
- le associazioni possono chiedere la registrazione presso il Ministero della Giustizia, sentito il parere del CNEL;
- le associazioni delle professioni intellettuali non regolamentate possono rilasciare agli iscritti attestati di competenza riguardanti la qualificazione professionale, tecnico-scientifica e deontologica, garantendo che le certificazioni provengono da soggetti terzi;
- le associazioni di professioni intellettuali regolamentate possono chiedere la registrazione al ministero della Giustizia al fine dell'identificazione tecnico,professionale dei propri associati, comunque senza pregiudizio per la concorrenza e senza effetti restrittivi sull'esercizio della professione.

L'11 novembre 1999 è stata presentata una proposta di legge (n. 6550) d' iniziativa dei deputati Ruzzante e Bartolich, proprio sulla *Disciplina delle professioni non regolamentate*.

Premesso che i lavoratori, in prevalenza autonomi, che esercitano professioni non tutelate ed inquadrate in albi professionali costituiscono un mondo lavorativo in piena espansione, vitalissimo, espressione del cambiamento epocale in atto e frutto dell'adeguamento costante alle esigenze mutevoli del mercato e al progresso scientifico e tecnologico, i proponenti fanno rilevare come questa massa imponente di lavoratori sia in attesa di risposte chiare ai suoi problemi, primo fra tutti la regolamentazione.

Viene evidenziato come la spinta alla regolamentazione, cioè alla emanazione di norme a tutela della nuove professioni, come è stato fatto nel passato per quelle di più antica tradizione, risponde in primo luogo all'esigenza di tutelare i consumatori da un lato e i professionisti seri e capaci dall'altro. Nello stesso tempo, questo obiettivo deve essere conciliato con il principio della libera iniziativa economica privata e con le regole del mercato.

Rapportandosi all'indagine conoscitiva del settore degli ordini e dei collegi professionali con la quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ha affrontato il problema delle professioni, si evidenzia come la regolamentazione adottata nel nostro paese sia particolarmente restrittiva rispetto a quella dei principali paesi europei e come tale soluzione rappresenti un freno all'espansione ed un pericolo per i professionisti italiani, destinati a soccombere di fronte alla concorrenza dei loro colleghi europei.

La proposta di legge, rispecchiando per grandi linee il modello binario elaborato dal CNEL, in recepimento delle direttive CEE (più sopra accennato), si prefigge di avviare, anche in questo campo, un rapido adeguamento alla normativa e agli orientamenti europei di salvaguardia delle regole della libera concorrenza e del mercato, di tutelare gli interessi degli utenti, di favorire lo sviluppo libero delle professioni ripudiando ogni sistema di riconoscimento che porti alla sclerotizzazione e alla formazione di nicchie di privilegio ma, al contrario, perseguendo sistemi che favoriscano l'adeguamento continuo delle professioni alle esigenze imposte dal rapido divenire dei rapporti economico-sociali e del progresso scientifico, favorendo in tal modo la creazione di nuove opportunità occupazionali.

Ma la questione delle professioni continua ad essere oggetto, come lo è stata per tutta la legislatura, di scontri tra Governo e Ordini e anche questa proposta di legge difficilmente potrà essere approvata entro la fine della legislatura, per la forte resistenza degli organismi rappresentativi delle professioni regolamentate.

Il 18 settembre 2003, sono ricorsi esattamente settanta anni dalla presentazione da parte di Nino G. Caimi, dell'ordine del giorno in cui si richiedeva il riconoscimento del titolo professionale di Tecnico pubblicitario. Altro tempo dovrà trascorrere perché si porti a conclusione un progetto politico in grado di assicurare una risposta adeguata alle esigenze dei professionisti del settore.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Ramella A., *La pubblicità nel moderno diritto*, ediz. Libraria, Milano 1901; Kraft G., *Studi e relazioni sulla pubblicità collettiva,* ediz. Pagano, Genova 1910; Ellefsen O., *Programma dell'esposizione internazionale di pubblicità*, ediz. Rozza, Milano 1912; Greco E., *Come si lancia un prestito di guerra*, ediz. L'Impresa Moderna, Milano 1918; Prezzolini G., P*ropaganda per il mezzogiorno*, ediz. L. Pierro & F., Napoli 1918; Caimi N.G*., La pubblicità in Italia e la costituzione di un ente nazionale della pubblicità,* ediz. Bertieri, 1929; Chiappelli A., *Le forme iniziali della pubblicità in Italia*, tipografia Chiari, Firenze 1930; *Congresso internazionale della pubblicità*, officina d'arte grafica A. Lucini & C., Milano 1933; Ferrini M., *Manuale di scienza della propaganda e della pubblicità*, ediz. Enios, Roma 1937; Minello A., *La pubblicità nel campo dell'economia aziendale e nazionale*, ediz. Gazzetta dello Sport, Milano 1940; *Panorama della pubblicità* (dal 1949 al 1964), Rivista bimestrale edita da Studio Sigla, Milano; Cunsolo F., *Il potere della pubblicità*, ediz. OTIP, Milano 1953; Miotto A., *Psicologia della propaganda*, ediz. Soc. Universitaria, Firenze 1953; Calimeri M., *Relazioni umane, relazioni pubbliche, pubblicità*, ediz. Franco Angeli, Milano 1957; Villani D., *Cinquant'anni di pubblicità in italia*, ediz. Domus, Milano 1957; Fusi M., *Manuale legale e fiscale della pubblicità*, ediz. Franco Angeli, Milano 1965; Attanasio F., *Atti dei congressi della pubblicità* (dal 1950 al 1966), ediz. FIP, Milano 1967; Bellocchi U., *Il quinto potere*, ediz: il Resto del Carlino, Bologna 1968; Menichetti P.R,, *Natura giuridica e funzione del codice di lealtà pubblicitaria*, ediz. A. Manzoni & C., Milano 1969; Pignotti L., *Ideologia e linguaggio della pubblicità (il Supernulla)*, ediz. Guaraldi, Firenze 1974; autori vari, *Libertà di opinione e strumenti d'informazione di massa nel mondo contemporaneo*, ediz. Rizzoli 1975; Galli G. e Rositi F., *Cultura di massa e comportamenti collettivi*, ediz. Il Mulino, Bologna 1975; Monteleone E., *La radio italiana nel periodo fascista*, ediz. Marsilio, Venezia 1975; *Persone e fatti della pubblicità illustrati* (a cura della FIP), ediz. Domus, Milano 1978; Ceserani G.P., *Vetrina del ventennio*, ediz. Laterza, Bari 1981; Valeri A*., Pubblicità italiana*, ediz. Sole 24 Ore, Milano 1986; Motti G., *Il consulente pubblicitario*, ediz. BECA, Milano 1986; Vallini R., *Parola pubblica, gli uffici stampa degli enti locali*, ediz. Sole 24 Ore, Milano 1988; autori vari, *Le professioni, presente e futuro*, atti del Convegno organizzato dal Dipartimento Cooperazione Associazionismo e Organizzazioni Professionali del P.S.I. (Roma 1989), Stampa l'immagine, grafiche Galeati Imola 1989; *Forze sociali e governo dell'economia, la proliferazione delle professioni nel terziario*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma 1991; Gadotti G., *Pubblicità sociale, lineamenti ed esperienze*, ediz. Franco Angeli, Milano 1993; Foglietti A., *Pubblicità e società, guida alla pianificazione dei mezzi pubblicitari*, ediz. ISET Europa, Roma 1993; consorzio Aaster, *La società di mezzo, le rappresentanze sociali tra territorio e competizione*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma 1994; *1°, 2°, 3° e 4° rapporto di monitoraggio sulle associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate,* Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma 1994,1996,1998,2000; Scalia R. (a cura di), *Quaderni di politiche pubbliche, gestione, controllo: il concetto di lavoro, il concetto di professione* (dal 1994), ediz. Istituto Max Weber, Roma; Corasaniti G., *Diritto all'informazione*, ediz. CEDAM, Milano 1995; consorzio Aaster, *Parlare alla città*, Milano 1995; Moscovici S., *Psicologia sociale*, ediz. Borla, Milano 1996; Bettinelli E., *Par condicio, regole e opinioni fatti*, ediz. Einaudi, Torino 1996; Bologna S. e Fumagalli A. (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione, scenari del post-fordismo in Italia*, ediz. Feltrinelli, Milano 1997; Bonomi A*., Il capitalismo molecolare*, ediz. Einaudi, Torino 1997; Scalia R., *Ipotesi per una legislazione nazionale sulla comunicazione dei messaggi istituzionali, un confronto con gli altri paesi*, ediz. ACPI, Milano 1997; Scalia R., *Pubblicità istituzionale e internet*, ediz. ACPI, Milano 1998; Scalia R., *Comunicazione delle politiche pubbliche e ruolo dei diversi livelli di governo*, ediz. ACPI, Milano 1999; *Annuario ICI, comunicatori d'impresa* (dal 1994 al 2000), con gli atti dei Convegni Internazionali ICI di Courmayeur (1995), Torino (1996), Belgirate (1997) e Milano (l998), ediz. ComItalia, Pino Torinese; autori vari, *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma; Galdo A., *Guai a chi li tocca: l'Italia in ostaggio delle corporazioni*, ediz. Mondadori, Milano 2000.

COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E INTERNET: UN PERCORSO IMPEGNATIVO PER I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

di Rosario Scalia,[*]
consigliere della Corte dei conti

1. Il passaggio storico all'uso della "rete delle reti": un problema istituzionale

E' condivisa, ormai, l'opinione secondo cui comunicare significa costruire un sistema di informazioni che si dimostri utile, interessante, piacevole.

Ma per chi? Per il soggetto che riteniamo esserne il naturale destinatario.

Qualità queste che non possono non ritrovarsi nelle maglie della "rete delle reti", su Internet, quando si affronta il tema della comunicazione elaborata da una istituzione pubblica, progettata da una agenzia di intelligenze creative per una istituzione pubblica.

La comunicazione istituzionale elaborata da un ente pubblico non presenta, al momento, le caratteristiche che abbiamo individuato. Forse per varie ragioni.

Cerchiamo di elencarle:

a) non c'è una disponibilità culturale diffusa a dire "come stanno effettivamente le cose";
b) non c'è, all'interno del sistema pubblico, un reale interesse a dimostrare che "la gestione può migliorare", anche se con il tempo e nel tempo che si ritiene necessario perché ciò avvenga;
c) non c'è, tra gli uomini posti (o, meglio, voluti) al comando di una qualsiasi istituzione, una attenzione mirata ad accettare le critiche, a positivizzarle;
d) non sembra consentito a tutti di poter ricorrere a un sistema di comunicazione di tipo telematico, e ciò per ragioni tecniche (scarsa diffusione del *computer*) o per ragioni economiche (alti costi di utilizzo della rete telefonica).

Questi sono, senza alcun dubbio, vincoli; ma possiamo chiarire come questi vincoli stanno cadendo, uno ad uno.

In tal modo, il passaggio all'uso di Internet da parte delle pubbliche istituzioni si va affermando - sia pure lentamente - come un dato irreversibile. Anzi, si può dire che i pubblici amministratori non hanno colto appieno le potenzialità del ruolo che l'ente governato può esprimere definendo una propria specifica centralità di impulso.

Che senso può avere, ad esempio, spiegare da parte di una istituzione locale, un Comune, la propria disponibilità ad accogliere la nascita, nel proprio territorio, di piccole e medie imprese? Che senso può avere, per una istituzione, ricercare spazi pubblicitari in siti Web di altre istituzioni, di aziende private, di organizzazioni *no-profit*?

E' (o può essere) una moda, oppure si possono individuare delle linee-guida per usare la rete con il proposito di migliorare l'immagine, di far conoscere i progetti di sviluppo territoriale, l'azione di sensibilizzazione in questa o quella politica pubblica, tale che tutto ciò possa tornare utile alla propria *performance*?

1.1 Ma che cosa è Internet per la comunicazione istituzionale?

La domanda, in primo luogo, andrebbe posta - come qualcuno l'ha posta - così per soddisfare semplicemente, intanto, l'esigenza che ha ognuno di noi di semplificare sempre "ciò che è complesso" ...: "Che cosa è Internet?"

---

[*] Rosario Scalia è docente di "Contabilità degli enti pubblici" presso la LUMSA.

La Rete vive (vivrà) ancora in una fase convulsa nella quale essa è (e sarà) alla ricerca della propria identità: ogni giorno muta, falsificando dogmi che nessuno avrebbe osato discutere solo il giorno precedente.

"Il *banner* è morto", annunciavano i guru - i c.d. "superesperti" - qualche mese fa. E invece è tuttora vivo e vegeto: piuttosto che a sostituirlo, si pensa ormai a come farlo rendere nella massima misura possibile.

Ci si continua a chiedere (senza poter trovare una risposta adeguata) quale sia il numero ideale di *frame* in un *banner* animato (2 o 3, a quanto pare), o quale sia la posizione migliore (non in cima alla pagine, secondo alcuni).

"Il futuro è Java" recitava un altro dogma che ha fatto il giro delle copertine delle riviste di settore. A distanza di qualche tempo, ci si rende conto che questa frase andrebbe almeno conclusa con un punto interrogativo.

Non c'è stato chi non ha profetizzato lo schianto della fragile infrastruttura di Internet, in conseguenza dell'insostenibile peso di un traffico crescente a ritmi vertiginosi.

C'è da credere, però, che, avendo tutti sposato queste tesi ottimiste, non si andrà esenti da ingorghi.

Per semplificare, si sarebbe tentati di identificare Internet con il *World Wide Web*, spiegando al curioso neofita che cosa sia l'ipertesto.

Molti, però, sono poco disposti a dedicarsi allo studio dell'HTML.

E non si può dimenticare l'autorevole sentenza di Wired, che ha condannato il WWW all'estinzione a seguito dell'avvento dei *push systems*.

Per le pubbliche istituzioni Internet è uno strumento da utilizzare, ma con parsimonia. Anche perché occorre fare i conti con la legislazione di tutela della *privacy*.

Per le pubbliche istituzioni Internet è un posto ideale dove si può fare dimostrazione (apparente) di essere parte di democrazia della trasparenza, ma non troppo.

Per le pubbliche istituzioni Internet potrebbe essere, però, anche un luogo da dimenticare, perché consente di scoprire che il processo decisionale delle burocrazie non coincide con l'obiettivo di legge, non è coincidente o lo è solo in parte con la volontà politica.

2. La P.A. può diventare una "casa di vetro" ...

Qualche tempo fa un messaggio pubblicitario della IBM ha usato, sia pure per le imprese italiane che vogliono vendere tramite Web, una frase alquanto suggestiva: "Quando chiudi la tua attività alla sera, 3 miliardi di potenziali clienti si svegliano" ...

Non solo suggestiva, ma anche seducente.

Essa potrebbe ben adattarsi al sistema delle istituzioni pubbliche.

Il punto è che ogni istituzione pubblica dovrebbe creare un sito avente quelle caratteristiche che abbiamo già rilevato ...

In tal modo, la P.A. può - senza grandi sforzi - diventare una "casa di vetro": ciò significa che le decisioni assunte andranno ad acquistare un grado di trasparenza abbastanza elevato.

C'è da intendersi, naturalmente, su tale concetto.

Trasparenza significa rendere conto agli elettori, ma anche al "*visitor*" occasionale, che, in linea di massima rimarrà sconosciuto, dei progetti che si ha intenzione di realizzare, dei tempi di esecuzione, dei costi sopportati dalla comunità locale, dei benefici che ad essa deriveranno.

I contenuti di questo messaggio istituzionale non sono semplici da esprimere: forse e senza forse, ci vorrà, accanto al pubblicitario, un "narratore", cioè qualcuno che sappia di "*res publica*" e che, al contempo, abbia il buon senso di riassumere una serie di eventi in una trama essenziale, asciutta.

Questo immaginare "che cosa" possa rendere "interessante" per il cittadino un "sito istituzionale" non è un esercizio puramente accademico.

Costituisce, invece, uno sforzo culturale che impegna chi è abituato a creare messaggi nei riguardi dell'utenza a percorrere "nuove vie", a individuare "nuovi strumenti": dal messaggio "breve" si passa, su sito Web, al messaggio "lungo". Cioè, a un messaggio che deve essere letto, visto, ascoltato.

L'utente della Rete potrebbe ben dire - oggi - che la creatività italiana non si è ancora espressa. Forse - e senza forse - è così.

Il messaggio istituzionale per essere capito, sul sito Web, non può essere la trasposizione di un cartellone pubblicitario: occorre usare anche suoni ed immagini.

La parola, che aveva riacquistato nella pubblicità "cartacea" ... una sua identità, la perde se vista tramite il piccolo schermo del *computer*.

La "creatività" dell'esperto, del tecnico del messaggio dovrà riprendere forza plausibilmente, dal "*locus*", dal territorio.

La "creatività" del messaggio istituzionale è misurabile in forza dei contenuti, non della rapidità, intesa come concentrazione dell'interpretazione data ad un evento, ad una attività istituzionale.

E' "cosa buona" catturare la curiosità del *visito*r: non lo si può fare lanciandogli addosso migliaia di parole, ma se mai alleggerendole con visioni che gli riposino gli occhi, che lo distraggano.

Il ricorso, allora, alla natura, ai simboli tradizionali della natura diventa utile per non determinare crisi di rigetto, di soffocamento.

3. La comunicazione istituzionale è un elemento di crescita democratica

La comunicazione istituzionale non è propaganda politica, concetto questo che occorre sottolineare.

Ma è - ad una più rigorosa riflessione - rendere partecipi i soggetti interessati dei mutamenti organizzativi che, più o meno ampi, si progettano nell'ambito delle diverse politiche pubbliche, che si intendono normativizzare (riforma legislativa), che sono realisticamente attuabili in relazione alle risorse rese orientate allo scopo ...

La comunicazione istituzionale è un segno dei tempi: il cittadino vuole conoscere del suo destino, è profondamente curioso - al di là dei comportamenti che si stanno registrando in occasione delle diverse occasioni in cui è chiamato a "dire la sua", a prendere una posizione a favore di una politica che si qualifica di sinistra o di una politica che dice di essere di destra: da noi si dice, con fare forbito e che non scontenta nessuno, di centro-destra o di centro-sinistra - della

coerenza impressa dal politico al suo modo di essere, alla realizzazione del suo programma. Programma che riguarda tutte le politiche pubbliche.

Il capo, il *leader* - nella visione del Weber - è un uomo che sa assumersi in pieno le sue responsabilità, che trova il tempo per parlare direttamente al cittadino, dimostrando una spiccata capacità di ascolto.

Egli è, per antonomasia, un comunicatore: sa elaborare un progetto innovativo, sa dimostrarne la validità, sa difenderlo; ma è anche capace di apportarvi le correzioni necessarie per renderlo realizzabile. Come tale ha un suo pubblico, più o meno ampio, più o meno attento.

Di fronte alla coscienza del singolo - come a quella collettiva - diventata sempre più critica, il *leader* non può ritrovarsi senza strumenti di gestione: deve avere, perché l'ha acquistata, una conoscenza approfondita del sistema organizzativo pubblico, deve conoscere "la macchina", cioè gli apparati amministrativi. Per evitare di occuparsi della contingenza ...

Perché solo facendo leva sulle capacità delle risorse umane applicate agli apparati amministrativi si è in grado di assicurare realizzabilità nel tempo alle politiche pubbliche, da qualsiasi livello di governo risultano esse gestite; anche quando si è deciso, come sta avvenendo oggi nel nostro Paese, di operarne il loro decentramento.

E c'è da ricordare come sino a qualche anno fa si era convinti che bastasse applicare, nelle aule di formazione, concetti e metodi propri della consulenza organizzativa fornita fino ad allora alle imprese, cioè "al privato", per modificare i comportamenti della dirigenza pubblica, per assicurare loro una diversa cultura gestionale, per supportarli a pensare all'azione amministrativa o tecnica, di cui risultavano essere (spesso solo formalmente) responsabili, anche in termini di costi. A tal riguardo, sappiamo che non ci può essere un uso di destra o di sinistra della matematica, dei numeri della statistica.

Allora, si sta scoprendo una contiguità di azione nelle scelte fatte dalla destra, come dalla sinistra. E' il cittadino, a questo punto, a godere del maggior tasso di razionalità che la matematica infonde al sistema della politica; di ciò non deve dolersi. Per cambiare il mondo è giusto usare il pragmatismo, meno le ideologie.

La classe dirigenziale, nelle pubbliche istituzioni, non si forma se non con il tempo e nel tempo.

Essa è chiamata a misurarne la propria cultura con i principi dell'economia delle organizzazioni, che sono chiamati ad applicare nella quotidianità della gestione.

D'altra parte il sistema nazionale sconta l'irrilevanza internazionale delle pubblicazioni italiane relative all'organizzazione della pubblica amministrazione, delle diverse pubbliche istituzioni, in particolare.

E' scontato, in effetti, che la cultura organizzativa della classe dirigente si nutre della esperienza che essa stessa sia riuscita a maturare sul campo; non si può nutrire certo dei progetti informatici più o meno faraonici, più o meno pervasivi che, progettati da società esterne alla P.A., hanno finito per condizionarne la crescita.

La comunicazione istituzionale, sussistendo tale condizione, dovrebbe essere il prodotto corale di un *team* di uomini che hanno deciso di cambiare, che hanno discusso a lungo dei tempi da rispettare per dimostrare all'esterno di essere cambiati, di aver metabolizzato "la riforma", e di averne capito lo spirito.

Lo stesso *team* deve, contestualmente, essere in grado di dimostrare coerenza di comportamenti, rispondendo all'etica della legge, che viene prodotta dalla classe politica.

Abbiamo dimenticato che per fare effettivamente qualsiasi riforma occorre "credere nelle cose che si fanno"; occorre migliorare, in sostanza, il livello di etica individuale.

"Nei paesi anglosassoni la riscoperta dell'etica ha accompagnato la crisi di fiducia nella classe politica, incrinatosi quando è apparso chiaro che i politici non possedevano ricette "tecniche" capaci di surrogare le scelte individuali dove queste non sono sufficienti; in particolare era chiaro che essi non sapevano neppure guidare l'economia della società per conseguire il benessere collettivo" (Carlo Augusto Viano, “Etica del relativo”).

E ancora*: "I politici si inseriscono nello spazio lasciato libero dalle scelte "economiche" individuali e svolgono funzioni pubbliche, ma anch'essi perseguono il proprio interesse individuale".*

Che è quello - correttamente individuato da Niskanen, un docente americano nel 1975 - di accrescere sempre di più il loro potere. Scoperta che risultò propedeutica allo sviluppo della cultura del controllo sostanziale, quello che si fonda - oltre che sul rispetto della legittimità - sul conseguimento delle tre "E" da parte del responsabile della gestione.

"Possono avere credenze morali fortissime e possono pensare di imporle agli altri, ma esse non valgono di più di quelle dei semplici cittadini. Il richiamo alle credenze morali fa parte della propaganda, che è un ingrediente fondamentale della politica, ma non per questo i politici possono espropriare i cittadini del loro giudizio morale ...

In Italia, dove la stagione ideologica è stata intensa, la cosiddetta fine dell'ideologia ha visto il tentativo della politica stessa di impadronirsi dell'etica come sostituto dell'ideologia e i moralisti diventare i nuovi sostenitori della classe politica" (Carlo Augusto Viano, “Etica del relativo”).

La c.d. "questione morale" ha mitizzato certe scelte politiche con incidenza diretta sulle politiche pubbliche, ma senza che vi fosse una assunzione diretta, pienamente visibile, di responsabilità.

Le politiche pubbliche non sono mai state sottoposte ad analisi, inteso il termine come controllo sulla loro qualità, perché la bontà di essa veniva fatta discendere dall'adesione a un'etica La comunicazione istituzionale, per anni, nel nostro Paese, non è mai risultata necessaria; altri erano i canali del consenso, e del suo accrescimento.

Solo dagli inizi degli anni '90 si pongono regole chiare, regole certe - la legge n. 241 del 1990, la c.d. "legge sulla trasparenza amministrativa", sul diritto di accesso - a tutela del cittadino, che diventa solo allora titolare di un diritto soggettivo ad avere una qualche risposta da una P.A. rimasta senza volto, e senza responsabilità.

Risposta assicurata da pubblici operatori che per altro tempo ancora riterranno di dover attendere istruzioni dal decisore politico sulle modalità di applicazione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 ...

Un articolo questo che, se effettivamente fosse stato applicato, avrebbe potuto assicurare alla politica della comunicazione istituzionale contenuti effettivamente sostanziali ...; potrebbe fornire, oggi, un sostanziale impulso al tema della trasparenza dell'azione amministrativa, che è esplicazione del principio costituzionale del "buon andamento" (art. 97).

L'avrebbe arricchita, la potrebbe finalmente arricchire; e di questo arricchimento avrebbe potuto godere, dovrebbe godere il cittadino.

E questo in un momento in cui si sta registrando un atteggiamento di stanchezza - forse di insofferenza - per la pubblicità. Un settore che ha deciso di ricorrere alla pubblicità per riaffermare il suo valore nel contesto della società moderna.

E' anche questo un segno dei tempi, della nostra cultura. Un segno sul quale, comunque, riflettere.

Anche perché i temi richiamati (occupazione, benessere, sviluppo) sono parte della nostra vita, delle scelte individuali ma anche delle scelte collettive, pubbliche.

E siamo convinti che la comunicazione istituzionale, quale risulta disciplinata, oggi, con la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”, potrà contribuire a migliorare i rapporti tra cittadino-utente e le diverse burocrazie.

Almeno, saremo stati posti nelle condizioni di conoscere chi è il responsabile della gestione di una certa politica pubblica.

4. La comunicazione istituzionale è necessaria per far comprendere le leggi al cittadino

La funzione di Internet non può essere solo quella di consentire di navigare tra siti di enti locali o di istituzioni universitarie che decantano (!) i modi e i tempi del loro "agire amministrativo"...

Anche perché, fino a quando non ci sarà il Parlamento a imporlo a costoro, di questi dati non avremo modo di venire a conoscenza, in quanto singoli cittadini.

Se è vero, però, che l'istituzione che ha il potere legislativo (produzione normativa) è quella che più di tutte dimostra disponibilità a "pubblicare" il "*corpus* normativo", una subdola resistenza a dimostrare le "cose realizzate" in esecuzione della prescrizione normativa è rinvenibile in tutte quelle istituzioni che detengono il potere amministrativo.

Nei punti del sistema di governo della "*res publica*" in cui c'è la burocrazia che esegue, che gestisce, qui la ricerca della trasparenza si fa più difficile, a volte disperata.

Non basta, allora, fornire al cittadino, all'utente notizie su come è fatta una legge, ma soprattutto informazioni pratiche su quali strumenti può contare per rendere effettivamente azionabili il diritto o l'interesse legittimo che la norma tutela.

Cosa non facile; perché non tutti sono in grado di combattere il sistema, dato che occorre tempo e denaro.

In una democrazia che si ispira, anche nell'ambito della P.A., al principio della libertà di concorrenza (discorso, questo, valevole tra i centri ospedalieri; ora, anche tra le scuole), occorre che ci sia qualcuno che controlli sostanzialmente se il principio del buon andamento (art. 97 Cost.) sia nei fatti applicato.

Il messaggio istituzionale, quindi, ha un profondo valore confermativo: deve assicurare al *visitor* che l'azione amministrativa dell'istituzione è svolta all'insegna della "*total quality*".

Il messaggio istituzionale non si può configurare, quindi, come "propaganda": in democrazia non sarebbe, peraltro, ammissibile una pubblicità che, occultamente o subdolamente, dimostra di essere un inno, un elogio a chi è al potere.

Il messaggio istituzionale, se non ha alcuna finalità di "conversione ideologica", svolge la funzione di certificare i risultati positivi raggiunti.

Esso pone in luce l'"*excellence*" perseguita.

A questo punto, il riconoscimento di aver fatto bene è della *leadership*, ma anche di chi (burocrazia) ha lavorato per ciò.

5. Il messaggio istituzionale è uno strumento di cambiamento culturale degli operatori pubblici

L'esperienza, comunque, maturata nel campo delle "nuove tecniche gestionali" da parte delle diverse dirigenze, in diversi punti d'Italia, ci induce a ritenere che si possano avere ormai elementi

di un certo valore per assicurarne l'esposizione della gestione della "*res publica*" a livello internazionale.

D'altra parte, non si può fare "pubblicità istituzionale" a un servizio pubblico di per sé scadente. Eppure essa si fa; ma non serve a niente, non è di alcuno giovamento al miglioramento del rapporto istituzione - utenza del servizio.

Ciò che ancora non è stata fatta - forse per timidezza, forse anche per pudore - è una ricerca mirata a individuare l'ente che abbia fatto, al proprio livello, veramente meglio, che abbia saputo raggiungere l'eccellenza in una o più missioni istituzionali.

Da questa ricerca potrebbero derivare idee nuove per i "creativi".

La ricerca dell'eccellenza non è un problema delle istituzioni pubbliche; prima, era (e continua ad esserlo) delle aziende private. Cioè di quelle strutture che sono chiamate a vivere in regime di forte concorrenza.

Il ricorso a Internet è stimolato dal tipo di ambiente in cui agisce l'istituzione, pubblica o privata che sia ...

Credere di vivere in ambiente monopolistico riduce la tendenza ad occupare uno spazio offerto dal WWW.

E siccome l'istituzione pubblica - e gli uomini che la governano - si ritiene depositaria di poteri da usare "al di fuori della regola", là c'è poca attenzione ad esporsi al giudizio della comunità.

Ma la gente, l'opinione pubblica dovrà sempre più essere termometro, in democrazia, che giudica, passo dopo passo, le azioni fatte da chi si è votato alla guida della "*res publica*".

Si parla, si è parlato tanto del "popolo dei fax" in certe vicende storiche nostrane; e con l'opinione pubblica devono fare i conti i governanti.

Essi non possono considerarsi onnipotenti; non possono considerarsi tali le burocrazie che dai primi dipendono. Nonostante il più volte conclamato principio che, con assoluta ipocrisia, viene sbandierato, da poco più di cinque anni a questa parte, il principio di separazione tra politica e amministrazione: il politico si occupa di indirizzare e controllare, la burocrazia sia responsabile della gestione.

Il cittadino comune non sa che chi decide il *budget* è sempre il politico non certo il dirigente preposto alla struttura (organizzazione) che si occupa dell'esecuzione di una legge, voluta dal gruppo politico che il popolo ha voluto, con le elezioni, come responsabile della direzione.

Un dirigente che volesse assicurare un certo grado di trasparenza alla sua gestione non potrebbe farlo se il gruppo politico responsabile non decide in tal senso.

Internet è uno strumento che assicura un certo grado di trasparenza del processo decisionale; non è l'unico, né può esserlo.

Esso, comunque, può assicurare al cittadino - elettore, come al semplice cittadino animato da forte curiosità, un grado di conoscenza del funzionamento dell'istituzione.

Una istituzione che è guidata da un gruppo politico, fortemente rispettoso delle leggi, persone - insieme con la burocrazia che lo sostiene - che devono avere voglia di perseguire un obiettivo di costruzione di una struttura ispirata all`eccellenza", alla c.d. ricerca della perfezione.

La "buona amministrazione", fin dai tempi di Platone, è (stata) lo strumento usato dal gruppo politico per (ri)chiedere la fiducia della cittadinanza; fiducia che si esprime nella richiesta (appello agli elettori) di conferma al posto di governo (conseguimento della maggioranza).

La pubblicità istituzionale può essere utilizzata per far credere agli elettori che si sta facendo quello che si è promesso di fare (programma di governo).

La pubblicità istituzionale utilizza strumenti differenziati di comunicazione: il cartellone pubblicitario (spesa) è solo un messaggio confermativo della realtà, o è anche propaganda?

L'altro strumento di comunicazione, Internet, mi deve consentire di verificarlo: la pubblicità istituzionale deve dimostrare, con dati di fatto, che essa non è propaganda.

E ciò, in democrazia, è uno dei modi per evitare la permanenza ai posti di comando di chi non è in grado di realizzare il realizzabile.

La pubblicità istituzionale può rivelarsi uno strumento per confermare la tirannia, o, usando un termine eufemistico, il regime.

6. Internet e la ricerca della perfezione nella gestione delle attività istituzionali

Il ricorso da parte dell'istituzione pubblica - dal suo gruppo di governo - ad Internet è di per sé una sfida che lo stesso gruppo fa a sè stesso (scommette con sè stesso).

La trasparenza conseguibile con tale strumento viene, comunque, mediata da "filtri" (i consiglieri o consulenti) che si dimostrano, alla distanza, avere una capacità di influenza (potere) superiore di un certo grado a quella esercitata dallo stesso gruppo dirigente.

A ciò si può avviare dimostrando che il cambiamento/i cambiamenti proposto/i e realizzato/i vanno nella direzione di un miglioramento sostanziale del fare dell'organizzazione, nel senso che le missioni istituzionali sono svolte per migliorare la società (in genere, alcuni gruppi sociali, deboli o non deboli).

Ma come dimostrarlo?

In genere, per il politico ciò avviene con la presentazione di un testo normativo.

In genere, per il burocrate ciò avviene creandosi delle regole che auto-limitano il suo potere, in modo che ogni destinatario della sua azione sappia in anticipo le regole del gioco.

E quando il burocrate "bara"?

A quel punto, il politico può decidere di cambiarlo, può fornirgli - se lo sa fare, cioè se è un tecnico (ma chi vuole i tecnici?) - direttive che lo vincolino a un determinato comportamento (rispetto del principio di imparzialità, art. 97 Cost.)

E nel corso della storia delle istituzioni pubbliche, della loro gestione, sono emersi idee, proposte, progetti: uno di questi è stato quello di verificare la possibilità di applicare al pubblico le regole del *management* privato. Compresi i progetti che si interessano di "fare comunicazione".

E ci si è accorti delle "7 regole d'oro": strategia, struttura, sistemi, professionalità, stile, staff, costi.

Il mix o dosaggio di questi sette elementi presenti in una organizzazione portano questa alla "perfezione", al "successo" dell'istituzione (impresa - pubblico ufficio) innovativa.

Tutti, o anche alcuni di questi 7 elementi, dovrebbero essere evidenti nella pubblicità istituzionale.

Invece, qualche sito sembra - a volerlo scorrere fin dalle prime pagine - essere stato costruito per inneggiare alla intelligenza superiore del Capo, dall'uomo politico di turno.

Difficilmente si ha il coraggio di proseguire ...

In altri casi, il sito si presenta ammantato dall'anonimità più assoluta.

Essa diventa evidente quando si annuncia che dal sito si possono "scaricare" 100 o 1000 documenti ... E' questo il valore del sito? Certamente no.

Alla ricerca della "perfezione" della P.A.

7S

- STRATEGY/Strategia
- STRUCTURE/Struttura
- SYSTEM/Sistema
- SKILLS/Abilità (o professionalità)
- STAFF/Gruppo
- STYLE/Stile
- SHARED VALUES/Costi distribuiti

Geoffrey MacKechnie, *"In cerca della "perfezione" nella P.A.", Administration, vol. 33, n. 1/1995, pagg. 39-60*
ISTITUTO "Max Weber", autunno 1998

Un sito di una istituzione pubblica deve rendere semplice ciò che è complicato, o che ai giuristi piacerebbe tanto che fosse complicato.

Così come si scopre, nei ragionamenti di MacKechnie, che i sistemi di gestione amministrativa non devono essere semplici, ma supersemplici, quasi semplicistici, così - anche nel campo della pubblicità istituzionale - essa deve costituire un completamento naturale di quella, non uno strumento di esaltazione.

Il completamento sta nell'usare, oggi, accanto ad alcuni media tradizionali, anche/sola Internet.

7. Il *target* da individuare: Internet lo consente a mezzo della sua caratteristica principale, l'interattività

Per capire meglio i destini del connubio tra Internet e la pubblicità - compresa quella istituzionale - sembra corretto attendere che i guru della comunicazione, i pubblicitari, abbiano "assorbito" le caratteristiche del nuovo strumento e imparato a sfruttarle per raggiungere con la massima efficacia il bersaglio, ovvero il potenziale cliente.

Si può affermare che l'approccio del "sistema pubblicitario" alla Rete si è realizzato, inizialmente, in modo piuttosto impulsivo e disordinato, sulla base del fatto che, per molte aziende, il semplice

fatto di "esserci", di avere uno spazio in Internet, serviva a offrire una immagine di apertura, di proiezione verso il futuro.

E per l'ente pubblico? Si sta ripetendo lo stesso fenomeno (esserci è "*in*"; non esserci è "*out*"). Nel settore privato, è successo, intanto, più di qualcosa. Chi si occupa di *marketing* ha ritenuto utile elaborare strategie più complesse, anche perché le caratteristiche peculiari del mezzo consentono la loro elaborazione.

Infatti, in Internet, la pubblicità cambia pelle.

E' la qualità e la versatilità dei messaggi ciò che appare fondamentale: è quello che determina la visitabilità del sito, è quella che spinge a scoprire l'opportunità di nuove alleanze tra siti (percorsi semplificati) che, a prima vista, potrebbero apparire con contenuti diversi.

L'interessantissima novità che la Rete ha introdotto nella comunicazione pubblicitaria, ovvero la possibilità di una immediata interazione con il cliente finale, può, ovviamente, anche generare critica.

Nel cyberspazio troviamo due mondi opposti: il sito dell'Assap (Associazione Italiana Agenzie di pubblicità e consulenza di comunicazione); quello dell'Associazione italiana della Comunicazione interattiva (htpp://www.ini.net/interacta); ma anche chi scrive così, nel suo sito: "Solo una generazione fa eravamo gente relativamente frugale, che conviveva con la propria mediocrità. Oggi siamo "il maiale americano", gonfio di eccessi e pesantemente in debito".

Certo è che l'utente di Internet è "libero" di decidere, ogni volta, se diventare audience reale (di quel sito, di quella videata) o rimanere audience potenziale (cioè spettatore generico della rete) (A. De Martini).

Ed è per questo che il sito deve essere:

gradevole sotto il profilo grafico;
interessante nei contenuti;
utile all'utente;
aggiornato periodicamente.

Il ruolo della P.A. diventa, a questo punto della storia di Internet nel nostro Paese, fondamentale: sono le istituzioni pubbliche a sostenere con la pubblicità i siti delle organizzazioni *no-profit*; queste ultime, a loro volta, consentendo il collegamento ai siti pubblici, inducono l'utente a migliorare il suo rapporto con la Rete.

Parlavamo di ricerca della "perfezione". Facciamo, a questo punto, qualche esempio.

Molte aziende private, molti enti pubblici hanno commesso lo stesso errore: "quello di prendere come punto di riferimento per la struttura del proprio sito Web la propria organizzazione interna, anziché le aspettative degli interlocutori".

Invece, in tal senso si muove "Iperbole", la rete civica di Bologna.

"C'è un sistema di *message routing* che, analizzando il messaggio del cittadino espresso in linguaggio ordinario, decide automaticamente qual è l'ufficio competente per soddisfare la richiesta" (M. Matteuzzi, Omega Generation).

Si può affermare che ancora una volta politici interessati a dimostrare che si può fare "buona amministrazione" hanno consentito lo sviluppo di un prodotto che potrebbe essere utile in altri campi.

"Il *software* si basa su un … sistema semantico di pesatura delle parole in relazione ai vari settori dell'amministrazione. Su un campione di tremila messaggi, il programma ha raggiunto un'affidabilità che supera il 90%".

In sostanza, il cittadino vuole una risposta veloce al suo problema, ma non lo si deve costringere a conoscere come è organizzata la "sua" città.

Oggi, questo sembra una esercitazione culturale. E il giorno in cui si porterà ad esecuzione il Piano triennale di informatizzazione delle scuole?

Nuovi utenti della Rete si affacceranno sul mercato.

Il problema è prepararsi - come sempre – ed essere pronti all’appuntamento con la storia.

DOCUMENTI

D.P.C.M. 11 febbraio 2004, n. 118.

Regolamento recante modalità di individuazione delle posizioni professionali di dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

(G.U. 6 maggio 2004, n. 105)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare l'articolo 28, comma 3;
vista la legge 15 luglio 2002, n. 145;
vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, ed in particolare l'articolo 17, comma 3;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze del 25 agosto 2003 e del 27 ottobre 2003;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002, con il quale è stata conferita la delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica al Ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella;
vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, con nota 16 gennaio 2004, n. 1447/04/UL/7.1041;
adotta il presente regolamento.

Requisiti

1. Sono ammessi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i prestatori di lavoro muniti di diploma di laurea, adibiti allo svolgimento di mansioni di natura professionale o amministrativa, comportanti funzioni di direzione, coordinamento e controllo, aventi rilevanza esterna all'organizzazione ed esercitate in posizione di autonomia e responsabilità nel quadro di indirizzi generali impartiti dai vertici della struttura di appartenenza.
2. L'attività del prestatore di lavoro deve essere svolta nell'ambito di enti o strutture disciplinati dal diritto privato, che abbiano alternativamente almeno medie dimensioni e per oggetto l'espletamento di attività di rilevante entità ovvero elevata specializzazione e qualificazione nel campo economico, sociale, culturale e scientifico.
3. La specifica determinazione dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 nonché i criteri per la valutazione della possibilità di ammettere l'aspirante al concorso sono definiti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione nei bandi di concorso.

Esperienza lavorativa

1. L'attività del prestatore di lavoro deve essere esercitata in via abituale e continuativa e l'esperienza lavorativa, della durata minima quinquennale, può essere maturata anche per periodi di tempo diversi ovvero nell'ambito di diverse strutture organizzative, purché espletata in un periodo non eccedente gli otto anni anteriori alla pubblicazione del bando di concorso.
2. I periodi di attività espletati nelle strutture private possono essere cumulati con periodi di attività svolti, in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, presso strutture di natura pubblica.
3. I periodi di aspettativa, di congedo ovvero di assenza non retribuiti non sono validi ai fini della maturazione dell'esperienza lavorativa.

Certificazioni

1. La posizione del prestatore di lavoro deve essere attestata dal contratto individuale di lavoro ovvero da analoga idonea certificazione, dai quali risulti lo svolgimento del quinquennio di attività, le mansioni svolte durante tale periodo e il corrispondente livello di inquadramento nel contratto collettivo di categoria eventualmente applicabile.

2. Il contenuto della prestazione di lavoro può essere specificato mediante documentazione integrativa rilasciata dal datore di lavoro. Le certificazioni integrative devono trovare riscontro nella documentazione ufficiale esibita a corredo della domanda di partecipazione al concorso. Il contenuto della prestazione di lavoro può essere specificato mediante certificazioni relative ai contributi versati dal datore di lavoro dell'aspirante. La certificazione del datore di lavoro è equivalente all'autocertificazione dello stesso aspirante.

p. il Presidente del Consiglio dei ministri: Mazzella

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Decreto 10 maggio 2004

Individuazione della delegazione sindacale, che partecipa alle trattative per la definizione dell'accordo sindacale per il biennio economico 2004-2005, riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato)

(GU n. 112 del 14-5-2004)

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

visto il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme sulle «Procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale di Polizia e delle Forze armate»;
visti gli articoli 1, 2 e 7 del citato decreto legislativo n. 195 del 1995, che disciplinano le procedure negoziali e di concertazione;
viste le disposizioni sulla rappresentatività sindacale nel pubblico impiego recate dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ora decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
visto che criteri, modalità e parametri vigenti per l'accertamento della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego trovano piena applicazione nei confronti del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 195 del 1995 solo con riferimento al dato associativo, non. disponendo tale personale di forme di rappresentanza elettiva, e che di conseguenza le organizzazioni sindacali legittimate a partecipare alla trattativa riguardante il personale in parola sono quelle che hanno una rappresentatività non inferiore al cinque per cento del dato associativo;
visto l'art. 34, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, secondo il quale le amministrazioni centrali delle Forze di polizia ad ordinamento civile «inviano, entro il 31 marzo di ciascun anno, i dati complessivi relativi alle deleghe per la riscossione del contributo sindacale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica » accertate alla data del 31 dicembre dell'anno precedente;
viste le relative comunicazioni delle organizzazioni sindacali interessate esponenziali del personale della Polizia di Stato nonché la nota 557/S/59/0063 del 7 gennaio 2004, con la quale il Ministero dell'interno riassume le iniziative aggregative e disaggregative, avvenute nel corso dell'anno 2003, ad opera delle predette organizzazioni, nel senso che:

- l'organizzazione «Rinnovamento sindacale per l'UGL» recede dalla «Federazione Consap-Rinnovamento sindacale per l'UGL» e dal 30 dicembre entra a far parte della «Federazione FSP»;
- la «Federazione Consap-Rinnovamento sindacale per l'UGL», delibera l'ammissione dell'organizzazione Italia Sicura (Anip-USP) e la modifica della propria denominazione in «Federazione confederazione sindacale autonoma di Polizia Consap-Italia Sicura (Anip-USP)»;
- l'organizzazione Siap recede dalla Federazione Spi e reciprocamente instaura un rapporto affiliativo con la Anfp;

vista la nota 557/RS/CN/6-3966 del 16 gennaio 2004 con la quale il Ministero dell'interno ha comunicato di aver sottoposto al parere del Consiglio di Stato la questione relativa alle modalità di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali che, a seguito di recesso da una Federazione siano confluite in altre aggregazioni associative;
considerato che tale fattispecie, disciplinata dall'art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, ha formato oggetto di apposito parere del Dipartimento della funzione pubblica del 23 dicembre 2002, prot. 17206/8 93 5, nel senso che, per la fase transitoria, ai fini della rappresentatività di ciascuna federazione, per la rilevazione al 31 dicembre 2002, poteva essere consentita, *una tantum*, su richiesta espressa del rappresentante dell'organizzazione costituente, l'attribuzione delle deleghe alla federazione costituita attraverso la semplice dichiarazione del

responsabile dell'organizzazione costituente, mentre, dal successivo gennaio 2003, occorreva il rilascio di apposite deleghe alla Federazione da parte dei singoli dipendenti;
vista la nota n. 557/RS/0l/76-1108 del 26 marzo 2004 con la quale il Ministero dell'interno ha trasmesso i dati relativi alle deleghe per i contributi sindacali, accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle singole organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale della Polizia di Stato, prescindendo così, come di tutta evidenza, dalle ricordate vicende associative verificatesi sia anteriormente che successivamente all'entrata in vigore del menzionato art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002, non mancando, comunque, di specificare che «le procedure connesse alla rilevazione e certificazione del dato associativo sono tuttora in corso, in attesa di acquisire il definitivo parere del Consiglio di Stato che sciolga i dubbi sulla attribuzione della titolarità delle deleghe rilasciate a suo tempo a soggetti sindacali federati»;
viste le note del 30 marzo 2004, prot. GDAP-0120870-2004 e del 31 marzo 2004, prot. GDAP-0123931-2004 del Ministero della giustizia con cui sono stati trasmessi, al Dipartimento della funzione pubblica, i dati certificati relativi alla rilevazione delle deleghe per i contributi sindacali accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale del Corpo della Polizia penitenziaria;
vista la nota del 31 marzo 2004, prot. 12420, con la quale il Ministero delle politiche agricole e forestali ha trasmesso i dati certificati relativi alla rilevazione delle deleghe per i contributi sindacali accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale del Corpo forestale dello Stato, facendo presente che per le deleghe afferenti alla organizzazione CGIL/Corpo Forestale «è in corso la procedura di verifica»;
visto il parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 4569/2003, pervenuto al Dipartimento della funzione pubblica il 3 maggio 2004, con il quale viene affermato, tra l'altro, che:

- la procedura «*una tantum*», autorizzata dal Dipartimento della funzione pubblica con la nota del 23 dicembre 2002, al fine di salvaguardare «l'esigenza, sottolineata dalla Corte di cassazione, di assicurare efficacia il più possibile immediata, alla volontà degli iscritti ad una associazione costituita su base ideologica, quale è una organizzazione sindacale e di evitare il rischio di ottenere un risultato opposto a quello che si intende perseguire nel rispetto della reale volontà dei singoli soci», deve essere consentita, agli stessi fini, «anche a regime, eventualmente integrandola con una ulteriore cautela a garanzia del rispetto del mandato conferito dagli iscritti», cautela appositamente esplicitata nello stesso parere;
- ai fini dell'attribuzione delle deleghe alle aggregazioni, «comunque denominate», con la semplice dichiarazione di vertice delle organizzazioni costituenti, occorre fare riferimento ai relativi atti costitutivi e statutari «laddove sono esplicati, almeno di norma, e le finalità concrete dell'organizzazione e i mezzi atti a realizzarle e i poteri riconosciuti agli organi amministrativi sovente espressamente abilitati ad iniziative che, genericamente, possano iscriversi nell'ambito delle "aggregazioni", nell'ambito, cioè, di accordi più o meno ampi di collaborazione che possano in concreto spaziare dalla intesa contingente e specifica fino alla unificazione dei soggetti associativi interessati»;

vista la nota del Dipartimento della funzione pubblica, prot. 44499/04/8 93 5, del 4 maggio 2004, con la quale, al Ministero dell'interno è stato trasmesso il citato parere del Consiglio di Stato e richiesta la certificazione dei dati associativi delle organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato, accertati al 31 dicembre 2003, in armonia con quanto affermato nel parere medesimo;
atteso che, dall'esame dei dati associativi non certificati, trasmessi, in precedenza, dal Ministero dell'interno, con la nota n. 557/RS/01/76-1108, del 26 marzo 2004, risulta che, per quanto attiene ai fenomeni associativi preesistenti e successivi all'entrata in vigore dell'art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, che almeno una delle organizzazioni interessate consegue un grado di rappresentatività non inferiore al 5%, e come tale utile per l'ammissione alle trattative, fatta eccezione per il COISP (Coordinamento per l'indipendenza dei sindacati di Polizia), affiliante dell'organizzazione UP, il quale non raggiunge da solo la predetta percentuale minima, ma al quale, comunque, vanno attribuite le deleghe dell'organizzazione UP, acquisendo così il requisito della rappresentativa, in quanto tale affiliazione è intervenuta nel marzo 2002, in linea, *prima facie*, con i principi enunciati dal citato parere del Consiglio di Stato;
ritenuta altresì, l'urgenza di procedere, nelle more di acquisizione dei predetti dati associativi certificati, all'avvio delle procedure di negoziazione e di concertazione, afferenti al biennio 2004-2005, per gli aspetti retributivi, sulla base delle note citate dei Ministeri dell'interno e delle politiche agricole e forestali, di trasmissione dei dati non certificati, relative alle deleghe sindacali al 31

dicembre 2003, e ciò allo scopo di non incidere su interessi meritevoli di considerazione di tutto il personale interessato e con riserva di adottare i provvedimenti conseguenti ai dati certificati stessi;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002 con il quale il Ministro per la funzione pubblica, avv. Luigi Mazzella, è stato delegato, tra l'altro, a provvedere alla «attuazione del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,» e ad esercitare «tutte le competenze attribuite da disposizioni normative direttamente al Ministro e al Dipartimento della funzione pubblica»;

Decreta

Art. 1

La delegazione sindacale di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129, che partecipa alle trattative per la definizione dell'Accordo sindacale per il biennio 2004-2005, per gli aspetti retributivi, riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, è composta dalle seguenti associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato:

a) Polizia di Stato:
1) SIULP (Sindacato italiano unitario lavoratori Polizia);
2) SAP (Sindacato autonomo Polizia);
3) Federazione Sindacale SILP per la CGIL-UILPS (ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);
4) FSP (Federazione sindacale Polizia - Uniti per la base, ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);
5) SIAP (ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);
6) Federazione Confederazione Consap - Italia Sicura [ANIP-USP] (ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);
7) COISP (Coordinamento per l'indipendenza sindacale delle Forze di polizia, ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);

b) Corpo della polizia penitenziaria:
1) SAPPE (Sindacato autonomo Polizia penitenziaria);
2) OSAPP (Organizzazione sindacale autonoma Polizia penitenziaria);
3) CISL-FPS/Polizia penitenziaria;
4) CGIL-FP/Polizia penitenziaria;
5) UIL-PA/Polizia penitenziaria;
6) SINAPPE (Sindacato nazionale autonomo Polizia penitenziaria);
7) Federazione sindacati autonomi C N. P P -SiA P Pe -UGL/FNP;
8) SiALPe-ASIA;

c) Corpo forestale dello Stato:
1) SAPAF (Sindacato autonomo Polizia ambientale forestale);
2) UGL/Corpo forestale dello Stato;
3) CISL-FPS/Corpo forestale dello Stato;
4) UIL-PA/Corpo forestale dello Stato;
5) SAPECOFS (Sindacato autonomo personale Corpo forestale Stato);
6) CGIL-FP/Corpo forestale dello Stato (ammessa con riserva per le motivazioni di cui in premessa);
7) DIRFOR.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

Roma, 10 maggio 2004

Il ministro: Mazzella

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del 19 maggio 2004

Individuazione della delegazione sindacale, che partecipa al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo per il quadriennio 2004-2007, per gli aspetti giuridici, e per il biennio 2004-2005, per gli aspetti economici, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, ai sensi dell'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, nel testo introdotto dall'art. 14 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85.

(G.U. n. 132 dell' 8 giugno 2004)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

visto il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante: «Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri», così come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, recante: «Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'art. 1 della legge 28 luglio 1999, n. 266»;
visto l'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, così come sostituito dall'art. 14 del citato decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, che prevede per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego del personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, attraverso un procedimento negoziale, con cadenza quadriennale, per gli aspetti giuridici, e biennale, per quelli economici, la definizione di un apposito accordo sindacale i cui contenuti sono recepiti in un decreto del Presidente della Repubblica;
visto in particolare il comma 1 del predetto art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in base al quale il suddetto procedimento negoziale si svolge tra una delegazione di parte pubblica, composta dal ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai ministri degli Affari esteri e del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, ora ministro dell'Economia e delle finanze o dai sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale diplomatico;
visto il comma 2 del predetto art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in base al quale si considerano rappresentative del personale diplomatico, ai fini della partecipazione al summenzionato procedimento negoziale, le organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al cinque per cento, calcolata sulla base del dato associativo espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato;
visto il comma 3 del predetto art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in base al quale la delegazione sindacale è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il ministro degli Affari esteri;
viste le note n. 167445 del 5 aprile 2004 e n. 171264 del 6 aprile 2004 con le quali il Ministero degli affari esteri ha trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi alle deleghe per i contributi sindacali alle organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale diplomatico, riguardanti l'anno 2003;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2002 con il quale il ministro per la Funzione pubblica, avv. Luigi Mazzella, è stato delegato, tra l'altro, ad «esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri relative all'innovazione dell'organizzazione e delle attività nel settore pubblico e al lavoro pubblico» e «... tutte le competenze attribuite da disposizioni normative direttamente al ministro ovvero al Dipartimento della funzione pubblica»;
sentito il ministro degli Affari esteri;

Decreta:

Art. 1.

1. La delegazione sindacale di cui all'art. 112, commi 1, 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, così come sostituito dall'art. 14 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, che partecipa al procedimento negoziale per la definizione dell'Accordo per il quadriennio 2004-2007, per gli aspetti giuridici, e per il biennio 2004-2005, per gli aspetti economici, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, è composta dalle seguenti organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera diplomatica:
1) SNDMAE (Sindacato nazionale dipendenti Ministero affari esteri);
2) CGIL coordinamento Esteri.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 19 maggio 2004

p. il Presidente: Mazzella

D.P.C.M. 4 giugno 2004

Riclassificazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa, ai sensi dell'art. 20 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

(G.U. 2 agosto 2004, n. 179)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

di concerto con

IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

e

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

vista la legge 20 marzo 1975, n. 70;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613, come modificato dalla legge 2 dicembre 2000, n. 360;
visto il decreto legislativo n. 165/2001 ed in particolare le previsioni contenute nel Capo II riguardanti la disciplina della dirigenza e del relativo trattamento economico;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 1975, adottato in attuazione dell'art. 20 della citata legge n. 70/1975, con il quale l'Associazione italiana della Croce Rossa è stata classificata tra gli enti di notevole rilievo;
visto l'art. 14 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 luglio 2002, n. 208, e successive modificazioni, di approvazione dello statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri datato 28 ottobre 2002 con il quale è stato disposto il commissariamento dell'Associazione italiana della Croce Rossa;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 15 ottobre 2003 che conferma il commissariamento dell'Associazione italiana della Croce Rossa;
vista la nota n. I.4.d.a.L.2/1 - 2179 del 1° marzo 2004 del Ministero della salute, amministrazione vigilante sull'Associazione della Croce Rossa Italiana, nella quale viene richiesta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 della predetta legge n. 70/1975, la riclassificazione dell'ente tra gli enti di alto rilievo di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 1975;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2002 con il quale il ministro per la Funzione pubblica e' stato delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri all'esercizio, tra l'altro, delle funzioni in materia di attuazione della legge 20 marzo 1975, n. 70;
considerato che, nella predetta nota del Ministero della salute, viene evidenziata la complessità dei compiti istituzionali svolti dall'Ente stesso sia in campo nazionale, con i servizi di assistenza socio-sanitaria e di pronto soccorso nonché con gli interventi di emergenza quale *partner* privilegiato della protezione civile; sia in campo internazionale con gli interventi a favore delle popolazioni straniere come l'attuale progetto in Iraq che ha già visto la realizzazione da parte della Croce Rossa Italiana dell'ospedale di Baghdad ed in Iran con gli interventi post terremoto;
considerato che per governare la nuova realtà come delineata e per consentire il perseguimento dei fini istituzionali nel raggiungimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità è necessaria una organizzazione della struttura della Croce Rossa Italiana che garantisca le conseguenti determinazioni operative e gestionali;
rilevato che, ai fini dell'art. 20, comma 2, lettera a) della predetta legge n. 70/1975, si è assistito ad una modificazione della struttura dell'ente sul territorio con la previsione, rispetto al passato, dei comitati regionali e dei comitati locali, con rispettive autonomie, determinando altresì, rispetto alla vecchia struttura, una implementazione di n. 19 comitati regionali e oltre 500 comitati locali, fino ad arrivare alla attuale struttura articolata in un comitato centrale, 19 comitati regionali, 104 comitati provinciali, 1032 comitati locali e delegazioni comunali, centri operativi di emergenza, centri di accoglienza profughi, posti fissi di pronto soccorso e, inoltre, che in campo internazionale, con i

progetti di cooperazione internazionale, la CRI è attualmente presente in oltre 20 Paesi nel mondo tra cui America Latina, Turchia, Rwanda, Eritrea, paesi della ex Jugoslavia, India, Mauritania ed in diversi altri paesi, in collaborazione con il Ministero affari esteri, l'Unione europea e gli organismi internazionali di Croce Rossa;
rilevato, inoltre che, ai fini dell'art. 20, comma 2, lettera b) della predetta legge n. 70/1975 la Croce Rossa italiana, a seguito dall'implementazione delle attività convenzionali, ha visto crescere il bisogno di personale qualificato, passando da una presenza organica di n. 1468 dipendenti di ruolo, circa mille unità di personale civile e militare a termine e oltre 1000 unità di personale militare richiamato annualmente, all'attuale situazione che prevede operare n. 1784 unità di personale civile di ruolo, n. 917 unità di personale militare continuativo, n. 1852 unità di personale civile e militare a termine, oltre ai circa 2000 obiettori di coscienza e circa 200.000 volontari iscritti nelle sei componenti volontaristiche e che opera ora con un flusso finanziario per l'anno 2002 di circa 320 milioni di euro annui gestendo un patrimonio immobiliare di 350 milioni di euro;
rilevato che, ai fini dell'art. 20, comma 2, lettera c) sempre della legge n. 70/1975, il flusso finanziario, pur nell'invarianza dei contributi erogati dai ministeri vigilanti, ha subito un costante incremento fino ad arrivare alla cifra di circa 320 milioni di euro annui e ad una gestione di un patrimonio immobiliare di 350 milioni di euro;
ritenuto che, conseguentemente, occorra, in relazione al concorso degli elementi sopra delineati, procedere ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 della predetta legge n. 70/1975, alla riclassificazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa;
sentite le Organizzazioni sindacali rappresentative;

Decreta:

Art. 1.

1. In applicazione dell'art. 20, comma 2, lettere a), b), e c), della legge 20 marzo 1975, n. 70, l'Ente associazione italiana della Croce Rossa è da ritenere di alto rilievo con decorrenza dall'entrata in vigore del presente decreto.
2. Gli oneri finanziari conseguenti sono a carico del bilancio dell'Ente.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 4 giugno 2004.

p. il Presidente del Consiglio dei ministri
Mazzella

Il ministro del Lavoro e delle politiche sociali
Maroni

Il ministro dell'Economia e delle finanze
Tremonti

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della funzione pubblica

e

Commissariato dello Stato per la Regione Sicilia

(di seguito denominate Parti)

Premesso

che il Commissariato dello Stato per la Regione Sicilia, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha svolto, in questi anni, un forte azione di promozione della formazione degli amministratori e del personale dei Comuni sui temi della modernizzazione degli enti locali ed, in particolare, sulla gestione del personale;

considerato

che il 1 luglio 2002 è stato siglato un protocollo d'intesa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, dalla Regione Siciliana e dal Commissariato dello Stato per la Regione Sicilia sulla promozione, nelle amministrazioni pubbliche siciliane, di un'efficace analisi dei fabbisogni formativi condotta dalle scuole nazionali e siciliane di formazione e ricerca, in accordo con l'Osservatorio dei bisogni formativi istituito presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione;

vista

la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001 che sottolinea la necessità di un continuo ed adeguato indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività formative rivolte al personale delle amministrazioni pubbliche di tutti i livelli di governo, soprattutto in vista dell'attivazione dei piani strategici finalizzati alla realizzazione dell'*e-government*;

ravvisata

la necessità di ottimizzare l'offerta formativa coniugata con l'attività di assistenza e consulenza sui temi del personale, ed in particolare, sul rispetto del patto di stabilità statale e regionale, sulla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, sulla definizione delle dotazioni organiche, sull'applicazione delle disposizioni in materia di lavoro flessibile, a fronte di una riscontrata difficoltà degli enti locali siciliani nell'applicazione della più recente normativa statale in materia di gestione delle risorse umane, anche per la compatibilità di questa con l'ordinamento speciale della Regione Siciliana,

considerato

che il miglioramento dell'azione formativa e dell'assistenza consulenziale sul tema della gestione delle risorse umane potrà essere raggiunto senza l'utilizzo di risorse finanziarie aggiuntive, consentendo, comunque, alle amministrazioni interessate un aggiornamento mirato delle competenze in materia di personale;

convengono quanto segue

Articolo 1
Oggetto

Con il presente Protocollo di intesa le Parti concordano sulla necessità di collaborare per definire contenuti formativi ed attività di assistenza e consulenza, destinate agli enti locali, in linea con l'attuale rapida evoluzione della normativa che riguarda il personale delle pubbliche amministrazioni.

L'intento è quello di individuare le forme e le iniziative più opportune per sviluppare nelle amministrazioni locali siciliane una moderna cultura della gestione delle risorse umane, per favorire la conoscenza di modelli, organizzazioni e strumenti innovati. Si tratta di incidere attraverso la formazione, l'assistenza e la consulenza organizzativa e normativa, adottando anche logiche e strategie di *problem solving*, sulle politiche delle Direzioni del Personale degli Enti locali, diffondendo funzioni, tecniche, e sistemi di pianificazione, selezione, valutazione e di carriera, oggi scarsamente presenti.

In questo contesto, il documento costituisce il quadro di riferimento per la definizione delle singole iniziative che saranno concordate nel tempo tra le Parti.

Articolo 2
Coordinamento delle iniziative comuni

Il coordinamento delle iniziative comuni, che saranno avviate in attuazione del presente Protocollo di intesa, sarà assicurato congiuntamente dalle Parti mediante un Gruppo di lavoro di cui al successivo articolo 3. Le proposte formulate dal predetto Gruppo di lavoro, unitamente alle previsioni circa le risorse da impiegare, formeranno oggetto di specifiche convenzioni attuative, che saranno, poi, sottoposte all'approvazione dei competenti organi delle Parti, in conformità alle norme che regolano le rispettive attività istituzionali.

Articolo 3
Gruppo di lavoro

Ai fini di assicurare il necessario coordinamento delle attività inerenti il presente Protocollo d'intesa, verrà istituito un apposito "Gruppo di lavoro" per l'attuazione del Protocollo stesso.

Il Gruppo di lavoro sarà composto da:
- due rappresentanti designati dal Dipartimento per la funzione pubblica;
- due rappresentanti designati dal Commissariato dello Stato per la Regione Sicilia.

Ciascuna parte comunicherà all'altra, per iscritto, i nominativi dei propri rappresentanti entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione del presente Protocollo d'intesa.

Il Gruppo di lavoro si riunirà almeno due volte all'anno e, comunque, tutte le volte che uno dei membri ne faccia richiesta. Al Gruppo di lavoro potranno partecipare su invito rappresentanti degli enti locali, nonché tecnici ed esperti nelle materie oggetto del presente protocollo.

Articolo 4
Attività

Per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal precedente articolo 1 saranno promosse congiuntamente iniziative di studio, di sensibilizzazione, di formazione, di assistenza e di consulenza diretta ai funzionari e ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche locali siciliane sui temi della gestione delle risorse umane, in particolare, sul rispetto del patto di stabilità statale e

regionale, sulla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, sulla definizione delle dotazioni organiche e sull'applicazione delle disposizioni in materia di lavoro flessibile. Inoltre, al fine di sostenere l'applicazione della Legge n.150 del 2000 sulla comunicazione pubblica, sono promossi interventi di consulenza per l'area della comunicazione interna ed esterna.

In generale, per facilitare l'applicazione da parte degli enti locali siciliani della più recente normativa statale in materia di gestione delle risorse umane sono, altresì, promosse iniziative finalizzate allo studio della legislazione nazionale, alla compatibilità di questa con l'ordinamento speciale della Regione Siciliana e alla definizione di soluzioni organizzative e regolamentari per superare eventuali problemi derivanti dal recepimento delle normative nazionali.

Articolo 5
Sviluppo risorse umane

Sono promosse e sostenute attività di assistenza, consulenza e di formazione in *e-learning* sulle materie sopra individuate che rispettino gli standard minimi di erogazione previsti dal Protocollo d'intesa del 1 luglio 2002 sulla promozione, nelle amministrazioni pubbliche siciliane, di un'efficace analisi dei fabbisogni formativi.

Saranno, altresì, promosse iniziative volte a favorire la realizzazione di tirocini formativi e di orientamento di studenti laureati e/o laureandi presso uffici della pubbliche amministrazioni operanti in Sicilia in attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero per la Funzione Pubblica e la conferenza dei Rettori delle Università Italiane il 9 maggio 2002, inizialmente con priorità nei settori della comunicazione, del management e delle tecnologie informatiche.

Articolo 6
Modalità operative

La Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica si avvarrà, per le attività di assistenza e consulenza, del Formez-Centro di Formazione Studi nell'ambito degli impegni previsti nelle Convenzioni già sottoscritte e in corso di attuazione.

Le Parti potranno avvalersi per la realizzazione delle iniziative formative e di assistenza dei Soggetti che hanno siglato il citato Protocollo d'intesa del 1 luglio 2002.

Articolo 7
Durata

Il presente Protocollo ha la durata di ventiquattro mesi, con decorrenza dalla data della sottoscrizione.

Palermo, 7 giugno 2004

Per il Dipartimento della Funzione Pubblica
il Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

(Dott. Francesco Verbaro)

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

(Pref. Gianfranco Romagnoli)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Decreto 2 luglio 2004

Ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti, autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell'ambito della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia.

(G.U. n. 165 del 16 luglio 2004)

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

visto il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modifiche ed integrazioni, concernente «Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri»;
visto il decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, recante «Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'art. 1 della legge 28 luglio 1999, n. 266»;
vista l'ipotesi di accordo relativa al quadriennio 2000-2003, per gli aspetti normativi, ed al biennio 2000-2001, per gli aspetti retributivi, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, sottoscritta, ai sensi dall'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modifiche ed integrazioni, in data 30 gennaio 2001, dalla delegazione di parte pubblica e dalle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera diplomatica SNDMAE (Sindacato nazionale dipendenti Ministero affari esteri, e CGIL) Coordinamento Esteri;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, che recepisce il predetto accordo relativo al quadriennio 2000-2003, per gli aspetti giuridici, ed al biennio 2000-2001, per gli aspetti economici, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 2003, n. 144, di recepimento dell'accordo sindacale per il biennio 2002-2003 per il personale della carriera diplomatica relativamente al servizio prestato in Italia ai sensi dell'art. 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18;
visto in particolare, l'art. 9, comma 1, del citato decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, che fissa, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in tre unità, il limite massimo dei distacchi sindacali autorizzabili a favore del personale della carriera diplomatica;
visto il medesimo art. 9, comma 2, del menzionato decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, il quale prevede che alla ripartizione del predetto contingente complessivo di tre distacchi tra le organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi della normativa vigente, provvede il ministro per la Funzione pubblica, sentite le organizzazioni interessate, entro il primo quadrimestre di ciascun biennio;
visto l'ultimo periodo del richiamato comma 2 dell'art. 9 del citato decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, il quale statuisce che la ripartizione, che ha validità fino alla successiva, è effettuata in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale conferite dal personale della carriera diplomatica all'amministrazione, accertate per ciascuna delle indicate organizzazioni sindacali alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si effettua la ripartizione;
visto l'art. 12, comma 1, terzo periodo, del suddetto decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, il quale prevede che la Direzione generale del personale del Ministero degli affari esteri invia alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 marzo di ciascun anno, i dati complessivi relativi alle deleghe per la riscossione del contributo sindacale;
viste le note con le quali il Ministero degli affari esteri ha trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi alle deleghe per i contributi sindacali, accertate alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale della carriera diplomatica;

sentite le organizzazioni sindacali interessate, in quanto aventi titolo alla ripartizione dei distacchi sindacali citati nella loro qualità di organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi della normativa vigente;
visto il decreto del Presidente della Repubblica del 16 novembre 2002, di nomina dell'avv. Luigi Mazzella a ministro senza portafoglio;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2002, con il quale l'avv. Luigi Mazzella è stato delegato, tra l'altro, ad esercitare «...tutte le competenze attribuite da disposizioni normative direttamente al ministro e al Dipartimento della funzione pubblica»;

Decreta:

Art. 1.
Ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali autorizzabili per il biennio 2004-2005, nell'ambito del personale della carriera diplomatica

Il contingente complessivo di tre distacchi sindacali autorizzabili, per il biennio 2004-2005, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, a favore del personale della carriera diplomatica, è ripartito tra le seguenti organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi della normativa vigente, con le modalità di cui all'art. 9, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 114 del 2001, in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale, conferite dal personale della carriera diplomatica all'amministrazione ed accertate per ciascuna di esse alla data del 31 dicembre 2003:

a) SNDMAE - Sindacato nazionale dipendenti Ministero affari esteri: due distacchi sindacali;
b) CGIL coordinamento esteri: un distacco sindacale.

Art. 2.
Decorrenza della ripartizione dei distacchi sindacali

La ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali di cui all'art. 1 opera, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114, dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino alla successiva.

Art. 3.
Modalità e limiti per il collocamento in distacco sindacale retribuito

Il collocamento in distacco sindacale del personale della carriera diplomatica è consentito, nei limiti massimi indicati nei precedenti articoli, nel rispetto delle disposizioni, modalità e procedure contenute nell'art. 9, commi 3, 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed esplicherà i suoi effetti dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Roma, 2 luglio 2004

Il ministro: Mazzella

ACCORDO DI COOPERAZIONE FRA L'ACCADEMIA RUSSA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SOTTO IL PATROCINIO DEL PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE RUSSA E LA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

L'Accademia russa di pubblica amministrazione sotto il patrocinio del presidente della Federazione russa (RAPA) nella persona del suo preside-rettore dott. V.K. EGOROV, agente in virtù del suo statuto, e la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) della Repubblica italiana nella persona del suo direttore prof. Angelo Maria Petroni, agente in virtù del suo statuto (alle quali d'ora in avanti si farà riferimento come alle Parti), hanno stipulato il presente accordo di cooperazione sulla base dei seguenti articoli:

Articolo 1

La Parti convengono d'accordo con le rispettive normative nazionali, nell'ambito della loro autorità e giurisdizione, e allo scopo di facilitare le procedure delle attività di cooperazione, che i due presidenti e gli accademici e il personale delle rispettive istituzioni si scambieranno delle visite regolari.

Articolo 2

La cooperazione in virtù del presente accordo verrà realizzata nelle seguenti forme:

- ricerche congiunte, associazioni e conferenze. In quest'ambito, gli sforzi cooperativi potranno comprendere: lo svolgimento di programmi congiunti di ricerca, la realizzazione di eventi scientifici e d'istruzione (seminari, conferenze, simposi), avviati da entrambe le Parti e da organismi internazionali su questioni di reciproco interesse, oltre alla promozione della creazione e sviluppo di associazioni dirette fra studiosi e specialisti della RAPA e della SSPA.
- scambio d'informazioni. I programmi miranti ad aumentare lo scambio di informazioni e materiali potranno comprendere: scambi di letteratura scientifica, accademica, d'istruzione e di metodologia, scambi di materiali d'analisi e d'insegnamento, e scambi di legislazione concernente la pubblica amministrazione, le politiche sociali, l'economia e la gestione. Inoltre, tali scambi potrebbero comprendere scambi continui d'informazioni utilizzando prestiti e condivisioni di metodologie fra biblioteche e il possibile sviluppo congiunto di libri di testo, dispense ed altri materiali accademici.
- scambi di studenti e professionisti. Potranno essere organizzati scambi di allievi e di dipendenti, la formazione sul posto di lavoro per accademici e funzionari della RAPA e della SSPA. Questi saranno organizzati allo scopo di promuovere il miglioramento delle capacità professionali, la produzione di lezioni, e la condivisione di esperienze fra Russia e Italia.
- formazione a distanza. Potranno essere condivise le esperienze e le migliori pratiche nel campo della formazione a distanza.

Articolo 3

Il presente accordo non pregiudicherà i diritti e gli obblighi delle Parti derivanti da accordi conclusi in precedenza sia a livello interno che internazionale.

Articolo 4

Il presente Accordo di cooperazione potrà essere corretto o integrato da una delle due Parti con l'accordo dell'altra Parte su base annuale.

Articolo 5

Il presente accordo definisce un quadro generale per la cooperazione futura. Per ciascuna iniziativa particolare le Parti stileranno un protocollo separato includente gli intendimenti, le modalità, l'organizzazione e le responsabilità. Ogni successivo protocollo separato farà integralmente parte di questo accordo.

Articolo 6

Il presente accordo sarà redatto in quattro copie, due copie in russo e due in italiano, ed ogni copia avrà pari valore giuridico.

Redatto in Mosca

Prof. Angelo Maria Petroni

Direttore Scuola superiore della pubblica amministrazione della Repubblica italiana

Dott. V. Egorov

Preside-rettore Accademia russa di pubblica amministrazione sotto il patrocinio del Presidente della Federazione russa

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

AUTONOMIE FUNZIONALI E FORMAZIONI SOCIALI: DALL'ETICA ALLA COSTITUZIONE. L'ESPERIENZA ITALIANA

di Massimiliano Cosenza,
segretario particolare del ministro per gli Affari regionali

1. "Fra le cose nuove che hanno attirato la mia attenzione durante il mio soggiorno negli Stati Uniti, nessuna mi ha più colpito dell'uguaglianza delle condizioni".

Questo è l'illuminante inizio della "Democrazia in America" di Alexis de Tocqueville e questo è anche il punto di partenza del nostro discorso: l'uguaglianza come fatto generatore di un modo di essere e di operare della società civile.

Tutte le Costituzioni dell'era moderna si muovono intorno a questo punto centrale, da cui si diparte tutta una serie di diritti e di libertà, anche se poi molti di questi sono destinati a rimanere sulla "carta", come promesse difficili a mantenersi, programmi per un domani migliore, sempre però rimandato, aspirazioni verso una società più giusta ed umana, ma di ardua realizzazione.

Anche la Costituzione italiana del 1948 proclama solennemente, tra i principi fondamentali, l'uguaglianza di tutti i cittadini "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

È chiaro che a seconda dell'atteggiarsi effettivo di questo principio, ne rimangono permeati tutti i rapporti, sia nel pubblico che nel privato, esaltandosi il ruolo del singolo, il momento della Libertà, rispetto a quello dell'Autorità.

Per questo la Costituzione italiana si è fatta carico dell'attuazione concreta di questo principio, dell'uguaglianza cioè di fatto, ascrivendo a compito della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della persona umana e alla sua partecipazione alla vita del Paese (art. 3, secondo comma).

E poiché la personalità del singolo è destinata a svolgersi nella società, la Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili e i doveri inderogabili dell'uomo "nelle formazioni sociali" (art. 2).

Tale spunto, con il richiamo solenne ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, non aveva sinora trovato altra sponda nella Costituzione, al di là dei rapporti socio-economici (diritto alla retribuzione, alla assistenza e previdenza sociale, diritti sindacali), che nell'art. 5, sul riconoscimento delle autonomie e delle loro funzioni nel campo del decentramento amministrativo dei servizi pubblici.

2. Lo sviluppo delle autonomie funzionali rappresenta infatti una prima risposta all'esigenza della P.A. di moltiplicare i propri punti di contatto e le proprie modalità di rapporto con la società e con le tante periferie locali, attraverso organi operativi e decisionali in una logica non di decentramento delle competenze, ma di attribuzione di funzioni ad enti intermedi.

Una lunga tradizione storica ne ha confermato il ruolo essenziale per la collettività, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 477 del 2000, ha sottolineato l'importanza delle autonomie funzionali, affermando che il loro ruolo nell'ordinamento è legittimato dalle molteplici realtà della nostra società e dalla loro collocazione in una posizione intermedia tra lo Stato e gli Enti territoriali, assolvendo la propria attività secondo modalità che si situano tra le regole del pubblico e la libertà del privato. Si tratta delle Camere di Commercio, rappresentative del mondo delle imprese, delle Università degli Studi, ed enti similari.

Proprio tale collocazione intermedia rende le autonomie funzionali forme di organizzazione che non sostituiscono ma integrano sia l'azione delle amministrazioni statali sia quella delle

amministrazioni territoriali. Ciò vale a dissipare l'equivoco che vede le autonomie funzionali come una realtà concorrenziale, in sede locale, all'ente territoriale.

E' vero che la riforma del titolo V non fa espresso riferimento alla nozione di autonomie funzionali, ma ciò non vuol dire che questi enti siano privi di qualsiasi tutela costituzionale, da rinvenirsi, come accennato, negli artt. 2 e 5 della Costituzione e ora anche nel nuovo art. 118, oltre che in una vasta e consolidata normativa interna.

Tale complesso di disposizioni è di fondamentale importanza, perché su queste trova base l'autonomia degli enti in questione. La legge di attuazione del Titolo V, n. 131 del 5 giugno 2003, ha tirato le file di questo orientamento ed ha stabilito che l'attribuzione delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., dovrà avvenire "tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale".

Nel dibattito dottrinale in corso, sempre più si rafforza l'orientamento a non ricondurre lo spazio lasciato libero dall'amministrazione statale alle sole amministrazioni territoriali o al mercato.

In tal senso, a partire dagli anni '90, si è assistito alla realizzazione di un nuovo modello di gestione di alcune importanti funzioni di tradizionale competenza pubblica:
• nell'economia, con la riforma delle Camere di Commercio;
• nel credito, dove una funzione non secondaria è svolta a livello locale dalle Fondazioni Bancarie;
• nell'erogazione dei servizi, su scala locale, con la crescente autonomia delle società miste;
• nell'articolazione del sistema formativo-educativo, con l'attribuzione di autonomia alle Università e alle istituzioni scolastiche.

L'espressione "autonomia funzionale" non ha ancora nel nostro linguaggio giuridico un significato preciso ed univoco. Quando però si attribuiscono funzioni amministrative a soggetti dotati di personalità giuridica ai quali si riconosce anche autonomia organizzativa e, specificamente, autonomia nell'esercizio dei loro compiti di istituto ci troviamo certamente di fronte a un modello organizzativo di decentramento diverso (e in un certo senso evidentemente "alternativo") da quello degli enti territoriali come le Regioni e le altre autonomie locali.

3. Ma se il sistema delle autonomie funzionali (ma anche regionali e locali) esce rafforzato dalla recente Riforma costituzionale (L. cost. n. 3 del 2001) la novità più importante sul versante del sociale, è l'introduzione del principio della sussidiarietà orizzontale, ad opera del quarto comma del nuovo art. 118 Cost.

Ad avviso della dottrina, la sussidiarietà orizzontale implica che le funzioni pubbliche siano esercitate dalle istituzioni pubbliche solo in quanto le funzioni non possono essere svolte dai cittadini, dalla società o dalle organizzazioni che essa esprime; efficacemente il principio di sussidiarietà orizzontale viene definito come un confine esterno delle istituzioni. L'ottica della Costituzione è rivolta alla società nel suo complesso ed i fini pubblici sono considerati come fini della collettività che possono essere realizzati oltre che dalle istituzioni di governo e dalle strutture amministrative anche dai cittadini singoli e associati (dalle comunità, dalle imprese private, dalle associazioni sino alla famiglia), in un quadro, quello che emerge dalla Costituzione, che è dominato dal pluralismo sociale.

Questo principio è destinato a modificare profondamente il tradizionale rapporto tra Amministrazione e cittadino, sino a poco tempo fa improntato a criteri di supremazia, ossia secondo il c.d. paradigma bipolare (S. Cassese).

Quest'ultimo è lo schema fondamentale del diritto pubblico imperante: due poli separati, né convergenti né concertanti, ma in contrapposizione a causa della superiorità dell'uno (Stato) rispetto all'altro (cittadino).

Come è stato giustamente notato, la più consueta modalità di rapporto fra amministrazioni e cittadini vede questi ultimi unicamente nel ruolo di amministrati, utenti, pazienti, assistiti, clienti, tutti termini utilizzati non a caso per indicare che nell'ambito del paradigma bipolare l'amministrazione

può presentarsi sia come potere, sia come fornitrice di prestazioni, ma in ogni caso il destinatario della sua azione è comunque sempre un soggetto passivo, mero destinatario dell'intervento pubblico, sia esso un'autorizzazione, una pensione o una terapia.

Su questo sistema, già intaccato dal riconoscimento delle autonomie funzionali che apre il mondo dell'amministrazione pubblica ad enti intermedi, che sono il prodotto di fenomeni associativi della società civile, la sussidiarietà orizzontale interviene con una forza potenzialmente dirompente.

Dispone l'art. 118, ultimo comma, Cost. che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni (ossia la Repubblica) favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

La novità contenuta nell'articolo 118, riguarda non tanto e non solo il fatto che dei cittadini possano attivarsi nell'interesse generale, ma che possano farlo "autonomamente", di propria iniziativa, senza aspettare che la pubblica amministrazione li autorizzi a farlo o gli chieda di farlo.

L'attivarsi dei cittadini singoli e associati nell'interesse generale rappresenta per le amministrazioni una preziosa forma di collaborazione, da sostenere e favorire sia per le ricadute positive che essa ha nella soluzione pratica di problemi che riguardano la collettività, sia per il suo valore dal punto di vista civile, in quanto espressione dell'impegno di cittadini volto a soddisfare interessi non individuali ma collettivi.

Il nuovo rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini è, quindi, fondato su una pluralità di rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini singoli e associati che da punti di partenza diversi e con motivazioni e strumenti diversi convergono nella stessa direzione, quell'interesse generale che alla fine si identifica con il pieno sviluppo delle capacità di ogni persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti.

4. In sostanza, il principio di sussidiarietà orizzontale supera il dualismo Stato–mercato, per restituire centralità alla figura del cittadino, singolo o associato.

È un passo ulteriore, forse definitivo, verso un nuovo modo d'essere della società civile, in cui non v'è più bisogno nemmeno dell'ente intermedio (come nelle autonomie funzionali) e neanche del riconoscimento o dell'autorizzazione dello Stato o altro ente territoriale.

"Se un privato concepisce un'idea qualsiasi che abbia rapporto diretto con il benessere della società, egli non pensa minimamente di rivolgersi alle autorità per ottenerne l'aiuto, ma si offre per metterlo in esecuzione, chiama altre forze individuali a concorrervi" (così ancora, Tocqueville).

Il Consiglio di Stato ha di recente confermato che le norme statali che rappresentano l'antecedente logico della nuova disposizione costituzionale che le riproduce, non pongono alcun problema di riconoscimento, di autorizzazione e di qualificazione da parte delle pubbliche autorità rispetto alle attività di interesse generale poste in essere da soggetti in un contesto diverso da quello dello svolgimento dei pubblici poteri ed ha soggiunto:

"E' questa la prova di una riserva originaria di materie (attribuzioni si potrebbe dire utilizzando l'analogia con quanto la legge conferisce alle potestà pubbliche) a soggetti esponenziali del fenomeno della cittadinanza societaria, secondo la definizione di una recente dottrina sociologica. Per cittadinanza societaria deve intendersi l'aspetto relazionale che ai soggetti, prevalentemente comunitari (famiglie, associazioni), è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole pre-confezionate da autorità munite di pubblici poteri: gli interessi sociali e generali che tali comunità esprimono attraverso l'assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa costituiscono manifestazioni originarie e non comprimibilì di cittadinanza societaria che le autorità territoriali sono tenute a favorire e a rispettare, posto che esse si traducono, in una valutazione per dir così a posteriori, in uno svolgimento implicito di funzioni tipiche dell'ente pubblico di riferimento…..

Si tratta, in altre parole, di prendere atto della coesistenza di interessi e di istanze che non necessariamente devono essere assunti dall'ente pubblico, quasi che quest'ultimo sia in grado di fagocitare gli interessi costituenti l'intera esponenza della collettività di riferimento. Esistono, cioè, forme di impegno e di attività, soprattutto nel versante sociale, ma non esclusivamente in quest'ultimo, che sono dislocate (e non possono non esserlo) a livello di soggetti utenti e agenti al medesimo tempo. L'articolo 118 Cost. enuncia il dovere per gli enti territoriali componenti la Repubblica di favorire tali forme di assunzione di responsabilità in contesti di interesse generale non gestiti dalla mano pubblica (o dalle organizzazioni privatistiche che sempre più frequentemente sono i successori dell'ente pubblico nelle gestioni dei servizi)…..

Il precetto costituzionale sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario" (Sez. cons. atti normativi, adunanza 25 agosto 2003, n. 1440/03).

5. Con la sussidiarietà orizzontale, si crea dunque uno spazio di società civile caratterizzato dalla:

- necessità, coprendo un campo non assicurato né dallo Stato, né dal mercato, né da enti intermedi;
- spontaneità, non avendo altra regola che l'autonoma iniziativa, al di fuori di ogni concetto di corporativismo;
- libertà politica, essendo l'affermazione della centralità della persona rispetto al potere strutturato, quand'anche si organizzi in forme pubbliche (cosicché nessun legislatore lo può istituire, ma semmai solo riconoscere);
- perseguimento del bene comune e non necessariamente della efficienza.

Inteso nel senso ora precisato, il principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118, assume un valore davvero fondante. Esso cambia in prospettiva il carattere stesso della democrazia.

La nostra democrazia costituzionale, basata finora essenzialmente sul principio democratico incentrato sulla volontà degli organi assembleari espressione dei cittadini elettori, caratterizzato dal ruolo dinamico assegnato alla Repubblica dagli art. 2 e 3, e temperato dall'esistenza di limiti, vincoli e garanzie costituzionali nonché dall'individuazione di compiti e dall'articolazione delle autonomie locali dell'art. 5, diventa una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato, un ruolo che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire.

Al riguardo è stato sostenuto, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 Cost., la nostra democrazia passa dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (sia pure temperati dalle garanzie proprie del moderno costituzionalismo) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società (sia pure temperate dal principio di giustizia e di solidarietà sociale come valori fondanti l'eguaglianza dei cittadini) (Pizzetti).

6. In questo rinnovato quadro, sono destinate sempre più ad emergere quelle forze vitali, ispirate da concetti etici o religiosi, dirette a promuovere lo sviluppo della persona umana in generale, all'interno del quale l'individuo viene valorizzato in quanto tale, nel segno di una eguaglianza sostanziale.

L'uomo, e non più solo il cittadino, di ogni luogo e di ogni estrazione sociale, è il destinatario finale di quest'opera autonoma spontanea, generosa, in una parola solidale.

Il volontariato - che ne è l'espressione tipica - oggi è presente ed opera in almeno quaranta campi diversificati di intervento: dall'handicap al carcere, dall'AIDS all'ambiente, dagli anziani non autosufficienti ai minori a rischio, dai bambini ai tanti malati soli. L'obiettivo del volontariato è teso a creare le pari opportunità dei cittadini come condizione essenziale di uno sviluppo complessivo

della società, che non può e non deve sprecare la ricchezza che ogni persona umana possiede e che può esprimere solo se vi è un ambiente favorevole alla sua espressione.

In questa sua opera, il volontariato deve essere supportato dall'autorità: questo concetto di "doverosità" che si trae dal nuovo articolo 118 è la novità più importante della norma (Rescigno). È perciò necessario intensificare la cooperazione tra tutte le istanze interessate, in particolare il Governo centrale, i governi locali, le parti sociali, i servizi sociali, il settore privato, il settore associativo, i gruppi di volontariato e i cittadini tutti.

Il nuovo assetto costituzionale permeato dal principio di sussidiarietà, in senso istituzionale e in senso sociale, conferendo maggiori poteri alle autonomie locali e insinuando più profonde responsabilizzazioni in seno ai membri della società civile nell'amministrazione dei servizi pubblici, deve promuovere un incremento delle attività di volontariato e delle organizzazioni del terzo settore.

Oggi, in una fase di trasformazione delle politiche di *welfare*, nella quale lo stato sociale diventa, da struttura di sostegno, un sistema integrato che favorisce la crescita economica garantendo alcuni fondamentali diritti, il volontariato appare uno dei protagonisti per la realizzazione della cittadinanza sociale. Il rispetto che le Istituzioni devono al volontariato, soprattutto perché opera in termini di gratuità e di presa in carico dell'altro, si deve tradurre nella capacità di ascolto, di riconoscimento del "sapere" del volontariato e di coinvolgimento dello stesso in rapporto di pari dignità, e non solo di spettatore, nell'elaborazione delle proposte e delle decisioni politiche.

L'irruzione nella Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale deve essere capace di promuovere questo salto dall'etica al diritto, dall'impegno sociale individuale a una presa di coscienza collettiva.

Forse i due mondi dell'etica e del diritto non sono mai stati così vicini.

LA VALENZA STRATEGICA DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE NEL CAMBIAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Demetrio Giorgio Ginestra,
consulente ICT del Formez,
e Giuseppe Ginestra,
consigliere della Corte dei conti

Parte prima - Sommario

1. L'Interazione fra l'Informare e il Comunicare - 2. Comunicazione del Cambiamento e Comunicatore Pubblico – 3. Il Prodotto Comunicativo – 4. Il Benessere Organizzativo – 5. *Customer Satisfaction* e Valutazione Partecipata – 6. *E-government* e *Governance* – 7. L'*Agorà* del XXI Secolo – 8. L'URP che Pensa (ovvero: Il Cittadino in mente).

1. L'interazione fra l'Informare e il Comunicare

Può all'evidenza affermarsi che l'ultimo decennio del secolo decorso rappresenti, nella storia dell'amministrazione pubblica, un periodo contrassegnato emblematicamente dal ruolo assunto dalla comunicazione, quale fattore di rivoluzione e cambiamenti tali che forse può non risultare enfatico definire di carattere epocale.

In una prima approssimazione, il concetto di Comunicazione Pubblica[1], assunto, ai fini di queste note, nell'accezione sinonimica di Comunicazione Istituzionale, rimanda intuitivamente al carattere di servizio erogato dalle pubbliche amministrazioni in favore dei destinatari della comunicazione nelle vesti di cittadini utenti-clienti-consumatori (e che con termine di sintesi potremmo definire cittadini-fruitori).

Il potere/dovere della comunicazione pubblica[2] - le cui prime fonti esplicative si possono individuare essenzialmente nella legge n. 142/90 recante le norme sull'ordinamento delle Autonomie Locali, nella regolamentazione del diritto d'accesso e di partecipazione introdotta dalla legge n. 241/90, nonché nel decreto legislativo n. 29/93 concernente le disposizioni di razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche - trova alfine organica sistemazione nella legge 7 giugno 2000, n. 150 che ridefinisce la disciplina delle attività di informazione e comunicazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

La legge n. 150 prende le mosse da un'esplicita dichiarazione di intenti, consistente, in attuazione dei criteri di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa (secondo la logica già dettata dalla legge n. 241/90 citata), nella codificazione organica delle "attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni" (art. 1, comma 1).

La nuova disciplina tende infatti ad organizzare e articolare le attività in questione con l'obiettivo di ottenere una maggiore conoscenza (e, quindi, una più diffusa fruizione) dei risultati dell'azione della pubbliche amministrazioni.

Ed è esattamente in tal senso che depongono le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 1 cit., testualmente volte a disciplinare:

a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti, attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;

---

[1] In generale, cfr. Arena G.(a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini 2001; Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli 1997; Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, 2ª ed., Laterza, Roma-Bari 1999; Rolando S. (a cura di), *Teoria e tecniche della Comunicazione Pubblica*, Etas Libri, Milano 2001; Rovinetti A., *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica,* Il sole 24 ore, Milano 2002.

[2] Cfr., volendo, Ginestra G., *L'informazione istituzionale tra dovere e libertà,* in questa stessa Rivista, pag. 40.

c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

Come si vede, informazione e comunicazione vengono distinte in relazione alla diversità dei rispettivi destinatari (i mezzi di comunicazione di massa, per la prima; i cittadini, le collettività, altri enti e le articolazioni interne della stessa amministrazione, per la seconda), nonché, secondo quanto stabilisce il successivo art. 6, comma 1, con riferimento alle strutture deputate, essendo le attività di informazione attribuite al portavoce e all'ufficio stampa e quelle di comunicazione all'ufficio per le relazioni con il pubblico e strutture analoghe (quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese).

Il legislatore, nel mentre provvede a precisare le diversità di finalità, soggetti, forme e strumenti delle attività di informazione e di comunicazione, non detta, però, alcuna definizione concettuale distintiva e nulla dice quindi in ordine alla discriminazione dei contenuti, ritenendo, evidentemente, inadeguata la via dell'astratta disciplina normativa.

L'indagine di merito risulta perciò demandata al lavoro di analisi e di osservazione della dottrina e dei commentatori, cui spetta di saper cogliere il frutto degli insegnamenti scaturenti dall'esperienza pratica, non già a fini teoretici o di sterile disputa accademica, bensì per contribuire a definire proposte utili e suggerimenti funzionali all'azione operativa, ovvero di supporto ai soggetti che quotidianamente sono chiamati ad agire sul campo, affinché la comunicazione istituzionale assolva effettivamente quella valenza strategica nel processo di cambiamento della pubblica amministrazione che è prefigurata dall'ordinamento (*rectius*: dalle buone intenzioni che hanno mosso il legislatore della riforma).

Premesso che nella realtà informare e comunicare risultano attività logicamente complementari, con molti punti di sovrapposizione e interazione, la dottrina generale ha cercato di individuare gli elementi discretivi sostanziali delle due attività partendo dalla disamina dell'essenza semantica delle rispettive denominazioni:

- INFORMARE deriva dal latino "In-formare", "dare forma", "istruire", "dare notizia".
  "Informazione" è allora la notizia, e "informare" è la divulgazione di fatti, di elementi di conoscenza che vengono portati alla cognizione altrui.
- COMUNICARE discende dal latino communi-care, derivato di *communis*, "comune".
  Comunicare è allora l'azione del rendere comune, far parte altri di ciò che è proprio, rendere partecipi più soggetti.
  "Comunicazione" è dunque l'atto (e/o l'effetto) di un processo complesso consistente nel trasferimento di un patrimonio conoscitivo, anche di carattere specialistico, al pubblico più vasto possibile, con termini semplici ed esposizione esemplificativa, avente il fine di creare un rapporto e un linguaggio comune.[3]

Nell'informare si crea un rapporto unidirezionale basato sulla trasmissione di informazioni da parte di un soggetto attivo, la fonte delle informazioni, nei confronti di uno o più soggetti passivi, i destinatari delle informazioni.

Invece, la radice di comunicare è in quel termine "*communis*" che sta a significare come i soggetti condividano, partecipino l'un l'altro qualcosa, insomma dialogano.

L'obiettivo proprio di chi comunica non è perciò fornire informazioni, bensì quella condivisione del messaggio che provochi nel recettore un certo tipo di (re)azioni: da ciò la bidirezionalità del comunicare, rispetto all'unilateralità dell'informare.

Naturalmente, per quanto si è già detto circa il continuum attraverso cui si estrinseca il rapporto fra informare e comunicare, il passaggio dall'informazione alla comunicazione (e viceversa) è possibile in qualsiasi momento, perciò è una "continuità dinamica" quella che definisce l'interazione tra le due attività, ontologicamente distinte ma che utilizzano il medesimo oggetto, le informazioni[4].

---

[3] V. Rovinetti A., *Comunicazione Pubblica, istruzioni per l'uso,* Calderini, Roma 1994, pag. 51.

[4] Cfr. Wolf M., *Teorie delle comunicazioni di massa*, Bompiani, Milano 1985, pagg. 112 ss.; così pure Arena G., *Informare e comunicare,* in "Pubblic@ndo", Web Magazine, 8.03.2001 (http://www.urp.it\URP degli URP\ Gli URP in rete – Pubblicando); Predieri A., *Per uno studio dello Stato come produttore delle informazioni*, in *Studi in onore di Chiarelli*, 1974 , vol. II, Milano, 1613.

2. Comunicazione del Cambiamento e Comunicatore Pubblico

2.1. L'amministrazione "condivisa"

Per "amministrazione condivisa" s'intende una formula organizzativa fondata sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini, i quali escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare soggetti attivi[5].

Ma è chiaro, al riguardo, che la giustezza delle formulazioni teoriche e anche la presenza di adeguati strumenti normativi risulterebbero comunque insufficienti in assenza di un retroterra culturale maturo, pronto cioè all'innovazione e comune a tutti i protagonisti della scena.

Si è già detto che la legge n. 150/2000 si inserisce nel quadro degli interventi di riforma strutturale della Pubblica Amministrazione tesi a creare le condizioni per la costruzione di un rapporto nuovo tra amministrazione pubblica e cittadini.

Lo scopo è quello di stimolare un processo cognitivo di ampie proporzioni che conduca ad un rapporto "condiviso" con la pubblica amministrazione e, pertanto, ad un miglioramento dei processi comunicativi.

<<Alla base di una effettiva tutela dell'utenza, dovrebbe essere fortemente esplicitata una tensione della burocrazia dell'istituzione verso la ricerca di un impianto organizzativo che abbia quale obiettivo il perseguimento del principio di trasparenza decisionale: conoscere i bisogni del target significa, poi, adattare più rapidamente la norma alle esigenze concrete da soddisfare.

Solo allora i contenuti della comunicazione istituzionale potranno essere condivisi, o anche se non condivisi, almeno compresi>>.[6]

Ed invero il superamento della crisi di identità della pubblica amministrazione passa per la ricostruzione (*recte*: la rinnovata legittimazione) del soggetto pubblico anche mediante l'uso di adeguate strategie di comunicazione istituzionale.

Le trasformazioni in essere nella società impongono alla pubblica amministrazione di "tenere il passo", cioè di adeguare in modo sistematico le proprie strutture perché siano sempre in grado di dare risposte pronte e coerenti con l'evoluzione esponenziale delle esigenze dei cittadini.

E' questo, allora, il "nocciolo" dell'idea stessa di comunicazione istituzionale, che mira ad <<offrire la possibilità di esprimere in maniera attiva e sostanziale i diritti di cittadinanza, giungere ad una amministrazione condivisa e produrre un cambiamento della cultura dell'amministrazione pubblica>>[7].

Il tutto in un contesto in cui sia l'accelerazione del decentramento decisionale e amministrativo sia l'adeguamento (non sperequante) del processo economico interno alle necessità dell'integrazione europea, possano condurre, alfine, all'equilibrio di sintesi rappresentato da un'organizzazione statuale capace di coniugare le ispirazioni di stampo federale con l'ineludibile esigenza di mantenimento dell'essenza unitaria della Repubblica[8].

2.2. Il comunicatore pubblico

In uno scenario siffatto, resta ancora irrisolta la problematica delle qualificate professionalità e relativi profili specialistici occorrenti per il proficuo esercizio delle attività di comunicazione pubblica,

---

5 V. Arena G.**,** Ruolo della comunicazione nell'amministrazione condivisa, in "Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica", n.1/1999; Grandi R., La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi, Carocci, Roma 2001.

6 Così Scalia R.**,** *Comunicazione delle politiche pubbliche e ruolo dei diversi livelli di governo*- Comunicazione tenuta a Bologna, il 17 settembre 1999, al Salone della Comunicazione Pubblica e dei Servizi ai cittadini (COM.PA. 1999).

7 Grandi R., op.. cit.

8 Sul punto, se si vuole, Ginestra G., *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia),* in "Funzione Pubblica", n. 1/2004, ed. Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 32-42., spec. 41.

considerati pure gli eccessivi vincoli e le rigidità strutturali ed organizzative che caratterizzano tuttora l'azione della pubblica amministrazione..

Il comunicatore pubblico dovrà essere un soggetto capace di armonizzare il binomio comunicazione/informazione in modo da rendere efficace, innanzitutto semplificandolo, il rapporto comunicativo con l'utenza e di concorrere ad accrescere la speditezza dell'azione amministrativa, contribuendo pertanto anche a snellire le relazioni interne all'apparato medesimo.

La figura del comunicatore pubblico identifica infatti una professione moderna e multidisciplinare, che richiede un professionista molto ben qualificato, in possesso di competenze articolate (in materia di relazioni pubbliche, marketing istituzionale, nuove tecnologie, e così via), capace di rispondere adeguatamente alla complessità della funzione e a una domanda di servizi di informazione e comunicazione sempre più qualitativamente elevati e tecnologicamente sofisticati, ma, al contempo, facilmente fruibili da tutti.

In Italia, però, tale figura professionale è ancora lungi dall'*optimum*, sia a causa della carenza quantitativa di professionalità qualitativamente idonee a ricoprire il ruolo, sia per insufficienza di quelle consolidate esperienze che sono indispensabili per apportare il necessario valore aggiunto alle strutture deputate allo svolgimento della comunicazione pubblica.

Allo stato, sono due i profili proposti al tavolo della trattativa contrattuale fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN): quello del Comunicatore pubblico con un ruolo di dirigente della struttura e quello del Tecnico (o Addetto) che si relaziona col pubblico, attività quest'ultima svolta soprattutto dai "*front*" e "*back office*".[9]

2.3. Portavoce e Ufficio Stampa

Portavoce e Ufficio Stampa (artt. 7 e 9 legge n. 150 cit.) sono uffici (la cui istituzione non è prevista come obbligatoria dalla legge) che tra di loro si distinguono perché il primo – che può essere anche un soggetto esterno all'amministrazione stante la natura intrinsecamente fiduciaria dell'incarico (*intuitu personae*) - coadiuva l'organo di vertice *pro tempore* dell'amministrazione pubblica ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione.

Discende come logico corollario che la nomina del portavoce sia ammissibile soltanto laddove l'organo di vertice risulti espressione di un'istanza politica elettiva o comunque diretta e non già allorquando l'investitura sia soltanto indiretta, conseguente cioè da un atto di nomina o di designazione demandato ad una autorità espressione di un'istanza politica elettiva.

Quanto all'Ufficio stampa, la relativa funzione è indirizzata in via prioritaria ai mezzi di informazione di massa.

A capo della struttura può essere preposto solo personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, per cui, rispetto a quella del portavoce (vero e proprio *nuncius*), l'attività dell'ufficio stampa si connota in senso spiccatamente tecnico-professionale, sì da poter giustificare l'accezione di giornalismo istituzionale.

Il coordinatore dell'ufficio, che assume la qualifica formale di "capo ufficio stampa", deve curare, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione (art. 9, comma 3, legge n. 150/2000 cit.).

[9] Secondo la proposta di in discussione, il comunicatore pubblico deve essere indipendente rispetto alle decisioni politiche e mirare a diffondere le informazioni a tutti gli interessati, mantenendosi imparziale nel garantire la parità di trattamento tra i cittadini. Sulla tematica in generale, maggiori ragguagli ed aggiornamenti si possono acquisire consultando il sito del Dipartimento della Funzione Pubblica (http://www.funzionepubblica.it/) e anche all'indirizzo dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica Istituzionale (http://www.comunicatoripubblici.it/).

In particolare, l'ufficio stampa si occupa della redazione dei comunicati riguardanti l'attività dell'amministrazione e del relativo vertice istituzionale; della promozione e lancio di servizi vari di informazione; della realizzazione di una rassegna stampa quotidiana o periodica (anche a mezzo di strumenti informatici); dell'organizzazione e coordinamento di conferenze, incontri ed eventi stampa; della realizzazione della newsletter istituzionale e di altri prodotti editoriali.[10]

2.4. Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP)

Arriviamo, infine, all'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP), la cui attività "è indirizzata ai cittadini singoli e associati" (art. 8 comma 1 legge n. 150 cit.) allo scopo di facilitare i rapporti con la Pubblica Amministrazione e far fronte alla crescente domanda di informazione proveniente dagli utenti circa i servizi pubblici erogati.

Per il vero, l'introduzione di tale ufficio nel nostro ordinamento risale al (lontano ormai) 1993 (art. 12 D.Lgs. n. 29/93 cit.), ispirata dalla duplice esigenza di dare, da una parte, veste istituzionale alla emergente cultura della trasparenza amministrativa e della qualità dei servizi – di cui, come già ricordato, le leggi n. 142/90 e n. 241/90 sono gli originari capisaldi – e, dall'altra, di fornire un innovativo strumento organizzativo nel campo della comunicazione istituzionale e quindi dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Del tutto diverso, rispetto al portavoce ed all'ufficio stampa è il profilo professionale del personale destinato alle strutture amministrative interne deputate per legge a gestire la vera e propria funzione di comunicazione pubblica istituzionale, che deve assolvere a molteplici ed articolate finalità:
a) garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge n. 241/90 e successive modificazioni; b) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini; c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; e) garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

Alla luce della complessità e ricchezza di tali compiti, è ovvio che "il sapere" (in genere) sia presupposto del (saper) comunicare e, in particolare, come il sapere giuridico debba costituire dote essenziale del personale URP.

Infatti, "l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime" (art. 8, lett. b, l.cit.) non definiscono un ambito di competenze riducibili alla burocratica applicazione dei meccanismi e limiti del diritto di accesso e degli altri istituti di partecipazione previsti, bensì rappresentano la volontà chiara e precisa del legislatore di individuare comunque nel dialogo con l'utenza lo strumento per agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini.

Da un lato con l'ascolto dei cittadini, dall'altro con la comunicazione interna, gli URP partecipano altresì ai processi di verifica della qualità (su cui *infra*) dei servizi dell'Ente, al fine di determinare la rispondenza tra domanda e risposta.

Ed è in siffatto contesto, perciò, che gli uffici in questione, insieme agli altri servizi di informazione (uffici stampa, portavoce) e di comunicazione (sportelli, reti civiche), svolgono un'importante funzione di supporto all'innovazione dell'intera amministrazione di appartenenza, determinando scelte organizzative e strategiche che, tramite il coordinamento delle azioni di comunicazione interna, coinvolgono trasversalmente tutto il processo produttivo, contribuendo ad accrescere positivamente l'immagine della pubblica amministrazione.

[10] Secondo le indicazioni contenute nella direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002, nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, per meglio ottimizzare le loro funzioni, gli uffici stampa, così come gli uffici per le relazioni con il pubblico, possono essere costituiti in forma consorziata tra enti locali che raggruppino una popolazione residente non inferiore a 25.000 unità.

L'URP non va pertanto considerato soltanto come punto di riferimento per la cittadinanza, ma essenziale strumento di miglioramento e semplificazione dei processi interni, partecipe in prima linea dell'esigenza di recupero di efficienza e trasparenza dell' intera struttura.

Situato in un punto nevralgico dell'apparato amministrativo, l'URP racchiude un quadro di professionalità molteplici ma convergenti, tra cui l'importante presidio dell'evoluzione tecnologica (v. infra), che lo rende protagonista di un rinnovato impulso verso strategie sempre più avanzate di comunicazione pubblica istituzionale in funzione del cambiamento della pubblica amministrazione.

Il Responsabile URP deve essere perciò un soggetto che non solo sia fortemente motivato (orientato) verso le esigenze del cittadino e dell'utenza, ma che possieda, al contempo, doti di leadership di gruppo e capacità di motivare i colleghi, trasmettendo condivisione ed entusiasmo.

Il problema, però, è che ancor oggi il notevole patrimonio di conoscenza che viene ad essere acquisito dai punti di contatto con l'utenza non viene adeguatamente utilizzato dai decisori e dai vertici (politici e amministrativi).

Ciò riporta, in primo luogo, alla già dibattuta[11] (ma ancora evidentemente attuale) problematica dell'inadeguato riconoscimento del ruolo e dell'autonomia della funzione di comunicazione all'interno dell'organizzazione e che invero viene spesso segnalata dal personale addetto all'URP come una delle cause principali della insufficienza di risorse umane, strumentali ed economiche (*budget*) che nella realtà pratica vengono destinate al funzionamento effettivo degli uffici in questione.

Inoltre, proprio nel quadro della comunicazione interna, persiste uno scollamento tra le diverse strutture, imputabile sia a carenze culturali (retaggio di mentalità burocratiche consolidate e poco inclini al cambiamento innovativo) sia all'assenza di un radicato patrimonio di <<buone pratiche>> della comunicazione organizzativa, nonché, infine, all'inveterato costume di gestione delle attività per compartimenti stagni e che porta alla frammentazione delle iniziative.

Ma la valorizzazione delle competenze richieste per la gestione delle attività di comunicazione istituzionale, a partire da quelle più innovative, passa attraverso il presupposto dell'acquisizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di una adeguata consapevolezza del ruolo strategico della comunicazione nell'ambito dei processi di riforma amministrativa e, conseguentemente, della centralità delle professionalità e specifiche competenze proprie della funzione, in modo che esse non siano più considerate meramente accessorie (se non addirittura di contorno) rispetto a quelle tradizionali della pubblica amministrazione.

2.5. L'Informatore Comunitario

L' Informatore comunitario identifica il funzionario pubblico che svolge essenzialmente attività di informazione e supporto alla progettazione comunitaria ed opera solitamente negli "Uffici Europa"[12].

Nati dall'esigenza di dotare l'Amministrazione pubblica di una struttura snella e moderna, in grado di favorire i processi di integrazione politica, legislativa, economica e sociale con l'Unione Europea, detti uffici dovrebbero fungere da "cerniera" tra l'Unione e il territorio, garantendo l'erogazione di un servizio alle Istituzioni pubbliche, agli operatori economici ed ai cittadini che è insieme di informazione sulle normative e le politiche comunitarie e di orientamento sulle opportunità offerte dall' Unione Europea con l'utilizzo delle risorse provenienti dai Fondi strutturali[13].

[11] Leonardini Pieri P., *La comunicazione interna e le nuove tecnologie*, in "Pubblic@ndo", cit., 26.02.01.

[12] La denominazione risale al Programma PASS (Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo del Sud) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

[13] In ordine ai Fondi strutturali europei, basti qui accennare che essi contribuiscono, insieme agli altri strumenti finanziari esistenti, al raggiungimento degli obiettivi previsti dai Trattati istitutivi dell'Unione Europea (crescita equilibrata delle attività economiche, sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, ecc). In particolare, i Fondi Strutturali sono destinati a ridurre le disparità esistenti tra regioni e gruppi sociali attraverso la soluzione dei problemi economici e sociali a lungo termine e la promozione dello sviluppo regionale.

Anche il tema delle competenze e dei profili professionali dell'Informatore comunitario si inserisce nei recenti importanti cambiamenti di contesto, derivanti dall'evoluzione del processo di integrazione europea[14].

A seguito dell'adozione del Regolamento comunitario n. 1159/2000, tutti i funzionari dei Ministeri e delle Regioni che gestiscono Programmi operativi (compresi quelli cofinanziati dai Fondi strutturali) sono tenuti a svolgere adeguate azioni informative e pubblicitarie finalizzate a informare i potenziali beneficiari sulle possibilità offerte dai Fondi strutturali e a divulgare presso l'opinione pubblica il ruolo dell'Unione europea in ordine al loro utilizzo e ai risultati conseguiti.

3. Il Prodotto Comunicativo

3.1. La Direttiva 7 febbraio 2002 del Dipartimento della Funzione Pubblica

<<La comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, e ne diviene parte integrante, così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi>>.

Così testualmente la Direttiva 7 febbraio 2002 emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica in un quadro di programmazione di interventi aventi l'obiettivo di rendere il settore coerente con la dimensione europea.

Con tale direttiva, il Dipartimento fornisce alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 422/2001 (recante le norme regolamentari per la determinazione dei titoli per l'accesso alle attività di informazione e di comunicazione e per la individuazione e la disciplina degli interventi formativi) gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività di informazione e comunicazione pubblica.

Ponendo l'accento, in particolare, sul rilievo decisivo della comunicazione interna[15], la direttiva conferma, in piena sintonia con la norma primaria, che l'efficiente comunicazione tra le strutture operative interne costituisce essenziale condizione preliminare di un valido sistema di funzionamento della comunicazione pubblica, al fine di (ri)costruire al meglio l'identità dell'amministrazione stessa e dunque la rivalutazione in senso positivo dell'immagine della sfera pubblica.

3.2. Il *Marketing* istituzionale

Per una divulgazione efficiente e tempestiva, ovviamente gli uffici fornitori di dati debbono fornire agli uffici fornitori della comunicazione i dati medesimi completi e nei tempi necessari affinché possano essere trattati e divulgati con la richiesta attendibilità, ciò che soltanto potrà rendere, alfine, l'operazione di comunicazione autorevole e ad un tempo utile.

Emerge pertanto una funzione servente di "filtro" tra l'elaborazione del prodotto amministrativo e quella del prodotto comunicativo, svolta dall'URP.

La comunicazione interna bidirezionale e la produzione di messaggi complessi verso l'esterno costituiscono segmenti di un percorso che va considerato (e comunque reso) omogeneo, rappresentando essi momenti differenti di quella medesima funzione che si estrinseca attraverso le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, e che, perciò, richiedono un coordinamento che ne assicuri efficacemente interazioni e sinergie.

---

14 V. il Progetto WEB EuroPA Ob.1, che, su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, si inserisce nel susseguirsi di quelle iniziative progettuali, nate nell'ambito del sopra citato Programma PASS (PassNet, Sviluppo PassNet, EuroPA), aventi lo scopo di promuovere la diffusione di strutture organizzative, profili professionali e strumenti operativi <<per comunicare l'Europa>> (http:// db.formez.it/progettiformez.nsf/).

15 Per la dottrina sul punto, ex multis, Salem E., La comunicazione interna nel servizio pubblico, in Rolando S. (a cura di), Teorie e tecniche della comunicazione pubblica, Etas Libri, Milano 2001.

Ciascuna amministrazione dovrebbe istituire al proprio interno una struttura di coordinamento costituita dal responsabile dell'URP e delle (ove esistenti) analoghe strutture ulteriori (sportelli unici, reti civiche,ecc.), dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce (se presente), con funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare, a partire dalla pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia *in itinere* sia *ex post*), con peculiare riferimento al supporto delle amministrazioni nell'attuazione delle norme per sviluppare e sperimentare progetti di comunicazione pubblica integrata.

Nella costruzione degli assetti organizzativi, le amministrazioni non possono trascurare la dimensione complessiva della comunicazione pubblica e né, peraltro, sottovalutare la necessità della definizione di ulteriori condizioni organizzative e di contesto che riguardano l'integrazione armonica di attività che, come già accennato, non si esauriscono nel front-office o nel rapporto con i media.

I processi organizzativi devono essere ridisegnati (*re-engineering*) tenendo presente anche la esigenza di utilizzazione degli strumenti interattivi della comunicazione on line (Internet-Intranet).

L'incarico di gestione del sito Internet e delle reti civiche fa degli URP strumenti decisivi per lo svolgimento di una vera e propria attività di marketing istituzionale[16].

Tutto ciò postula una concezione nuova della funzione amministrativa, nel senso che, consolidato definitivamente il passaggio dalla cultura dell'adempimento formale a quella del risultato ed approdata, ancor più oltre, alla consapevolezza della cultura della percezione dei bisogni, essa deve proseguire ulteriormente nel suo cammino evolutivo, assumendo il ruolo e gli obiettivi di attività che si preoccupa, anche attraverso il ricorso alle analisi strategiche di *marketing*, di studiare in anticipo le esigenze dei destinatari, in modo che possano trovare adeguato spazio all'interno degli atti di programmazione e in conseguenti mirati progetti esecutivi.

Gli strumenti del *marketing*, di derivazione tradizionalmente privatistica, opportunamente si affiancano a supporto nuovo dell'azione pubblica per migliorarne l'efficienza, ma non per sostituirne il fine, che rimane quello dell'interesse generale, e, pertanto, un essenziale valore pubblico[17].

4. Il "Benessere Organizzativo"

Le dinamiche evolutive della società odierna e, in particolare, quelle della "Società dell'Informazione"[18] richiedono uno sforzo sempre maggiore in ordine al c.d. "bilancio evolutivo delle competenze": in altre parole, è necessario non solo mantenere ma anche aumentare ed aggiornare costantemente le competenze individuali ed organizzative.

Intuitivo al riguardo il ruolo strategico della formazione.

4.1. La Formazione Pubblica

Con la Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 13 dicembre 2001 su "Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni" si individua nella formazione professionale la soluzione chiave per incrementare la qualità delle prestazioni ed incentivare al contempo la motivazione del personale.

La formazione serve infatti a creare approcci, metodi e contenuti che mirino ad uno sviluppo sempre maggiore di quelle competenze relazionali e trasversali (ascolto, apprendimento, giudizio critico, intelligenza emotiva, capacità di lavorare in gruppo, *leadership* e così via)[19], in funzione delle quali la normativa, utilizzando gli insegnamenti scaturenti dall'esperienza e dalla sperimentazione

[16] Cfr. Fiorentini G., Il *marketing* dello Stato: l'ufficio relazioni con il pubblico, Bibliografica, Milano 1995.
[17] V. Paciello F., *Gli URP: da funzione a strategia*, in "Pubblic@ndo", web magazine cit., 23.05.02.
[18] Per un'ampia disamina sul tema, si rinvia, occorrendo, a Ginestra D.G., *Strategie di comunicazione istituzionale nel contesto dell'Unione europea* (in corso di pubblicazione).
[19] Trattasi di fattori ed elementi, come agevolmente si comprende, che vanno al di là dello specifico bagaglio di mere conoscenze tecniche.

pratica, indica alle amministrazioni pubbliche gli strumenti essenziali per adeguare e selezionare le risorse umane nei settori della comunicazione pubblica e in particolare nelle relazioni con i media e i cittadini.

Ed è in armonia con tali fini che si configura una parità dell'offerta formativa con la presenza di soggetti privati e di una cultura di mercato dal cui confronto e integrazione può (deve) discendere un miglioramento complessivo della qualità della formazione anche nel settore della comunicazione pubblica.

Ma per quale tipo di formazione?

La domanda non è retorica, poiché pone in primo piano la preventiva analisi delle esigenze formative in termini di obiettivi anche organizzativi, i quali vanno pensati e definiti nell'ottica della concezione dei bisogni della persona e relative capacità e modalità di apprendimento[20].

In via di larga approssimazione, si distinguono le attività formative di semplice alfabetizzazione da quelle di specializzazione.

Le prime consistono in un'opera di sensibilizzazione generale di tutti gli operatori del settore pubblico, con lo scopo di realizzare la razionalizzazione dei processi di lavoro attraverso l'utilizzo di strumenti e procedure di carattere informatico.

Le seconde perseguono l'obiettivo di conseguire elevati e in ogni caso adeguati livelli di addestramento ed aggiornamento per gli operatori pubblici che sono preposti alla gestione e allo sviluppo dei sistemi informativi della Pubblica amministrazione[21].

Allo scopo, nell'ambito di un più ampio contesto di collaborazione nella realizzazione del programma di *e-Government* (su cui *infra*), il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'AIPA (oggi sostituita dal CNIPA-Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) hanno stipulato con il Formez apposite convenzioni per la formazione dei dipendenti delle amministrazioni locali e regionali.

Sono stati predisposti vari piani di formazione, con l'obiettivo comune di fornire adeguato supporto informativo e formativo alle amministrazioni regionali ed agli enti locali impegnati nell'opera di semplificazione e rimodulazione dei processi di servizio e delle relative strutture organizzative, di aggiornamento delle piattaforme tecnologiche informatiche e telematiche e della loro piena integrazione con gli interventi di ristrutturazione organizzativa.

Ad esempio, con il progetto pluriennale (2003-2005) "Qualità ed efficacia della formazione pubblica", mirato a supportare, in particolare, i processi di innovazione e *policy making*[22], il Dipartimento della Funzione Pubblica ha inteso accrescere il valore della formazione con iniziative coinvolgenti sia il versante della domanda che quello dell'offerta formativa, anche attraverso lo sviluppo di sistemi integrati di valutazione e la sperimentazione di modalità innovative di fare formazione[23].

L'avvento della *New Economy* (NET), basata sull'introduzione massiccia delle ICT (*Information and Communication Tecnologies*), induce a nuove considerazioni circa il concetto di formazione.

Le potenzialità offerte dalla tecnologia informatica portano in primo piano la necessità di una evoluzione del sistema della formazione a distanza (FAD) che garantisca una formazione continua.

---

[20] Analisi dei bisogni, progettazione, nuove tecnologie, monitoraggio e valutazione dell'intervento formativo sono i parametri qualitativi illustrati da Carlo Flamment (presidente del Formez) all'incontro *"La qualità nell'offerta di formazione per la P.A.*" (COM-P.A., 18/09/2002.).

[21] V.Botta P., Montedoro C. (a cura di), Dalle buone pratiche all'eccellenza nella formazione iniziale: un modello teorico per l'individuazione di casi di studio, Angeli, Milano 2002, p.141.

[22] Per i dettagli v. http://db.formez.it/progettiformez.nsf/.

[23] Sui nuovi orientamenti della formazione della PA, cfr. d'Albora S., *Il processo di cambiamento della PA.,* in "Funzione Pubblica", n. 1/2004, ed. Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 28-31.

La formazione a distanza consente di trasferire, tempestivamente, informazioni e notizie e, al contempo, di rendere i discenti partecipanti attivi del processo formativo: *l'e-learning*[24], quale naturale evoluzione della FAD, potrebbe rappresentare la giusta soluzione per adeguare i sistemi educativi e formativi all'economia della conoscenza e della cultura digitale.

Ciò che, però, non sembra trovare riscontro nella pratica attuale.

Infatti, secondo quanto emerge dalla Relazione 2003 sullo stato di informatizzazione della PA, redatta dal CNIPA e presentata nel mese di agosto al Parlamento dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, l'utilizzo della formazione a distanza è ancora molto scarso, così come molto limitato risulta il numero dei dipendenti pubblici che possiedono la cosiddetta "patente informatica europea", pari ad appena l'1,2% dei dipendenti informatizzabili[25].

Ma la vera quintessenza dell'attività di formazione sta nel convertire le informazioni in conoscenza, obiettivo in funzione del quale si pongono le scelte metodologiche circa l'acquisizione delle informazioni e la loro analisi critica nel raffronto con altre realtà ed esperienze, l'approccio interattivo con un sistema circolare di comunicazione interna, la condivisione di base circa i metodi e lo scopo.

E ritorniamo, così, al filo conduttore della disamina fin qui svolta in ordine alle strategie di comunicazione istituzionale e alla realizzazione dei sistemi organizzativi serventi, il cui intento ispiratore deve sempre essere rappresentato, e quindi anche in sede di costruzione delle strutture deputate ai processi formativi, dalle esigenze dei fruitori e non già dalle tecnologie.[26]

Il coinvolgimento di tutti gli *stakeolder*, la realizzazione delle infrastrutture necessarie per un cambiamento effettivo ed efficace, la creazione di nuove culture condivise nell'organizzazione e (da ultimo ma non per ultimo) la valorizzazione del capitale umano costituiscono elementi sostanziali del processo formativo, in un contesto in cui i manager, i dirigenti, i formatori, gli addetti e i singoli partecipanti diventano tutti nuovi soggetti della formazione[27].

4.2. La Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica 24 marzo 2004 sul benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni.

Con tale direttiva, il Dipartimento della Funzione Pubblica, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, pone l'attenzione sulla gestione delle risorse umane e detta le misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni.

Al dichiarato scopo di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura, la direttiva provvede ad individuare:
a. le motivazioni; b. le indicazioni da seguire; c. gli strumenti attuativi.

La motivazione primaria viene indicata nella <<necessità di valutare l'impatto organizzativo delle riforme legislative degli ultimi anni e delle trasformazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie sul personale delle amministrazioni pubbliche e di responsabilizzare la dirigenza sulla efficace gestione delle risorse umane>>.

Pertanto, le amministrazioni sono invitate, attraverso l'adozione anche di opportune forme di relazioni sindacali, <<a valutare e migliorare il benessere all'interno della propria organizzazione

---

24 V. Marras S., *Ripensare i luoghi e le tecniche della formazione*, in "Formazione&Cambiamento", Webmagazine, gennaio 2003, n.15 (http://www.formazione.formez.it).
25 V. http:// www.innovazione.gov.it/
26 Colorni A., *"WEB learning: esperienze, modelli e tecnologie"*, in "Mondo Digitale", n. 1, marzo 2002.
27 Il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 attribuisce alla dirigenza statale un ruolo importante (con conseguente assunzione di responsabilità specifica) nella scelta degli obiettivi funzionali da perseguire, avuto riguardo anche alla formazione e valorizzazione del personale. Infatti, all'esito dei controlli sui risultati ottenuti, oggetto di valutazione non risultano solo le prestazioni ma pure i comportamenti circa lo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative assegnate. Cfr. in generale, Scalia R., *Cultura dei dirigenti e riforme della pubblica amministrazione,* in *Biblioteca delle libertà*, n.167/2002, Centro Einaudi,Torino, pagg. 56-57.

rilevando le opinioni dei dipendenti sulle dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro e realizzando opportune misure di miglioramento per:

valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria amministrazione;

rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori;

migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;

diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento;

realizzare sistemi di comunicazione interna;

prevenire i rischi psico-sociali di cui al decreto legislativo n. 626/94>>.

L'attenzione al benessere organizzativo come elemento di cambiamento culturale impone, in un sistema ad alta intensità di lavoro intellettuale, di individuare nuove politiche di sviluppo e di intervento che tengano conto di molteplici variabili tra cui:

le caratteristiche dell'ambiente;

la chiarezza degli obiettivi organizzativi;

la valorizzazione delle competenze;

la comunicazione intraorganizzativa circolare e la circolazione delle informazioni, in un clima relazionale franco e collaborativo;

la prevenzione degli infortuni e rischi professionali, stress e conflittualità;

la scorrevolezza operativa e la giustizia organizzativa;

l'apertura all'innovazione.

Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di benessere organizzativo in attuazione della direttiva, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato il manuale operativo Benessere organizzativo, Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche (collana Analisi e strumenti per l'innovazione, del Dipartimento della funzione pubblica).

5. *Customer Satisfaction* e Valutazione Partecipata

5.1. La Carta dei Servizi

La Carta dei servizi costituisce un sistema dedicato, a mezzo del quale si viene a statuire un patto dei diritti e dei doveri tra erogatore e fruitore di una prestazione[28].

L'introduzione della Carta è la conferma della indispensabile connessione fra le esigenze di garanzia dei cittadini e la necessità di maggior efficienza nell'organizzazione delle amministrazioni.

Infatti, promuovendo l'instaurazione di un miglior rapporto comunicativo tra ente e fruitore, la Carta dei servizi favorisce, altresì, il passaggio da un'amministrazione di procedure ad un'amministrazione di risultati.

Per pervenire alla definizione di un regime unitario dei servizi pubblici anche in ambito europeo, risulta evidente l'esigenza di armonizzazione dei variegati sistemi organizzativi e di gestione oggi esistenti nei vari Stati membri, attraverso la formulazione di principi, criteri e regole comuni cui adeguare in modo uniforme l'erogazione dei servizi stessi.

5.2. "Atti Fondanti" e "Regole"

Le principali fonti normative (Atti fondanti) della Carta dei servizi sono:

[28] V. Ruffini R., La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione, Guerini e Associati, 1999.

- la legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove (art. 1) stabilisce che "l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità";
- il Decreto Legislativo 9 febbraio 1993, n. 29 che ha codificato le responsabilità dirigenziali, istituito i servizi di controllo interno e gli uffici per le relazioni con il pubblico;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20 che ha riformato il controllo esterno della Corte dei conti includendovi il controllo sulle gestioni[29];
- il D.P.C.M. 27/01/94 che individua i principi a cui deve essere progressivamente adeguato il servizio (direttiva Ciampi);
- il D.P.C.M. 11/10/94 (decreto Berlusconi) che detta le norme attuative per l'istituzione e il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico;
- la legge 15/03/97, n. 59 (legge Bassanini) recante la 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. L'art. 17 stabilisce sanzioni per la violazione della Carta dei servizi;
- il Decreto Legislativo 30/06/99, n. 286 sul riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. L'art. 11 disciplina l'adozione degli standard della Carta dei Servizi.
- le Regole sono le idee-forza, predefinite e rese note all'esterno, che devono ispirare l'erogazione di un servizio pubblico:
- i fattori di qualità, cioè le caratteristiche di qualità che l'utente si attende dallo svolgimento delle varie attività istituzionali;
- gli *standard*, ovvero i livelli qualitativi e quantitativi, intesi non già come mera elencazione di intenti, bensì quale impegno di miglioramento del servizio, cui devono tendere le attività della struttura organizzativa;
- la valutazione *in itinere*, cioè l'introduzione di meccanismi, periodicamente aggiornati, di verifica e monitoraggio costanti dell'attività, anche al fine di praticare correttivi, per migliorare gli standard su livelli di qualità crescenti nel tempo;
- le procedure di reclamo, ovvero i mezzi e i rimedi messi a disposizione degli utenti per segnalare disfunzioni, con l'impegno che delle segnalazioni si terrà adeguato conto prima che il conflitto sfoci in una fase patologica contenziosa;
- infine, la corresponsione di predefiniti indennizzi nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti in ordine agli standard di qualità.

5.3. La Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica 24 marzo 2004 sulla qualità percepita

Anche nel settore pubblico si fanno ormai sempre più strada indirizzi di "qualità totale", di "orientamento al cliente", di *customer satisfaction* (soddisfazione del cliente).

Infatti, sempre in data 24 marzo 2004, è stata emanata dal la Direttiva sulla rilevazione della "qualità percepita" da parte dei cittadini.

Premesso che già il decreto legislativo n. 29 del 1993 nell'art. 12 e la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 individuavano la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati, la direttiva in esame precisa che lo scopo <<è di promuovere, diffondere e sviluppare l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita da parte dei cittadini e delle imprese, basati sull'ascolto e sulla partecipazione, finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi dei cittadini, utilizzando al meglio le risorse disponibili>>.

E poiché uno degli strumenti più utilizzati per la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti è l'indagine comunemente denominata di *customer satisfaction*, la direttiva detta le misure ritenute idonee a <<favorire il coinvolgimento e la partecipazione dell'utente nelle fasi di accesso, di fruizione e di valutazione del servizio, in modo da rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino>>.

---

[29] Sul punto, v. Scalia R., *L'attesa della Corte dei conti non può durare a lungo,* in "Funzione Pubblica", n. 1/1996, pp.19-36; cfr. pure Ginestra G., *Le Sezioni regionali di controllo ect.*, op. cit., pp. 32 ss.

Per il raggiungimento degli obiettivi di questa direttiva le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assumere alcuni precisi impegni:

<<Il primo impegno riguarda la progettazione e lo svolgimento di periodiche rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dai cittadini, approntando metodologie e strumenti adeguati.

Il secondo impegno riguarda la diffusione con mezzi idonei dei risultati della rilevazione e la definizione, in correlazione con gli esiti delle analisi effettuate, delle strategie di intervento e dei programmi di miglioramento, in modo da adeguare progressivamente i servizi ai bisogni dei cittadini, soprattutto in termini di accesso e di fruibilità.

Il terzo impegno consiste nel favorire all'interno delle amministrazioni lo sviluppo della cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità, coinvolgendo i diversi livelli decisionali nonché tutti gli operatori dei servizi.

Il quarto impegno consiste nella creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita>>.

Precisa quindi la direttiva che rilevare la *customer satisfaction* consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi.

E' necessario pertanto che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata dei servizi pubblici.

Infine occorre:

- seguire un percorso corretto: ovvero definire l'ambito, gli obiettivi e i vincoli dell'indagine, nonché il programma di lavoro, individuando il responsabile del progetto, le fasi operative, il personale da coinvolgere, i tempi di attuazione, i costi ed i benefici;
- definire il ruolo degli attori coinvolti: - il vertice decisionale dell'amministrazione, sia esso il livello politico o il livello dirigenziale; - le unità organizzative deputate a promuovere e diffondere la cultura della qualità dei servizi, all'interno dell'amministrazione, anche attraverso iniziative di formazione; - l'ufficio relazioni con il pubblico che, come prevede l'art. 8, comma 2, della legge n. 150/2000, ha anche il compito di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; - gli operatori a stretto contatto con i fruitori dei servizi, naturale interfaccia con i bisogni e le aspettative dei cittadini; - gli utenti, anche attraverso le loro organizzazioni rappresentative, in quanto destinatari dei servizi, sia nella fase di preparazione dell'indagine, sia nella fase di raccolta dei dati nella quale svolgono il ruolo di soggetti attivi, sia nelle fasi di interpretazione, presentazione e di utilizzo dei risultati, anche in funzione della definizione e della realizzazione dei programmi di miglioramento;
- curare la comunicazione interna ed esterna;
- gestire al meglio l'eventuale ricorso a consulenti esterni;
- raccordare le rilevazioni ai processi decisionali e ai sistemi gestionali cioè al sistema di programmazione e di controllo, al sistema premiante, ai modelli gestionali per la qualità (quali le norme ISO);
- prevedere la continuità delle rilevazioni: è la continuità nel tempo, infatti, che consente di capire l'evoluzione dei bisogni e delle attese dei cittadini e di monitorare la capacità dell'amministrazione di adeguarsi ai cambiamenti e di adeguare i propri *standard* di attività. E la continuità di rilevazione fornisce all'amministrazione anche la possibilità di capire in quale misura le azioni correttive adottate si sono tradotte in risultati effettivi e percepiti positivamente dai cittadini.

Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di *customer satisfaction*, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito del Programma Cantieri, ha realizzato il manuale operativo La *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche: Valutare la qualità percepita dai cittadini (collana Analisi e strumenti per l'innovazione del Dipartimento della funzione pubblica).

6. *E-government e Governance*

6.1. L'integrazione dei Sistemi Informativi Pubblici

Per favorire il cambiamento nella Pubblica Amministrazione occorre, come già ribadito, ch'essa sia partecipe della evoluzione dei sistemi tecnologici e sappia, pertanto, tenere il passo con lo sviluppo esponenziale delle tecnologie innovative.

Se ad un basso livello di informatizzazione di base aggiungiamo la scarsa dinamica dei processi lavorativi, complicati inoltre da una serie di passaggi e sottopassaggi (procedimenti e sub procedimenti) che si aggrovigliano vincolandosi vicendevolmente, a causa (anche) della mancanza di adeguati meccanismi di interoperabilità e cooperazione tra Amministrazioni (o, addirittura, all'interno di una stessa Amministrazione), non risulta molto difficile rendersi conto delle ragioni di insoddisfazione dei destinatari dei servizi.

Orbene, le attuali tecnologie possono non solo contribuire alla semplificazione e velocizzazione dei vari processi, ma anche aiutare ad individuare nuove soluzioni organizzative, flessibili ed efficienti, in grado di elevare la qualità dei servizi ed il livello di *customer satisfaction*.

Nel più ampio disegno strategico di una riforma di largo respiro della Pubblica Amministrazione e, in particolare, in sede di promozione e realizzazione di iniziative dirette a migliorare la capacità operativa delle strutture pubbliche, è possibile constatare come l'*e-government* si sia affermato quale strumento idoneo a stimolare la progettualità di una pubblica amministrazione in movimento.

L'informatizzazione, tra l'altro, può fornire un reale contributo per conseguire un'amministrazione della res pubblica efficace ed efficiente ma, al contempo, trasparente e partecipata.

L'*e-governmen*t può anche essere anche considerato, per un certo verso, come parte del commercio elettronico (*e-commerce*), espressione quest'ultima usata dagli economisti non solo per indicare l'insieme delle operazioni commerciali poste in essere attraverso l'uso di mezzi informatici e telematici (on-line) ma soprattutto quel rapporto multidirezionale al centro del quale c'è il soggetto impresa che si relaziona con altre imprese (*business to business* - B2B), con i compratori (*business to consumer* - B2C), con le banche (*business to banking*), con la Pubblica Amministrazione (*business to administration*) [30].

L'utilizzo delle ICT esige, dunque, la riformulazione del funzionamento della Pubblica Amministrazione, a partire dalla riforma dell'apparato organizzativo in funzione della revisione dei processi decisionali e delle procedure amministrative.

Spesso, basterebbe un semplice computer e un allacciamento alla rete telefonica; le spese di investimento ma anche il costo della trasmissione di dati sono abbastanza esigui e permettono di creare valore aggiunto anche con scarsi capitali.

Il processo di informatizzazione della P.A. tuttavia comporta, come già visto, non poche modifiche sia di carattere organizzativo che procedimentale nell'ambito degli uffici pubblici.

Purtroppo, allo stato attuale, esiste ancora uno scarto notevole tra le potenzialità tecnologiche ed il livello di loro effettivo utilizzo e - su un piano correlato – non poche sono le difficoltà che si incontrano nella gestione dei progetti.

Sul piano propriamente normativo, si può ricordare che sono state varate regole tecniche che prevedono la validità giuridica della firma digitale e dei documenti elettronici, il protocollo informatico, l'archiviazione elettronica, la carta d'identità elettronica, e così via (v.infra).

[30] L*'e-commerce* (per gli americani *e-business*) oggi ha assunto accezioni più ampie, estese a tutte quelle relazioni giuridiche "on line" che non abbiano come causa solo il trasferimento di beni e servizi, ma che siano atte a generare comunque rapporti obbligazionari tra soggetti giuridici capaci. Nel commercio elettronico rientrano sia prodotti (ad esempio beni di consumo) che servizi (ad esempio servizi di informazione, finanziari e legali) e nuove attività (come i negozi virtuali). In tal senso esplicitamente: European Commission, *A European Initiative in Electronic Commerce*, Bruxelles 1997.

Tuttavia, l'insieme di tali regole tecnico/giuridiche rappresenta solo l'inizio di un cammino di risposta alla richiesta sociale di nuovi modelli organizzativi e gestionali, maggiormente orientati al servizio e all'interscambio comunicativo tra amministrazioni pubbliche e cittadini, per un pieno coinvolgimento nei processi di governance, presupposto indispensabile di più avanzati assetti di *e-democracy*.

Il concetto di governance, infatti, non riguarda solo le norme e i processi organizzativi, quanto (e soprattutto) i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono svolte con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, efficacia, responsabilità.

6.2. Linee ed Azioni

L'ammodernamento dell' Amministrazione pubblica richiede l'incorporazione delle tecnologie alle attività degli apparati amministrativi, attraverso:

- azioni di informatizzazione dirette a migliorare la capacità operativa interna delle singole amministrazioni;
- azioni dirette ad informatizzare la erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni;
- azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni.

Ora, se con il "Piano di Azione per l'*e-Government*", varato nel giugno del 2000 (e che rappresenta la programmazione nazionale italiana con riferimento al più ampio progetto denominato "*e-Europe*, per la Società dell'Informazione" predisposto dall'Unione Europea), sono state poste le basi per lo sviluppo di una civiltà digitale, nel successivo biennio 2001-2002 è stata avviata un'attività di revisione strategica ed amministrativa postulata anche dalla nomina di un Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, il quale, in esecuzione della delega ricevuta in materia di promozione e gestione dell'*e-Government*, ha provveduto, tra l'altro, ad emanare "Le Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione" (dicembre 2001) e "Le linee guida per lo sviluppo della Società dell'Informazione" (giugno 2002).

Le linee, però, per generare azioni dovrebbero conoscere maggiore diffusione tra gli stessi operatori della PA., affinché la centralizzazione e condivisione delle informazioni relative ad un ufficio, l'uso diffuso dei programmi di videoscrittura, i programmi di calcolo, i programmi per la gestione di archivi e acquisizione digitale di testi oggi su supporto cartaceo diventino per le tutte le pubbliche amministrazioni qualcosa di ordinario e acquisito e gli obiettivi a tendere siano quelli di poter offrire *Streaming* audio e video, reale integrazione con i sistemi di telefonia cellulare, VoIP (acronimo di *Voice over Internet Protocol*[31]), *E-learning, E-government*.

6.3. L' Architettura di Rete.Brevi accenni.

La Rete G-NET.

La rete G-NET è una rete di cooperazione informatica tra gli Uffici di Gabinetto, gli Uffici legislativi, le Segreterie dei Ministri e gli Uffici dei responsabili dei Sistemi Informativi Automatizzati appartenenti alle Amministrazioni centrali e agli enti pubblici non economici nazionali.

Nata allo scopo di coadiuvare le strutture nello svolgimento delle attività di coordinamento e interscambio informativo cui devono assolvere, costituisce il primo prototipo della rete unitaria della Pubblica Amministrazione.

Risulta immediatamente intuitiva, peraltro, l'importanza di un siffatto strumento informatico, ove si pensi che la regolazione dei rapporti tra il Consiglio dei Ministri ed il singolo Ministero nonché la gestione dell'attività parlamentare e governativa di ciascun Ministro costituiscono compiti

[31] In parole povere:le telefonate via Internet. L'utilizzo di Internet non solo per trasmettere dati ma anche per far passare la voce con l'uso di un comune telefono richiede la c.d. "banda larga" (ad esempio, ADSL).
<<Si tratta della nuova frontiera delle telecomunicazioni.E' un tema delicatissimo e centrale per il prossimo futuro>> ha recentemente affermato Alessandro Lucisano, commissario dell'Authority per le comunicazioni (dal quotidiano "*Il Messaggero*", n. 226, 18 agosto 2004, p. 15).

fondamentali degli Uffici di Gabinetto, insieme all'esigenza di poter accedere ovviamente alle informazioni anche di altre importanti istituzioni (Camera, Senato, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Ragioneria Generale dello Stato, ecc.).

La rete G-NET, infine, assicura la possibilità di collegamento e accesso alle banche dati nazionali e internazionali e a Internet.

LA RUPA.

La RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) costituisce la piattaforma tecnologica di interconnessione per la cooperazione informatica tra le Pubbliche Amministrazioni e la conseguente fornitura dei servizi al cittadino in forma telematica.

Essa non ha sostituito le reti già esistenti presso le singole amministrazioni, bensì ha inteso garantire il collegamento tra le medesime, costituendo una rete di reti, cioè un sistema in cui vi è una rete principale che connette tutte le altre e offre una serie di servizi centralizzati che vengono così resi disponibili alle reti singole.

La RUPA trae origine e trova legittimazione nel contesto delle disposizioni del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39 (contenente le disposizioni che disciplinano la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi delle Amministrazioni dello Stato e l'istituzione dell'AIPA), cui ha fatto seguito la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995 che definisce principi e modalità per la realizzazione di una "Rete unitaria della pubblica amministrazione".

Utenti obbligati dei servizi forniti dalla RUPA sono le Amministrazioni centrali incluse nel D.Lgs. n. 39/1993, nel mentre le altre Amministrazioni nonché quelle locali che si siano all'uopo aggregate hanno facoltà di avvalersi o meno dei servizi relativi.

Ogni Amministrazione collegata alla Rete resta in grado di gestire in maniera autonoma i propri dati e relative applicazioni, ma può interagire e cooperare con le altre Amministrazioni grazie al dominio centrale della Rete unitaria, il quale si pone come interfaccia operativa non solo per la Rete Unitaria nel suo complesso ma anche verso l'esterno (Internet, Rete IDA dell'Unione Europea, Rete Interbancaria,ecc.).

Per garantire l'autonomia delle singole amministrazioni, la Rete unitaria risulta configurata come un insieme di domini[32].

In tal modo, si è tenuto conto del fatto che i diversi sistemi di tipo proprietario preesistenti dovranno interagire per un periodo di tempo non certamente breve con la nuova architettura aperta.

6.4. La Governance e i Dati

Per ottimizzare la governance attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione nell'ambito del processo di trasformazione delle relazioni interne ed esterne della Pubblica amministrazione, si lavora con dati.

Quando si parla di Dati Pubblici ci si riferisce a: dati detenuti da soggetti pubblici e raccolti e/o elaborati dagli stessi, nell'ambito dei propri fini istituzionali, con fondi pubblici.

La finalità generale di un sistema di gestione dei documenti è quella di fornire a ogni struttura il necessario supporto documentario per lo svolgimento efficiente delle proprie attività, garantendo la conservazione e la fruizione dei dati sia a fini interni che di trasparenza amministrativa.

La gestione dei documenti è strettamente connessa al controllo dei flussi amministrativi, ma non deve confondersi con gli obiettivi, gli strumenti e le regole organizzative di questi ultimi.

[32] Intendendosi per dominio, "l'insieme di risorse informatiche (hardware e software), in particolare procedure, dati e servizi, che cadono sotto la giurisdizione di una determinata organizzazione o ente". Il dominio della Rete è quello che consente l'interoperabilità.

La gestione dei documenti, così come l'intervento di automazione del sistema informativo, non risolve – è bene ricordarlo - difficoltà preesistenti dovute a problemi di natura organizzativa.

Occorre tenere in considerazione gli aspetti di natura organizzativa alla stessa stregua di quelli di natura tecnologica perché consente di dare ai cittadini uno strumento di accesso facile e sicuro ai servizi che sono in corso di realizzazione.

Facile: lo strumento di accesso deve essere unico, per evitare la proliferazione di carte e pin.

Sicuro: deve essere garantito il circuito di emissione e di utilizzo, mediante sistemi di gestione ad elevata sicurezza.

Per una pubblica amministrazione, il trattamento e la conservazione dei documenti è attività fondamentale, che per essere efficace deve garantire:
accessibilità;
bassi rischi di deperimento o perdita dei documenti;
poter verificarne l'autenticità.

La gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni è perciò una tappa essenziale nell'ambito del più generale processo di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati e assume un ruolo strategico nella politica di miglioramento dei servizi, di trasparenza dell'azione amministrativa e di razionalizzazione dei costi.

Gli ultimi interventi legislativi hanno avuto finalità ben precise, tra cui:
- assicurare all'intera Pubblica Amministrazione un patrimonio informativo pubblico organico e affidabile, a fini sia di programmazione che di gestione e di vario controllo;
- garantire a tutti i cittadini l'accesso *on-line* ai diversi servizi erogati grazie all'utilizzazione di alcuni strumenti quali la carta d'identità elettronica, l'atto elettronico, la firma digitale (progetto di *e-government*);
- collegare funzionalmente l'uso delle nuove tecnologie in ambito pubblico con una profonda riforma del modo d'essere e d'operare della Pubblica Amministrazione sia al suo interno sia nei rapporti coi cittadini.

Come accennato, non pochi però sono i problemi – giuridici e non - legati all'informatizzazione della P.A., e in particolare:
- la tutela della riservatezza e della privacy (specie con riferimento alle innumerevoli banche dati);
- i rapporti con la trasparenza amministrativa;
- la sicurezza (dei dati e delle informazioni, degli archivi, dei sistemi informatici e delle reti di telecomunicazioni);
- l'autenticità (documenti elettronici e firma digitale).

Il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, emanato in attuazione dell'art.15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 è la prima norma che abbia affermato il principio della piena validità del documento informatico, prevedendo testualmente che: "gli atti, dati e documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge".

La materia è stata successivamente recepita, nonché ridisegnata in larga parte, dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in tema di documentazione amministrativa, approvato con D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445 (che ha abrogato il D.P.R. 513/1997), modificato a sua volta dal D.P.R. 7 aprile 2003, n.137 (Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell' articolo 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10).

La firma digitale è lo strumento che risolve il problema giuridico della redazione e dell'utilizzo del documento informatico.

Il vigente Testo Unico n. 445/2000 prevede che il documento informatico sia corredato della firma digitale, che viene definita come "un particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore mediante la chiave privata ed al destinatario mediante la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici" (art. 1, comma 1, lett. n).

La firma digitale su un documento informatico deve essere considerata, dunque, uno strumento di identificazione del soggetto fisico o giuridico al quale è stata assegnata la numerazione asimmetrica.

Garantendo la corrispondenza tra il soggetto titolare della firma e il documento a cui è apposta o associata, la firma digitale realizza i necessari requisiti di sicurezza che sono: l'autenticazione, intesa come la verifica della veridicità del documento e dell'identità del soggetto che appone la firma (e – dunque - la non ripudiabilità) ; l'integrità, cioè la garanzia che l'informazione contenuta nel documento non è stata alterata; la probatorietà, intesa come necessità di accettare come certo sul piano giuridico quanto in esso riportato; la riservatezza e quindi la segretezza dell'informazione contenuta nel documento.

E' ovvio che l'apposizione della firma digitale non consiste nell'aggiungere semplicemente "un qualcosa" (ad esempio l'immagine della firma autografa) in calce al documento informatico, ma vuol dire sottoporre il documento virtuale ad una trasformazione che lo rende equivalente, sul piano giuridico, ai documenti cartacei con la firma autografa apposta in calce.

Com'è intuitivo, la diffusione dell'uso legale della firma digitale (e dunque del documento informatico) potrà apportare notevoli benefici anche per il settore pubblico, contribuendo a migliorare i processi della Pubblica Amministrazione attraverso la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi.[33]

La firma digitale, che deve essere integrata (art. 8, co. 4, D.Lgs. n.10/2000 cit.) nella carta d'identità elettronica (CIE), potrebbe risultare pertanto lo strumento privilegiato di validità giuridica delle transazioni e di interazione di cittadini e imprese con i sistemi di comunicazione integrati delle pubbliche amministrazioni.

I campi di applicazione sono veramente molti: dalle comunicazioni ufficiali con le amministrazioni pubbliche alle risposte a gare e bandi pubblici; dalle dichiarazioni fiscali alla richiesta di moduli e certificati; dalla trasmissione di documenti legali a rapporti contrattuali su reti aperte (Internet) alla fornitura elettronica di beni e servizi e così via.

Il piano di azione *e-Government* peraltro individua specificamente nella CIE lo strumento idoneo per l'accesso a tutti quei servizi, erogati per via telematica dalla pubblica amministrazione, che richiedono l'identificazione certa del titolare (ad esempio accesso ad archivi personalizzati).

Con la protocollazione e l'archiviazione elettronica si arriva, alfine, alla compiuta razionalizzazione e riorganizzazione del flusso dei documenti amministrativi, relegando tra i reperti storici gli archivi cartacei e delegando alla gestione informatica l'amministrazione delle pratiche.

Ciascuna amministrazione deve individuare, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici deputati alla gestione unica e coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando, altresì, criteri uniformi non solo di archiviazione, ma anche di comunicazione interna tra le aree medesime (art. 50, comma 4, del T.U. n. 445/2000).[34]

Anche i sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi devono essere realizzati e revisionati in conformità alle disposizioni

[33] Il documento informatico risolve esigenze di istantaneità e di notevole semplificazione delle procedure e delle formalità, nonché di "dematerializzazione" (con grande risparmio di produzione cartacea e riduzione degli spazi di archiviazione).
[34] Iniziative per favorire la realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione flussi documentali sono contenute nel Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29/10/2003 (in Gazz. Uff., 29 ottobre, n. 252).

sulla tutela della riservatezza dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) [35].

Non è, infine, da sottovalutare l'utilizzazione di dette applicazioni per l'attivazione di rigorosi sistemi di *accountability* delle amministrazioni pubbliche.

Naturalmente, una concezione solo tecnologica dell'informatica si manifesterebbe sbagliata e comunque superata, dovendosi considerare, come più volte ribadito, l'esigenza di inserire le innovazioni tecnologiche in un contesto composito, costituito dal coordinato intreccio di altri essenziali fattori come la razionalizzazione organizzativa, la strutturazione del bilancio e la centralità delle risorse umane con riferimento all'esigenza del rinnovamento culturale.

Ci troviamo davanti ad un processo complesso, che è insieme di razionalizzazione e di innovazione e che investe la progettualità dell'organizzazione e la gestione amministrativa, nonché i controlli interni ed esterni sui risultati conseguiti e la valutazione sui servizi resi.

7. L'*Agorà* del XXI secolo.

7.1. Le opportunità.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione stanno, dunque, rivoluzionando il funzionamento dell'economia e della società, creando nuovi modi di lavorare, commerciare e comunicare.

L'ulteriore sviluppo delle ICT nel XXI secolo avrà un impatto ampio e duraturo non solo sull'economia ma anche su tutti gli aspetti della vita della gente, sfociando in trasformazioni radicali e mutamenti di vasta portata.

In realtà, tali cambiamenti non riguardano solo la tecnologia, ma anche la creazione di ricchezza e di nuove opportunità imprenditoriali e di lavoro, la condivisione delle conoscenze, l'avvicinamento delle comunità e l'arricchimento della vita di tutti.

Le tecnologie di punta permettono anche alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di un gran numero di nuove opportunità come:
- costruire una rete locale interna che permetta la condivisione dei dati raggruppati in data base;
- pubblicare il proprio sito ipermediale sul Web;
- realizzare una rete interna in ambiente internet (intranet) e/o una rete esterna in ambiente internet riservata (extranet);
- utilizzare la posta elettronica[36] per comunicare sia con gli utenti interni (colleghi) sia con quelli esterni (cittadini);
- creare *mailing-list*, *news group*, *forum*, *chat line*;
- predisporre postazioni per l'accesso gratuito/agevolato ad internet[37] da parte dei cittadini allo scopo di permettere un avvicinamento alle nuove tecnologie, facilitando inoltre l'affermazione del diritto alla <<cittadinanza telematica>>;
- dislocare sul territorio dei "totem/sportelli" attraverso cui estrarre certificati, pagare bollette etc. senza la necessità di doversi recare ad uno sportello tradizionale, affrontare code e quant'altro.

[35] Sul punto v. Ginestra G., *L'informazione istituzionale tra dovere e libertà*, op. e loc. cit.

[36] In data 27 novembre 2003 il Ministro per l'innovazione e le Tecnologie (Stanca), di concerto con Ministro per la Funzione Pubblica (Mazzella), ha emanato la Direttiva recante istruzioni per l'impiego della *posta elettronica* nelle pubbliche amministrazioni.

[37] E' piuttosto oneroso per i singoli cittadini collegarsi direttamente ad internet. In genere il collegamento avviene tramite un intermediario, un *Internet Service Provider* (ISP) al quale si accede per mezzo di un modem o attraverso un adattatore ADSL. La connessione solitamente disponibile nelle nostre abitazioni (56K) non è abbastanza veloce per i file multimediali, come suoni e video, se non con qualità bassa. Le nuove tecnologie molte volte più veloci, come i modem via cavo, le linee digitali (DSL), e le trasmissioni satellitari sono oggi disponibili solo a pochi.

Al momento, ci occupiamo, per sommi capi, della essenziale questione che deve affrontare ogni pubblica amministrazione che decida di dotarsi di un sito Web istituzionale: l'accessibilità (rinviando alla parte seconda di queste note gli ulteriori argomenti a titolo esemplificativo sopra indicati[38]).

7.2. Siti Web, Multimodalità, Accessibilità

Oggi i calcolatori, o parti di essi, sono integrati dovunque: nelle centraline delle automobili, nei sistemi *home theater*, nei telefoni cellulari, negli elettrodomestici della nostra cucina.

Va da sé che concetti come quello di utente medio sono destinati ad una rapida obsolescenza, soprattutto se si considera il nuovo ambiente di vita creato dallo sviluppo della società dell'informazione, nuova agorà39 nella quale tutti i cittadini, indistintamente ed in piena libertà, siano posti in condizione di svolgere le loro attività quotidiane e di esercitare i propri diritti.

Internet nasce per permettere la comunicazione e lo scambio di informazioni: è al contempo una risorsa informativa e un luogo di interazione culturale, sociale, economica.

Un sito non è una trasmissione televisiva, non è una trasmissione radiofonica, non è un giornale digitale.

I servizi offerti sono interattivi, multimediali e l'interazione avviene in modalità "multimodale".

Non è però la multimedialità (anche la tv è multimediale poiché coinvolge più *media*) o l'interattività (si pensi alla televisione digitale terrestre) a caratterizzare in maniera precipua un sito web, bensì la multimodalità.

Con il termine multimodale ci si riferisce al fatto che si possono adoperare differenti strumenti (pc, cellulare, palmtop, webtv, stampanti, etc.) per accedere alle informazioni ed alle risorse contenute in un sito web.

Quando confezioniamo un prodotto per il web occorre perciò tener presente che stiamo confezionando un *message* del quale non conosciamo a priori il *media* attraverso il quale esso verrà fruito: ciò che ci è noto è il parco media (attualmente esistenti) che potrà essere adoperato per la fruizione.

E' pertanto necessario realizzare un messaggio multimodale, ovvero capace di mutare la propria forma in funzione del media.

Considerare le richieste di tutti gli utenti potenziali o realizzare molteplici ambienti per molteplici contesti d'uso non è pensabile, ma certamente è possibile sviluppare interfacce intelligenti che sappiano adattarsi in modo automatico a chi usufruisce del servizio offerto, chiunque esso sia.

Per gli addetti ai lavori è necessario scoprire una nuova e diversa modalità operativa, un nuovo modo di fare interfaccia[40], laddove il calcolatore non sia più semplicemente un sistema che lavora da solo sui dati forniti, ma un agente intelligente capace di cooperare, che sia in grado di comunicare; significa passare dal calcolatore che dialoga in base ad un vocabolario, a ricorrenze e regole sintattiche, ad un calcolatore che sappia adoperare la semiotica, la linguistica.

E' necessario che i servizi offerti siano riconfigurabili in tempo reale per adattarsi alle diverse esigenze nei diversi contesti di uso.

---

[38] Per la seconda parte delle presenti note, che costituiscono peraltro anticipazione e stralcio di un più ampio lavoro ancora inedito, si rinvia al prossimo numero di questa Rivista.

[39] Ancora attuali, sul tema, le riflessioni di Scalia R., Ipotesi per una legislazione nazionale sulla comunicazione dei messaggi istituzionali. Un confronto con gli altri Paesi europei, Comunicazione effettuata dall'Istituto "Max Weber" al Salone di Comunicazione Pubblica (COM.PA.) del 1997 (Bologna, settembre 1997). In collaborazione con il Centro Studi dell'A.C.P.I.

[40] *Interfaccia* è lo spazio in cui interagiscono l'utente, l'oggetto e lo scopo dell'azione**.** Secondo il modello cognitivo una buona interfaccia consente all'utente di sviluppare un'efficace modello mentale sull'utilizzo del prodotto.

Naturalmente tutto ciò richiede che per utilità e filosofia di pensiero si scelga un approccio alla progettazione differente, laddove come premessa irrinunciabile nuovi e diversi attori collaborino alla realizzazione del sistema web.

La distinzione fra comunicazione interpersonale e accesso all'informazione è destinata a diventare sempre più sottile.

Nonostante le premesse di cui sopra e la riconosciuta rilevanza delle ICT per favorire l'integrazione socio-economica di persone disabili ed anziane, l'attuale elevato grado di standardizzazione delle tecnologie dell'informazione più diffuse ed accreditate fa da ostacolo alle necessità delle persone disabili ed anziane o con dotazioni tecnologiche arretrate.

I Sistemi web delle pubbliche amministrazioni, in quanto luoghi della comunicazione interpersonale on-line, dovrebbero essere realizzati con la flessibilità e l'adattabilità necessarie in vista dell'obiettivo della loro concreta fruibilità per tutti.

Contemperare le differenti caratteristiche degli utenti, dare la possibilità a tutti i cittadini di accedere facilmente alle informazioni e ai servizi resi disponibili *on-line* diviene dimensione stessa imprescindibile della vita associata.

<<Il *World Wide Web* costituisce il principale utilizzo di Internet. Esso mette a disposizione risorse le più disparate: dalla informazione al commercio, dalla possibilità di formazione a distanza alla interazione tra cittadini e istituzioni. Gran parte della sua potenza è dovuto al fatto che il contenuto informativo è presentato in modalità diverse: testuale, grafica, per immagini, sonora. Esso è per sua natura multimediale.Proprio a causa della sua natura multimediale molti utenti non possono usufruire appieno delle risorse che il Web mette a disposizione in quanto portatori di disabilità che impediscono loro di accedere ai diversi formati attraverso i quali l'informazione è veicolata. La potenza del Web sta nella sua universalità. Garantirne l'accesso a chiunque indipendentemente dalla sua disabilità è un aspetto essenziale>> (Tim Berners Lee – Direttore del W3C)[41].

La lunga (quanto autorevole) citazione che precede definisce bene le premesse della problematica relativa all'accessibilità dei siti web.

Secondo la definizione corrente, per accessibilità s'intende la capacità di un sito di rendere raggiungibili e fruibili in modo completo le informazioni e i servizi in esso contenuti ad un pubblico il più ampio possibile, senza porre barriere dipendenti dal tipo di tecnologia usata o dalle abilità personali.

I problemi di accessibilità nascono principalmente dall'errata presunzione, quando non dall'indifferenza o dall'ignoranza, che tutti i "navigatori" siano uguali[42] e che posseggano la medesima dotazione *hardware* e *software*.

Il dibattito sull'accessibilità è particolarmente vivo e sentito nell'ambito della progettazione e della realizzazione di siti web per gli Enti pubblici.

Più di altri soggetti, infatti, essi per adempiere alla loro missione istituzionale devono garantire la massima fruibilità dei servizi e dei contenuti forniti.

---

[41] Il W3C (*World Wide Web Consortium* ovvero Consorzio mondiale del Web) è stato costituito da Tim Berners Lee nell'ottobre del 1994 presso il MIT (Massachusetts Institute of Technology) in collaborazione con il CERN (Consiglio Europeo per la Ricerca Nucleare). Linguaggi come HTML, XHTML, i fogli di stile e così via sono nati da questa organizzazione che ha sviluppato linguaggi "standard" per consentire la comunicazione web a livello globale. Attualmente il W3C conta quasi 500 organizzazioni con presenza in tutto il mondo: in Italia esiste un ufficio italiano del W3C presso il CNR.

[42] << I siti web vengono di solito realizzati da giovani designer, che spesso danno per scontato che tutti gli utenti abbiano una visione perfetta, un pieno controllo dei movimenti e una perfetta conoscenza di Internet. Queste assunzioni, sono per lo più sbagliate…>> (dal Libro Bianco *Tecnologie per la disabilità:una società senza esclusi*, Roma, 2003, p.17). Il Libro Bianco è frutto del lavoro della "Commissione interministeriale sullo sviluppo e l'impiego delle tecnologie dell'informazione per le categorie deboli" costituita dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie di concerto con il Ministro della Salute ed il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (v. http://www.innovazione.gov.it/).

Ben si comprende che se le questioni dell'accessibilità costituiscono un problema dei siti commerciali (i quali hanno invero solo da perdere se i loro siti non sono resi accessibili a qualunque tipologia di utenti), quando ciò si verifica nei siti istituzionali la situazione è molto grave, in quanto diventa un problema dei cittadini/utenti, laddove le pubbliche istituzioni, invece, com'è naturale, non dovrebbero penalizzare alcuna tipologia di destinatari, in qualsiasi ambito e contesto operanti.

Negli Stati Uniti d'America, l'accessibilità è considerata un vero e proprio diritto civile: infatti, le associazioni dei disabili, dopo varie battaglie, hanno da tempo ottenuto, con la normativa denominata sezione 508, che tutti i siti e le intranet delle istituzioni governative siano conformi ai parametri del W3C relative al progetto denominato WAI.

La sigla WAI (*Web Accessibility Iniziative*) racchiude un insieme di raccomandazioni, concordate a livello internazionale, rivolte agli sviluppatori dei siti Web per la costruzione di pagine consultabili dalle persone disabili e inoltre con qualunque tipo di tecnologia hardware e software.

7.3. La Situazione Italiana

Premesso che in via generale gli standard del W3C non sono standard internazionali imposti ma semplici (sebbene autorevoli) "raccomandazioni" alle quali viene chiesto di aderire per libera accettazione, va detto che in Italia le disposizioni in materia solo da poco risultano garantite da atti aventi valore di legge.

Invero, ancora agli inizi del 2004, esse erano contenute nella circolare del Ministero della Funzione Pubblica 13 marzo 2001, n. 3/2001 concernente le "Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni"; nella circolare AIPA 6 settembre 2001 su i "Criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili"; nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002 avente ad oggetto "Conoscenza e uso del dominio internet <gov.it> e l'efficace interazione del portale nazionale <italia.gov.it> con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali".

Finalmente, pubblicata nella G.U. n. 13 del 17 gennaio 2004, è stata varata la legge 9 gennaio 2004, n. 4 (c.d. Legge Stanca)[43], recante le "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici".

La legge, nell'enunciazione degli obiettivi e finalità che ne costituiscono la ratio e lo spirito informatore, esordisce affermando solennemente (art. 1) che la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici (comma 1) e che, in particolare, è tutelato e garantito il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione (comma 2).

L'art. 2 stabilisce che si intende per: a) <<accessibilità>>: la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari; b) <<tecnologie assistive>>: gli strumenti e le soluzioni tecniche, hardware e software, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle tecniche, *hardware* e *software*, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici.

[43] Questi i lavori preparatori della legge: Camera dei deputati, atto n. 3978, presentato dal Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie (Stanca), dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica (Mazzella), dal Ministro senza portafoglio per le pari opportunità (Prestigiacomo) e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Maroni) il 15 maggio 2003. Esaminato in aula il 15 ottobre 2003 ed approvato il 16 ottobre 2003 in un testo unificato con A.C. 232 (on. Piscitello), A.C. 494 (on. Bono), A.C. 2950 (on. Jannone), A.C. 3486 (on. Campa e on. Palmieri), A.C. 3713 (on. Labate), A.C. 3845 (on. Zanella), A.C. 3846 (on. Di Teodoro), A.C. 3862 (on. Lusetti). Senato della Repubblica atto n. 2546, esaminato dalla 8ª commissione (Lavori pubblici, comunicazioni), in sede deliberante, il 10 dicembre 2003 ed approvato il 17 dicembre 2003.

L’art. 3 provvede ad individuare <<i soggetti erogatori>>, precisando che le disposizioni della legge si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni[44], agli enti pubblici economici, alle aziende private concessionarie di servizi pubblici, alle aziende municipalizzate regionali, agli enti di assistenza e di riabilitazione pubblici, alle aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e alle aziende appaltatrici di servizi informatici.

Vengono quindi introdotti gli <<obblighi per l’accessibilità>> che configurano vincolanti condizioni di legittimazione contrattuale nonché di accesso a contributi pubblici da parte di soggetti privati.

Infatti, secondo l’art. 4 della legge, nelle procedure svolte dai soggetti erogatori per l’acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici, i requisiti di accessibilità costituiscono motivo di preferenza a parità di ogni altra condizione nella valutazione dell’offerta tecnica, tenuto conto della destinazione del bene o del servizio.

Inoltre, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, non possono stipulare, a pena di nullità, contratti per la realizzazione e la modifica di siti INTERNET quando non è previsto che essi rispettino i requisiti di accessibilità stabiliti dal decreto di cui al successivo articolo 11.

Anche la concessione di contributi pubblici a soggetti privati per l’acquisto di beni e servizi informatici destinati all’utilizzo da parte di lavoratori disabili o del pubblico, compresa la predisposizione di postazioni di telelavoro, è subordinata alla rispondenza di tali beni e servizi ai requisiti di accessibilità.

Meritevole di annotazione è quanto stabilisce l’art. 8 della legge circa l’obbligo di includere, nell’ambito delle attività di alfabetizzazione informatica, le problematiche relative all’accessibilità e alle tecnologie assistive tra le materie di studio a carattere fondamentale.

L’art. 10 rinvia all’apposito regolamento di attuazione (il cui schema peraltro è già stato predisposto) la definizione dei criteri e dei principi operativi ed organizzativi generali per l’accessibilità, nonché del sistema dei controlli, nel mentre l’art. 11 demanda al Ministro per l’innovazione e le tecnologie l’adozione di un decreto con cui, nel rispetto dei principi e dei criteri di cui al regolamento di attuazione, siano stabilite: a) le linee guida recanti i requisiti tecnici e i diversi livelli per l’accessibilità; b) le metodologie tecniche per la verifica dell’accessibilità dei siti INTERNET, nonché i programmi di valutazione assistita utilizzabili a tale fine.

L’art. 12 dispone che il regolamento di attuazione e il decreto di determinazione dei requisiti tecnici devono essere emanati osservando le linee guida indicate nelle comunicazioni, nelle raccomandazioni e nelle direttive sull’accessibilità dell'Unione europea, nonché nelle normative internazionalmente riconosciute e tenendo conto degli indirizzi forniti dagli organismi pubblici e privati, anche internazionali, operanti nel settore.

Infine, va evidenziato che la legge (art. 9) espressamente sanziona l’inosservanza delle disposizioni in essa contenute, precisando che ciò comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme comunque restando le eventuali responsabilità penali e civili previste dalle norme vigenti.

8. L’URP che Pensa (ovvero: Il Cittadino in mente)

Semplicità e universalità di accesso dovrebbero dunque costituire caratteristiche essenziali dei siti web delle pubbliche amministrazioni.

[44] Il vigente testo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) stabilisce che «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.».

Navigando in internet tra i siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni ci si può rendere conto, però, che sono veramente pochi i siti che sono costruiti tenendo presenti queste variabili, anzi molto spesso ci si imbatte in siti scarni e inutili che sembrano gridare a gran voce: "Ci sono perché tutti lo fanno".

E anche quando ricchi di informazioni sono spesso autoreferenziali e inoltre l'interattività è in genere ancora molto limitata.

Ora, benché nella legge n.150 del 2000 non si parli esplicitamente di Web, la legittimazione degli URP, insieme agli organi del giornalismo istituzionale (Uffici Stampa), allo svolgimento della comunicazione pubblica on line e perciò attraverso internet[45], si rinviene, all'interno del quadro di una comunicazione integrata e coordinata, nelle disposizioni applicative della legge contenute nella già citata direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002.

In particolare, è da ritenersi che l'accessibilità dei siti telematici rientri nelle competenze proprie degli URP: infatti, la loro tipica funzione di interfaccia, volta, come già visto, da un lato, alla facilitazione dell'accesso alle informazioni ed alla verifica e monitoraggio del grado di soddisfazione dei fruitori dei servizi, e, dall'altro, al coordinamento della comunicazione interna in funzione di collaborazione con i vertici amministrativi e i decisori, legittima appieno gli URP ad integrare la mission tradizionale, rappresentando il rispetto degli standard di accessibilità una condizione essenziale di quel diritto all'informazione la cui osservanza rientra certamente nei compiti di garanzia e tutela che sono propri di questi uffici[46].

Infine, non pare azzardato pensare che, sia pure entro certi limiti, con l'eventuale ausilio di appositi validatori automatici on line e una adeguata conoscenza dei linguaggi per il web (XHTML, CSS, RSS, SMIL, etc.) adottati e approvati dal W3C, la verifica dell'accessibilità di un sito possa essere effettuata anche dai Comunicatori Pubblici.[47]

L'accessibilità di un documento web però può essere verificata solo parzialmente con l'aiuto di software: basta una rapida occhiata alle enunciazioni di base contenute nelle WCAG 1.0 per capire che molti dei punti da sottoporre a verifica richiedono un controllo attento da parte dello sviluppatore, non potendo essere valutate direttamente da una macchina.

Un validatore automatizzato può certamente verificare la presenza o l'assenza del testo alternativo per le immagini, ma non potrà mai, ad esempio, valutare se il linguaggio usato è chiaro e semplice.

E' sempre necessario l'intervento umano: un test completo di accessibilità di un sito non può prescindere da questa fase.

Allo stato attuale, la modalità di progettazione e costruzione dei siti della P.A. fa si che i costrutti vengano interpretati in modo diverso da differenti browser, o addirittura dal medesimo browser se in versione o su piattaforma/sistema operativo differente.

Spesso chi amministra, affascinato ed inebriato dalle tecnologie, finisce per non considerare con sufficiente attenzione il fatto che lo strumento, per quanto tecnologicamente avanzato, è di utilità nella misura in cui svolge la funzione per cui è progettato.

---

45 Cfr. utilmente sul punto, Scalia R, *Pubblicità istituzionale e internet,* Comunicazione al Salone della Comunicazione Pubblica e dei Servizi al cittadino (COM.PA.), Bologna, 18.9.1998; Id.,*Internet e P.A. Può essere uno strumento per capire i processi decisionali, per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa?*, Intervento al Convegno sul tema "Urgenze tecnologiche e politiche di libertà", Roma, 16.2.1998, Hotel Ergife (trasmissione radiofonica). In via generale, cfr. Marsocci P., *Poteri e pubblicità.Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale,* Padova 2002.

46 Peraltro, l'incarico di gestione del sito Internet e delle reti civiche assegnato agli URP ben rappresenta la volontà del legislatore di rendere gli uffici in questione strumenti decisivi del cambiamento dall'interno.

47 In tal senso, v. Simonetti E., *URP e accessibilità dei siti web,* in "Pubblic@ndo", web magazine cit., 10.06.2002; ancora sul tema in generale, Id., *Usabilità e Comunicazione Pubblica,* ivi, 7.04.2004; Ellero R., *Comunicazione, accessibilità del Web e norma giuridica,* ivi, 7/05/2004; Di Memmo D.,*Comunicazione pubblica e barriere digitali,* ivi, 26.05.2004.

Ed ecco che larghi strati della popolazione sono ancora penalizzati, i fattori di discriminazione divengono più comuni, essendo legati a disabilità sensoriali e a differenze economiche, sociali e culturali.

Naturalmente, gli addetti ai lavori sono spesso ingegneri, grafici, informatici: ma il nuovo modo di fare interfaccia (v. sopra) richiede l'utilizzo, innanzitutto, delle categorie mentali e, quindi, degli strumenti concettuali ed operativi tipici della comunicazione (e dei relativi soggetti professionali quali i Comunicatori Pubblici).

La progettazione di un sito web[48] in funzione della sua fruibilità, tenendo conto di scopo, contenuti, struttura ed interfaccia, è nota come progettazione orientata all'usabilità, questione molto vicina all'accessibilità ma che, per complessità della materia, richiede una trattazione separata[49].

Ciò che in estrema sintesi si può comunque dire è che un sito accessibile è spesso anche usabile e che, pertanto, occorre in primo luogo che la progettazione sia incentrata sull'utenza destinataria[50].

Molti utenti possono non essere in grado di vedere, ascoltare o muoversi o possono non essere in grado di trattare alcuni tipi di informazioni facilmente o del tutto, oppure possono avere difficoltà nella lettura o nella comprensione del testo, o anche avere difficoltà nell'uso delle periferiche.

La necessità di rendere un sito web fruibile ed utile al maggior numero di utenti possibili non è un problema da affrontare asetticamente sul terreno informatico, matematico o estetico: è un problema di comunicazione [51].

Applicare da perfetto manuale gli standard del W3C in realtà non basta.

Venire realmente incontro a tutte le tipologie di utenti (disabili o normodotati), piattaforme[52] e browser[53] richiede di più.

Certo, una risoluzione che si adatta allo schermo in maniera indipendente dal dispositivo, caratteri scalabili e menu ad accesso rapido tramite tastiera possono contribuire alla fruibilità, come pure non bisogna dimenticare che software di ausilio alla navigazione web e all'uso di personal computer per persone con handicap visivi come Jaws, *browser* testuali come Lynx, *plug-in* come Vischeck (per effettuare le prove di colore simulando vari tipi di daltonismo), sono tra gli strumenti utili alla realizzazione di un sito web realmente fruibile.

Ma la considerazione certamente da fare è che attraverso un sito web che non sia autoreferenziale ciò che si genera sono processi comunicativi.

E l'esito di ogni processo comunicativo è quello di fornire un servizio a valore aggiunto al cittadino; un servizio che tenga peraltro in considerazione l'unicità di ogni cittadino/utente e che si adatti ad essa[54].

---

48 La progettazione completa di un sito è un'operazione piuttosto complessa che dovrebbe passare attraverso quattro fasi principali: 1. Raccolta e realizzazione dei contenuti e delle informazioni da pubblicare; 2. Classificazione e organizzazione delle informazioni; 3. Progetto dell' interfaccia di navigazione (v. prec. nota 38); 4. Scelta e implementazione delle tecnologie.

49 E' possibile approfondire il tema consultando diversi siti tra cui: //www.webaccessibile.org/; //www.usabile.it/; //www.webxtutti.it/.

50 La progettazione centrata sull'utente ha come scopo fondamentale la creazione di sistemi consistenti e funzionali per la navigazione, la grafica, la struttura delle pagine e la titolazione, in modo tale che l'utente sappia dove andare, che cosa fare e sia incoraggiato a tornare.

51 Ad esempio: per produrre, un cd musicale è indispensabile avere il gruppo, la musica ed i testi o basta il tecnico del suono?

52 Personal Computer, Personal Digital Assistant, Windows, Linux, …

53 Internet Explorer, Netscape Navigator e Communicator, Opera, Mozzilla, Konqueror, Lynx, Mosaic, Firefox, …

54 L'idea di relazioni pubbliche sottesa e le corrispondenti chiavi di lettura di cui al testo traggono spunto, tra l'altro, dal già citato lavoro (se si concede quest'ulteriore riferimento autobiografico) di Ginestra D.G., *Strategie di comunicazione istituzionale nel contesto dell'Unione europea*.

Giunti a questo punto, e per concludere in tema, un breve accenno esemplificativo ad un caso di "Sperimentazione sul Campo".

Segnalato come *best practice* dal Dipartimento della Funzione Pubblica su buoniesempi.it (http://www.buoniesempi.it) - sito web del Dipartimento che raccoglie le pratiche della Pubblica Amministrazione da imitare e diffondere – il sito web dell'URP della Giunta Regionale della Campania[55] si propone tra quelli che risultano (o almeno ambiscono ad essere) informati al senso ed alla ratio propri della riflessione concettuale di cui più sopra, grazie anche, probabilmente, alla decisione di affidarne la realizzazione interamente a Comunicatori Pubblici, in quanto garanti dell'utilizzo delle categorie e degli strumenti della comunicazione e, dunque, dell'idea sottesa di comunicazione istituzionale (v. ancora sopra).

Pensato e costruito tenendo conto delle indicazioni e degli obiettivi contenuti nelle citate"Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura", nonché secondo gli standard del W3C e le raccomandazioni dell'Unione Europea in tema di accessibilità formulate nell'ambito delle iniziative *eEurope*, *eEurope* 2002 e, infine, *eEurope* 2005[56], il sito ha lo scopo, tra gli altri, di facilitare l'accesso agli atti amministrativi e normativi della Regione, consentire il rapido reperimento di informazioni utili (concorsi, bandi di gara, graduatorie, borse di studio, etc.), oltre che di dare la possibilità di fruire di molteplici servizi e risorse on line utilizzando qualunque tipologia di combinazione *hardware* e *software*, quindi anche dispositivi datati o non *standard*.

In particolare, tra le questioni di maggior rilievo che le Linee guida suindicate individuano, si è tenuto conto della necessità di contribuire alla diffusione degli *standard* aperti e dei *software open source*, cioè dei *software* liberi, la cui proprietà non sia di un singolo fornitore, ma che sono governati da una licenza d'uso che ne garantisce la possibilità di libero utilizzo, scambio, studio e modificabilità[57].

Si è anche tenuto conto delle esigenze di coloro i quali abbiano la necessità/desiderio di consultare e conservare i contenuti delle informazioni sulla comune carta stampata, per cui, in via del tutto automatica, avviene l'invio in stampa del solo contenuto della pagina, escludendo i menu di navigazione, i disegni, i colori e quant'altro ancora eventualmente possa risultare superfluo[58].

---

55 Il sito web dell'URP (http://urp.regione.campania.it), è descritto dall'accessibilista Roberto Ellero nel testo di Roberto Scano (Rappresentante in Italia il W3C, consorzio mondiale del web per l'International Webmaster Association) *"Accessibilità, dalla Teoria alla Realtà"*, ed. IWA-ITALY 2004.

56 Le linee d'azione del Piano *"eEurope 2005: Una società dell'informazione per tutti"* (COM (2002) 263 def., Siviglia, 21/22 giugno 2002) mirano ad accrescere la cosiddetta *e*-partecipazione (*e-inclusion*) offrendo a tutti servizi migliori, più accessibili e sicuri. Si tratta di una questione di fondamentale importanza, poiché l'accesso all'informazione determina oggi una delle principali differenze tra paesi ricchi e paesi poveri del mondo (*digital divide*).
Il punto n. 7 del Piano riguarda la **"**Partecipazione per i Disabili":
"Gli sviluppi delle tecnologie digitali offrono ai disabili ampie opportunità di superare le barriere socioeconomiche, geografiche, culturali e temporali".
"Una serie di tecnologie accessibili che affrontano le esigenze di questa tipologia di utilizzatori consente loro di partecipare a pieno titolo alla vita sociale e lavorativa".
"Una sfida per gli anni a venire consiste nell'eliminare i divari che ancora impediscono a questi utilizzatori di sfruttare pienamente le nuove tecnologie".
"Prodotti e servizi destinati ai disabili possono essere sviluppati con minimi costi aggiuntivi utilizzando principi di "progettazione per tutti" (o "design universale"): un approccio che tiene conto delle esigenze specifiche dei disabili già in fase di progettazione".
"Le tecnologie digitali sono in grado di snellire le procedure amministrative necessarie alla gestione dei sistemi dei servizi sociali, pubblici e privati".
"I siti web delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri e delle istituzioni europee e i relativi contenuti devono essere impostati in maniera tale da consentire ai disabili di accedere alle informazioni e di sfruttare al massimo le opportunità offerte dal sistema di amministrazione on line".

57 Conseguentemente il sito è basato su di un RDBMS (Relational Database Management System) *Open Source* MySQL (My Structured Query Language), un sistema di gestione professionale di database a sorgente aperta e sulla tecnologia dinamica offerta dal linguaggio *Open Source* PHP (Pre Hypertext Processor), linguaggio lato server prettamente professionale.
L'interfaccia è realizzata in XHTML1.0 Transitional Standard (Extended Hypertext Markup Language) rispondente al livello AAA di accessibilità della *WAI* (Web Accessibility Initiative) e la grafica si avvale di fogli di stile a cascata in tecnologia CSS2.0 (Cascading Style Sheet 2.0).Il Webserver utilizzato è Apache 2.0 securizzato con tecnologia SSL (Secure Sockets Layers), un Protocollo sviluppato da Netscape per la protezione dei dati forniti dal browser, mediante crittografia.

58 In occasione della quattordicesima edizione del Forum della Pubblica Amministrazione (Forum PA 2003), il sito web dell'URP della giunta Regionale della Campania è stato premiato al concorso "P.A. Aperta 2003 – "*Premio per l'accessibilità delle amministrazioni e dei servizi ai disabili e alle fasce deboli*". Inoltre, nel corso della quindicesima edizione (Forum PA 2004), è stata presentata, nell'ambito della collana *L'URP che Pensa*, la Pubblicazione "*Le Pagine Web dell'URP, l'accesso*

Breve riflessione finale.

Si diceva all'inizio: l'URP che "pensa" comunica.

Con Tim Berners Lee si può concludere: si comunica se si pensa.

A chi sta al di là del tuo computer (tavolo, sportello, telefono …).

ai disabili per un migliore accesso di tutti", per contribuire a diffondere un percorso metodologico ed una cultura dell'accessibilità in ambito nazionale.

IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO SULLA SICUREZZA IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

di Domenico Riccio,
ricercatore presso l'Università degli studi del Molise

Premessa

Dal 1° gennaio 2004 è in vigore il D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 recante «Codice in materia di protezione dei dati personali» che sostituisce, innovandola, la precedente normativa di cui alla L. 31 dicembre 1996, n. 675. La normativa impone una serie di obblighi cui sono soggetti tutti coloro che trattano dati di persone fisiche: aziende, professionisti, cooperative, associazioni, scuole, comuni, ospedali, enti pubblici ovverosia chiunque tratti dati personali di clienti, cittadini, dipendenti, fornitori, utenti, pazienti, colleghi, soci, associati.

Il Codice ha introdotto nell'ordinamento il diritto alla protezione dei dati personali, come diritto fondamentale per tutti i cittadini[1], in modo più forte ed autonomo rispetto al più generale diritto alla riservatezza già presente nella precedente normativa, imponendo, conseguentemente, l'obbligo per chiunque tratti detti dati di custodirli con la massima diligenza e di fare in modo che essi non vengano conosciuti da persone e/o aziende che non abbiano ricevuto espresso consenso da parte dell'interessato.

L'inosservanza di questo obbligo rende il trattamento illecito[2], viola il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali delle persone che può essere esercitato nei confronti del titolare del trattamento (artt.1 e 7, comma 3, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196), ed espone a responsabilità civile per danno anche non patrimoniale ex art. 2050 c.c. qualora, davanti al giudice ordinario, il titolare del trattamento non dimostri di aver adottato tutte le misure idonee ad evitarlo (artt.15 e 152, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Compiti delle singole figure previste dalla normativa

La nuova normativa investe una pluralità di soggetti e professionalità interne alle amministrazioni con compiti specifici e, conseguentemente, con diversi profili di responsabilità.

Primariamente viene identificato il titolare del trattamento, il quale è la persona fisica o giuridica o l'organismo di governo locale cui competono le decisioni in ordine allo scopo e alle regole del trattamento dei dati personali, compresa la sicurezza. È onere del titolare del trattamento individuare, nominare e incaricare per iscritto uno o più responsabili del trattamento dei dati, che assicurino e garantiscano che vengano adottate le misure di sicurezza. Il titolare del trattamento affida al responsabile del trattamento dei dati il compito di adottare le misure tese a ridurre al minimo il rischio di distruzione dei dati, l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito, previe idonee istruzioni fornite per iscritto.

In relazione all'attività del titolare del trattamento, è prevista la nomina (facoltativa) di uno o più responsabili del trattamento, con compiti diversi a seconda delle funzioni svolte. Il titolare del trattamento affida ai singoli responsabili del trattamento l'onere di individuare, nominare ed indicare per iscritto uno o più incaricati del trattamento.

---

[1] Allo scopo di vigilare sull'applicazione obbligatoria del decreto legislativo sulla sicurezza dei dati, l'Autorità Garante della *Privacy* ha delegato la Guardia di Finanza ad attuare un programma di ispezioni su tutto il territorio nazionale, riguardante sia la P.A., sia le imprese. Si ricorda che l'omessa adozione di alcune misure indispensabili («minime»), costituisce reato (art. 169, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), che prevede l'arresto sino a due anni o l'ammenda da 10 mila euro a 50 mila euro. A tal proposito giova richiamare che anche gli indirizzi e-mail sono considerati dati personali.

[2] L'illecito permane anche quando non si determina un danno per gli interessati.

Ai responsabili del trattamento è affidato il compito di nominare, con comunicazione scritta, uno o più incaricati del trattamento dei dati (ovvero le persone fisiche individuate dal titolare o dal responsabile, se nominato, per il trattamento dei dati all'interno delle varie unità lavorative e da questi autorizzate a compiere le operazioni di trattamento dati). La nomina di ciascun incaricato del trattamento dei dati deve essere effettuata con una lettera di incarico in cui sono specificati i compiti che gli sono affidati. Gli incaricati del trattamento devono ricevere idonee ed analitiche istruzioni scritte, anche per gruppi omogenei di lavoro, sulle mansioni loro affidate e sugli adempimenti cui sono tenuti. La nomina degli incaricati del trattamento deve essere controfirmata dall'interessato per presa visione e copia della stessa e deve essere conservata a cura del responsabile del trattamento per la sicurezza dei dati in luogo sicuro.

Agli incaricati del trattamento il responsabile del trattamento per la sicurezza dei dati deve consegnare una copia di tutte le norme che riguardano la sicurezza del trattamento dei dati in vigore al momento della nomina.

Il titolare del trattamento può decidere di affidare il trattamento dei dati in tutto o in parte a soggetti terzi, in *out-sourcing*, nominandoli responsabili del trattamento.

In questo caso debbono essere specificati i soggetti interessati e i luoghi dove fisicamente avviene il trattamento dei dati stessi. Nel caso in cui questi non vengano espressamente nominati, i responsabili del trattamento in *out-sourcing* devono intendersi autonomi titolari del trattamento e quindi soggetti ai corrispettivi obblighi, e pertanto rispondono direttamente ed in via esclusiva per le eventuali violazioni alla legge.

Il titolare del trattamento o uno dei responsabili del trattamento, cui è affidato tale specifico incarico, deve redigere e aggiornare ad ogni variazione l'elenco dei soggetti che effettuano il trattamento dei dati in qualità di responsabile del trattamento, con particolare attenzione a quei soggetti terzi in *out-sourcing*, ed indicare per ognuno di essi il tipo di trattamento effettuato.

Nel caso in cui il titolare non sia in grado di adottare le nuove misure di sicurezza, disponendo di strumenti elettronici che non consentano di adottarle, deve redigere un documento con data certa, da conservare presso la propria struttura, in cui descrive le ragioni della mancata attuazione. Il titolare, in questo caso, dovrà comunque adottare ogni misura idonea ad evitare un incremento del rischio e adeguare antro il 1° gennaio 2005 i propri strumenti elettronici.

La notificazione al Garante

Numerose le novità apportate dal D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, sia per gli adempimenti di tipo amministrativo, che per le misure minime di sicurezza richieste per il trattamento dei dati.

Il Codice si basa sul principio di necessità, secondo cui i sistemi informativi ed i programmi informatici dovranno essere configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi al fine di escludere il trattamento quando le finalità perseguite potranno essere realizzate mediante dati anonimi o tecniche di identificazione del soggetto.

Con la legge sulla *privacy* del 1996, si stabiliva che prima di iniziare qualunque trattamento di dati personali, fosse necessario effettuare una notificazione all'ufficio del Garante. L'omissione della notificazione veniva sanzionata penalmente.

Successivamente, a decorrere dal 1° marzo 2002 (art. 24, D.Lgs. 467/2001), detto adempimento è stato mitigato, prevedendo che fosse obbligato alla notificazione solo il titolare di trattamenti di dati personali in grado di recare pregiudizio ai diritti ed alle libertà dell'interessato; tuttavia, detto principio astratto non ha trovato applicazione in quanto non è mai stato emanato un regolamento che fissasse (in concreto) quali tipologie di trattamento dei dati dovessero essere sottoposti alla notificazione.

Ebbene, dal 1° gennaio 2004, la notificazione non è più obbligatoria per tutte le tipologie di trattamento. Con il Testo Unico, infatti, sono state individuate le categorie obbligate ad effettuare la notificazione.

In rapidissima sintesi, dovranno effettuare la notificazione solo coloro che effettuano trattamenti di dati genetici, biometrici, relativi all'ubicazione di persone od oggetti; ovviamente anche coloro che trattano dati relativi allo stato di salute, o alla vita sessuale, o alla sfera psichica; sono, altresì, soggetti all'obbligo della notificazione coloro che trattano dati con l'ausilio di strumenti elettronici volti a definire il profilo o la personalità dell'interessato, o ad analizzare abitudini o scelte di consumo, ovvero a monitorare l'utilizzo di servizi di comunicazione elettronica con esclusione dei trattamenti tecnicamente indispensabili per fornire i servizi medesimi agli utenti. Sono, inoltre, obbligati alla notificazione coloro che trattano dati sensibili registrati in banche dati ai fini di selezione del personale, nonché coloro che trattano dati sensibili utilizzati per sondaggi di opinione, ricerche di mercato e altre ricerche campionarie. Infine, sono obbligati coloro che trattano dati personali relativi al rischio sulla solvibilità economica, alla situazione patrimoniale, a comportamenti illeciti e fraudolenti, al corretto adempimento di obbligazioni.

Le «misure minime di sicurezza»

Di rilevante interesse, per coloro che trattano i dati mediante strumenti elettronici, appare il titolo V del Codice che disciplina la sicurezza dei dati e dei sistemi. In particolare, in relazione alle misure di sicurezza, il D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, all'art. 31, stabilisce che i dati personali oggetto di trattamento debbono essere custoditi e controllati anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico nonché alla natura dei dati ed alle specifiche caratteristiche del trattamento al fine di ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita dei dati, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alla finalità della raccolta.

Da una prima analisi della norma si distinguono due diversi obblighi, ovvero l'obbligo più generale di ridurre al minimo determinati rischi e, nell'ambito del predetto obbligo, il dovere di adottare in ogni caso le misure minime.

Per quanto attiene al primo profilo, è fatto obbligo generale di custodire e controllare i dati personali oggetto di trattamento per contenere nella misura più ampia possibile il rischio che i dati siano distrutti, dispersi anche accidentalmente, conoscibili fuori dei casi consentiti o altrimenti trattati in modo illecito.

Resta in vigore, oltre alle cosiddette «misure minime», l'obbligo di adottare ogni altra misura di sicurezza idonea a fronteggiare le predette evenienze, avuto riguardo alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle caratteristiche del trattamento, di cui si devono valutare comunque i rischi (art. 31, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Come in passato, l'inosservanza di questo obbligo rende il trattamento illecito anche se non si determina un danno per gli interessati; viola inoltre i loro diritti, compreso il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali che può essere esercitato nei confronti del titolare del trattamento (artt. 1 e 7, comma 3, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196), ed espone a responsabilità civile per danno anche non patrimoniale qualora, davanti al giudice ordinario, non si dimostri di aver adottato tutte le misure idonee ad evitarlo (artt 15 e 152, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Nel quadro degli accorgimenti più ampi da adottare per effetto dell'obbligo ora richiamato, occorre assicurare, comunque, un livello minimo di protezione dei dati personali.

Il Garante per la protezione dei dati personali – in occasione di un parere fornito alla Confindustria – ha precisato che aziende private e amministrazioni pubbliche avrebbero avuto tempo fino al 30 giugno 2004 per adottare le nuove «misure minime» di sicurezza introdotte dal D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 a salvaguardia dei dati personali contenuti negli archivi e per redigere il documento programmatico in materia di sicurezza (D.P.S.)[3]. Pertanto, in aggiunta alle

[3] Per effetto del D.L. 24 giugno 2004, n. 158, non ancora convertito, il termine per la redazione del D.P.S. è slittato al 31 dicembre 2004.

conseguenze appena ricordate, il Codice conferma l'impianto secondo il quale l'omessa adozione di alcune misure indispensabili («minime»), costituisce anche reato (art. 169, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), che prevede l'arresto sino a due anni o l'ammenda da 10 mila euro a 50 mila euro, e l'eventuale «ravvedimento operoso» di chi adempie puntualmente alle prescrizioni impartite dal Garante una volta accertato il reato ed effettua un pagamento in sede amministrativa, ottenendo così l'estinzione del reato.

Vige pertanto un obbligo di adozione di «misure minime di sicurezza» e, con tale espressione si intende quel complesso di misure tecniche, informatiche, organizzative, logistiche e procedurali di sicurezza che configurano il livello minimo di protezione normativamente richiesto rispetto ai rischi elencati nella norma (art. 31, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196). In pratica, il Codice identifica tali misure in un elenco preciso (allegato B - Disciplinare tecnico in materia di misure di sicurezza). Analizzando i trattamenti con strumenti elettronici il titolare, il responsabile – ove designato – e l'incaricato devono utilizzare un sistema di autenticazione informatica e un sistema di autorizzazione.

Il sistema di autorizzazione deve essere utilizzato quando per gli incaricati sono individuati profili di autorizzazione di ambito diverso; i profili di autorizzazione sono individuati e configurati in modo da limitare l'accesso ai soli dati necessari per effettuare le operazioni di trattamento. Il sistema di autenticazione informatica si innesta nel momento in cui il titolare del trattamento (o il responsabile, se nominato) deve incaricare per iscritto coloro che provvedono materialmente al trattamento dei dati, impartendone precise istruzioni sulle cautele da adottare per assicurare la segretezza della componente riservata della credenziale (ossia la *password*) e la diligente custodia dei dispositivi in possesso ed uso esclusivo dell'incaricato; nell'ambito delle istruzioni deve inoltre essere evidenziato di non lasciare incustodito e accessibile lo strumento elettronico durante una sessione di lavoro. La normativa stabilisce espressamente che l'incaricato deve essere identificato da un codice cui deve essere associata una parola chiave riservata, conosciuta solamente dal medesimo. Il riconoscimento può anche avvenire mediante un dispositivo di autenticazione in possesso e ad uso esclusivo dell'incaricato, eventualmente associato a un codice identificativo o a una parola chiave, o, ancora, consistere in una caratteristica biometrica dell'incaricato, potenzialmente collegata a un codice identificativo o a una parola chiave.

La parola chiave deve essere di almeno otto caratteri[4], non deve contenere riferimenti agevolmente riconducibili all'incaricato e deve essere modificata da quest'ultimo al primo utilizzo e, successivamente, almeno ogni sei mesi[5].

Fra le istruzioni da impartire agli incaricati, notevole rilevanza assumono quelle volte a individuare le modalità con le quali il titolare può assicurare la disponibilità di dati o strumenti elettronici in caso di prolungata assenza o impedimento dell'incaricato, per l'ipotesi in cui si renda indispensabile intervenire per esclusive necessità di operatività e di sicurezza del sistema. In tal caso la custodia delle copie delle credenziali è organizzata garantendo la relativa segretezza e individuando preventivamente per iscritto i soggetti incaricati della loro custodia, i quali devono informare tempestivamente l'incaricato dell'intervento effettuato[6].

Il Documento programmatico sulla sicurezza

Il disciplinare tecnico dedica poi ampio spazio al «Documento programmatico sulla sicurezza», generalizzando la sua adozione da parte dei titolari del trattamento. Il D.P.S. – non definito da alcuna disposizione del Codice – consiste in una fotografia delle misure di sicurezza adottate in tema di trattamento dei dati personali dalle imprese, enti pubblici (e dagli altri soggetti) titolari del trattamento stesso.

[4] Nel caso in cui lo strumento elettronico non permetta tale lunghezza, essa deve essere composta da un numero di caratteri pari al massimo consentito.
[5] In caso di trattamento di dati sensibili e di dati giudiziari la parola chiave è modificata almeno ogni tre mesi.
[6] Tali disposizioni non si applicano ai dati per i quali è stata ottenuta, dall'interessato, autorizzazione alla diffusione.

La sua adozione non è sempre indispensabile: all'uopo, la distinzione fondamentale è quella tra trattamenti effettuati con l'ausilio di strumenti elettronici (art. 34, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) e trattamenti effettuati senza l'ausilio di strumenti elettronici (art. 35, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Nella prima ipotesi, la redazione del D.P.S. è sempre dovuta quando oggetto del trattamento è un dato sensibile o giudiziario. Esso, inoltre, deve essere aggiornato periodicamente, ogni volta in cui variano le misure di sicurezza adottate, ovvero i nominativi, le competenze e/o le mansioni degli addetti e in genere le altre informazioni nello stesso contenute[7].

Qualora, invece, il trattamento dei dati avviene senza l'ausilio di strumenti elettronici, non occorre la redazione del D.P.S. e nel caso di trattamento di dati sensibili e/o giudiziari vanno rispettate le regole appositamente previste ai punti 28 e ss. dell'Allegato B.

Invero, l'obbligo di redazione del D.P.S. è una misura non nuova, sebbene sia aumentato il numero dei soggetti che deve attenervisi e sia parzialmente diverso il suo necessario contenuto. Infatti, la precedente disciplina prevedeva già l'obbligo di predisporre e aggiornare il D.P.S., almeno annualmente, in caso di trattamento di dati sensibili[8] o relativi a determinati provvedimenti giudiziari effettuato mediante elaboratori accessibili mediante una rete di telecomunicazioni disponibili al pubblico[9].

I soggetti tenuti a predisporre il D.P.S. avrebbero dovuto redigerlo per la prima volta entro il 29 marzo 2000 o, al più tardi, entro il 31 dicembre 2000[10] e, dovendo rispettare l'obbligo di revisione (almeno) annuale, avrebbero dovuto aggiornarlo negli anni successivi e, quindi, anche nel 2003.

In base al nuovo Codice, la misura minima del D.P.S. deve essere ora adottata dal titolare di un trattamento di dati sensibili o giudiziari effettuato con strumenti elettronici, attraverso l'organo, ufficio o persona fisica a ciò legittimata in base all'ordinamento aziendale o della pubblica amministrazione interessata (art. 34, comma 1, lett. g), D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196; regola 19 dell'Allegato B).

Come accennato, il D.P.S. deve essere redatto da alcuni soggetti che non vi erano precedentemente tenuti (ad esempio, da chi trattava dati sensibili o giudiziari, ma con elaboratori non accessibili mediante una rete di telecomunicazioni disponibili al pubblico).

Inoltre, a differenza del passato, la categoria dei dati giudiziari è oggi rappresentata anche da altri dati personali, riferiti ad esempio a provvedimenti giudiziari non definitivi o alla semplice qualità di imputato o indagato (art. 4, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Lo scopo primario del D.P.S. non è quello di controllo; il Garante e gli Organi accertatori, infatti, non hanno certamente bisogno di un documento per verificare se la normativa è stata osservata. Né la presenza del D.P.S. è prova di aver rispettato in concreto le misure minime di sicurezza. Il legislatore, piuttosto, imponendo la redazione e la tenuta del D.P.S. tra le misure di sicurezza minime, sostiene la necessità che ogni titolare di trattamento di dati, meritevoli per la loro natura di particolare tutela, delinei (a se stesso ed ai suoi incaricati) il quadro delle misure di sicurezza

---

7 Per questi casi, oltre alla adozione del D.P.S., devono essere rispettate le ulteriori misure previste ai punti 20 e ss. dell'Allegato B (protezione dagli accessi abusivi; istruzioni organizzative e tecniche per la custodia e l'uso dei supporti rimovibili; garanzie del ripristino dell'accesso ai dati in caso di danneggiamento degli stessi o degli strumenti elettronici, in tempi certi compatibili con i diritti degli interessati e non superiori a sette giorni, ecc.).

8 I dati sensibili (in cui si fanno rientrare i dati giudiziari) possono essere elencati come: le informazioni attinenti alla sfera più intima dell'individuo. In altre parole, i dati idonei a rilevare 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; lo stato di salute e la vita sessuale; le sentenze di condanna e i decreti penali appena divenuti irrevocabili, salvo quelli concernenti contravvenzioni per le quali è ammessa la definizione in via amministrativa o l'oblazione ai sensi dell'art. 162 del c.p., sempre che per esse non sia stata concessa la sospensione condizionale della pena (art. 686, comma 1, lett. a), c.p.p.); i provvedimenti definitivi che riguardano l'applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale semplice o con divieto di obbligo di soggiorno (art. 686, comma 1, lett. d), c.p.p.); le sentenze pronunciate da autorità giudiziarie straniere (art. 686, comma 2, c.p.p.); la menzione del luogo e del tempo in cui la pena fu scontata e dell'eventuale applicazione di misure alternative alla detenzione ovvero la menzione che non fu in tutto o in parte scontata, per amnistia, indulto, grazia, liberazione condizionale o per altra causa; i provvedimenti, inoltre, che dichiarano o revocano la riabilitazione.

9 Cfr. soprattutto artt. 22 e 24 l. n. 675/1996; art. 6 d. P.R. n. 318/1999.

10 Cfr. artt.15, comma 2 e 41, comma 3, l. n. 675/1996; l. n. 325/2000.

adottate e da adottare (sotto il profilo organizzativo, fisico e logistico) e progetti un piano complessivo strutturale che riguardi la sicurezza di tutti i dati.

Annualmente, e precisamente entro il 31 marzo di ogni anno, è necessario aggiornare il Documento[11].

La fase propedeutica alla redazione del D.P.S.

Il D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 impone che la preparazione del D.P.S. scaturisca da una attenta analisi all'interno dell'ente sulle modalità con cui vengono trattati i dati.

Questa fase è particolarmente delicata e prevede un pieno coinvolgimento dell'ente pubblico, che deve individuare, definire ed analizzare, all'interno della propria struttura, le figure del titolare, dei responsabili e degli incaricati del trattamento dei dati[12]; i luoghi fisici e dove risiedono i dati (sedi, uffici); gli *hardware* su cui risiedono i dati (computer, armadi, ecc.); i *software* con cui vengono trattati i dati (ovviamente, se i dati sono in formato elettronico); i piani di formazione per i responsabili e gli incaricati al trattamento; le misure minime di sicurezza implementate all'interno dell'ente per la salvaguardia dei dati; l'analisi dei rischi; il piano per l'adeguamento alla legge o, comunque, per un miglioramento dei livelli di sicurezza e di tutela dei dati.

Al fine di programmare le «misure minime» di sicurezza, è necessario predisporre un documento organico di analisi dei rischi e, successivamente, redigere il D.P.S.

L'applicazione integrale dei dettami di legge, ivi inclusa la formulazione del D.P.S., ha come premessa, quindi, la disponibilità di una relazione generale sui rischi, cui il patrimonio informativo è sottoposto in termini fisici, logici ed organizzativi. Rivestono particolare importanza i rischi riguardanti l'integrità dei dati e la salvaguardia dei trattamenti che vi si riferiscono, in ordine ai quali si rivela indispensabile diffondere regole di comportamento degli operatori circa il corretto utilizzo degli strumenti informatici posti loro a disposizione. Qualsiasi attività in materia non può basarsi su di un intervento estemporaneo, ma deve porsi come un vero e proprio ciclo di qualità specifico. È necessario, quindi, che le informazioni raccolte nelle varie fasi d'attività prevedano l'aggiornamento in base ai risultati ottenuti con le azioni definite.

Le attività da svolgere possono essere enumerate come: organizzativo-gestionali (per individuare ed affrontare tutte le correlazioni esistenti tra il D.P.S. e gli altri fatti dell'ente); tecnico-legali (per esprimere le risposte più consone alle correlazioni e ottemperare alle norme); informatico-operative (per trasferire le decisioni assunte in ogni ambito procedurale).

A voler essere più analitici e per entrare nel merito dei criteri, ai fini della materiale redazione del D.P.S. è necessario procedere, in via preliminare, attraverso la individuazione ed elencazione dei trattamenti di dati personali presenti nell'ente. È, altresì, indispensabile effettuare l'analisi dei rischi che incombono sui dati, la stesura del mansionario, l'individuazione e l'elenco dei trattamenti di dati personali[13].

Individuati ed elencati i dati bisogna, poi, prendere in esame gli strumenti impiegati, anch'essi in ordine di tendenziale crescente pericolosità per la privacy, in relazione al più alto grado di violabilità dei dati che essi presentano[14].

---

11 Per l'anno corrente il Garante ha disposto la proroga del termine al 30 giugno 2004.

12 In particolar modo devono essere documentate le nomine per i responsabili e per gli incaricati al trattamento.

13 Operativamente, per arrivare alla stesura di tale elenco è necessario individuare: i tipi di dati personali che vengono trattati (per categorie); gli strumenti che vengono utilizzati per il trattamento (anche in questo caso individuandoli per categoria).
Specificare l'elenco dettagliato dei trattamenti è di fondamentale importanza per definire ed attuare le misure di sicurezza sulla base dell'analisi dei rischi. Infatti, esso potrebbe indurre il titolare anche a decidere di trattare i dati in modo diverso, rispetto a quanto fatto in precedenza. Tipico è l'esempio di chi decide di trattare dati sensibili con strumenti elettronici abbandonando una rete con connessione ad internet ed optando per il trattamento di tali dati solo tramite elaboratori che non sono in rete.

14 Segnatamente: schedari chiusi; archivi chiusi; computer non in rete in locali protetti; computer non in rete in locali non protetti; computer in rete senza accesso ad internet; computer non in rete ma con accesso ad internet; computer in rete e con accesso ad internet; computer portatile con accesso ad internet o senza.

L'analisi dei rischi

L'analisi dei rischi che incombono sui dati è il momento principale ed il fine da perseguire nella redazione del documento programmatico di sicurezza. Il titolare deve individuare nel concreto, dopo avere elencato i dati che tratta e gli strumenti che adopera per il trattamento, quali sono i rischi specifici che possono interessare i dati. L'indagine, ovviamente, poggia sul buon senso ispirato alla previsione, o meglio, alla prevedibilità dei rischi.

Se la logica dell'analisi è quella di prevedere i possibili rischi, la prima operazione da compiersi è quella di valutare le minacce che gravano sui singoli trattamenti di dati personali. Per i vari tipi di dati va individuato il rischio che grava sul trattamento valutando la sua importanza in funzione della natura dei dati trattati.

Successivamente si determinano le minacce che possono interessare gli strumenti (elettronici e non) impiegati per il loro trattamento[15]. Ogni categoria di strumenti deve essere, pertanto, valutata con un giudizio riassuntivo sul grado di rischio cui è sottoposta[16].

Compiuta l'analisi che precede, si è in grado di valutare quali eventi negativi possono verificarsi nell'ambito dei singoli trattamenti e di identificare il grado di rischio da coprire, arrivando eventualmente a valutare l'opportunità di adottare ulteriori misure non necessarie *ex lege*, ma utili all'organizzazione per aumentare il grado di protezione dei dati.

L'individuazione dell'ambito di trattamento consentito agli incaricati

Per poter stendere il D.P.S. bisogna avere determinato le figure del titolare, del responsabile e degli incaricati. Con riferimento a questi ultimi bisogna indicare quali dati sono autorizzati a trattare. Questa individuazione va fatta con un apposito documento, volgarmente detto mansionario, nel quale – con aggiornamento e verifica annuale – si identificano, per ogni singolo incaricato, le classi omogenee di dati che gli stessi sono autorizzati a trattare con o senza ausilio di strumenti elettronici, ed altresì chi sono gli addetti alla gestione e manutenzione degli strumenti elettronici e gli eventuali terzi autorizzati ad accedere agli uffici.

La tenuta di questo documento è prevista dall'art. 35, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e dagli art. 15 e 27 del disciplinare tecnico[17].

Elencati i trattamenti di dati personali, verificata l'analisi dei rischi che incombono sui dati trattati, individuate nel cd. mansionario le persone che trattano i dati, si può concretamente passare alla redazione del D.P.S.

Aiuta certamente l'organizzazione il predisporre e tenere aggiornato un elenco di tutte le dotazioni *hardware*, *software* e di trasmissione dati, con le sostituzioni e le riparazioni delle apparecchiature. Si avrà così una sempre aggiornata indicazione del sistema informatico e del suo stato. Per ogni *computer* il rischio può essere verificato accedendo ad un sito di primaria casa di produzione di *software* di protezione e facendo testare il computer stesso. Sarà possibile – spesso con molte sorprese – valutare in concreto il rischio per ogni singolo strumento elettronico.

15 Ad esempio, gli elaboratori elettronici possono, per la parte *hardware* degli strumenti, essere interessati da malfunzionamenti, dovuti a guasti casuali o per difettosa manutenzione, cortocircuiti, allagamenti e incendi, furti. Gli apparati di rete possono essere esposti a rischio di indebite intercettazioni o alterazioni della trasmissione di dati. I *software* ed i sistemi operativi possono essere stati progettati incompleti (le cd. falle informatiche) o installati non correttamente, erroneamente o dolosamente, consentendo ad utenti non autorizzati l'esecuzione di operazioni, oppure permettendo operazioni non autorizzate sul sistema o danneggiamenti al *software* (virus, *trojan horse*), ovvero consentendo attacchi non distruttivi, il cui obiettivo è rendere il *software* inutilizzabile agli altri utenti del sistema. Le documentazioni cartacee sono minacciate dall'essere distrutte e/o alterate ad opera di eventi naturali, da azioni accidentali e di comportamenti intenzionali. I supporti di memorizzazione, su cui vengono tenute le copie dei *software* installati, dei *file* di *log*, dei *back-up* e dei dati personali, sono soggetti (oltre che ad alterazioni e distruzioni per eventi naturali, accidentali o di malintenzionati) anche al deterioramento o a difetti di costruzione che ne compromettono il funzionamento.

16 L'esperienza suggerisce che il grado di rischio maggiore va riconosciuto negli elaboratori che non sono in rete, specialmente se connessi ad internet, e primi tra tutti ai computer portatili.

17 Pare il caso di rilevare come nel D.P.S. confluiscano tutti i documenti obbligatori che devono essere tenuti per la *privacy*. Infatti, si è fatto riferimento *supra* all'opportunità della stesura di un documento riguardante la raccolta degli interventi eseguiti sugli strumenti elettronici (non obbligatorio), si richiama ora il cd. mansionario e si fa riferimento *infra* anche al cd. *disaster recovery*, pure previsto dalla normativa come documento obbligatorio.

La redazione del D.P.S.

L'obbligo di tenuta del Documento programmatico è – come detto – previsto dall'art. 34, D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, mentre il punto 19 del disciplinare tecnico individua chi deve redigerlo, i tempi ed il contenuto.

Il Documento deve essere redatto ogni anno entro il 31 marzo, dal titolare del trattamento dei dati, anche attraverso il responsabile, se designato. Deve avere la forma scritta e, essendoci un termine, una data certa[18].

Il fatto che esso sia redatto dal responsabile non esime il titolare (o i titolari, nel caso di forme associate) da responsabilità. È utile suggerire, almeno per la prima stesura del Documento, che il tecnico manutentore verifichi i singoli strumenti ed attesti per ciascuno di essi la conformità e l'adeguatezza.

Il Documento deve contenere: l'elenco dei trattamenti dei dati personali[19]; la distribuzione dei compiti e delle responsabilità nell'ambito delle strutture preposte al trattamento dei dati[20]; l'analisi dei rischi che incombono sui dati[21]; le misure da adottare per garantire l'integrità e la disponibilità dei dati nonché la protezione delle aree e dei locali, rilevanti ai fini della loro custodia ed accessibilità[22]; la descrizione dei criteri e delle modalità per il ripristino della disponibilità dei dati in seguito a distruzione o danneggiamento[23]; la previsione di interventi formativi degli incaricati del trattamento, per renderli edotti dei rischi che incombono sui dati, delle misure disponibili per prevenire eventi dannosi, dei profili della disciplina sulla protezione dei dati personali più rilevanti in rapporto alle relative attività, delle responsabilità che ne derivano e delle modalità per aggiornarsi sulle misure minime adottate dal titolare[24]; la descrizione dei criteri da adottare per garantire

[18] In proposito, per quanto di competenza, il Garante osserva che tale requisito si collega con la comune disciplina civilistica in materia di prove documentali e, in particolare, con quanto previsto dagli artt. 2702-2704 c.c., i quali recano un'elencazione (non esaustiva) degli strumenti per attribuire data certa ai documenti, consentendo di provare tale data anche in riferimento a ogni «fatto che stabilisca in modo egualmente certo l'anteriorità della formazione del documento» (art. 2704, comma 3, c.c.).
In questa prospettiva, senza pretesa di indicare in modo esauriente tutti i possibili strumenti idonei ad assegnare al documento una data certa, il Garante richiama l'attenzione dei titolari del trattamento sulle seguenti possibilità che appaiono utilmente utilizzabili, ovvero il ricorso alla cd. «autoprestazione» presso uffici postali prevista dall'art. 8 del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, con apposizione del timbro direttamente sul documento avente corpo unico, anziché sull'involucro che lo contiene; l'adozione di un atto deliberativo di cui sia certa la data in base alla disciplina della formazione, numerazione e pubblicazione dell'atto (in particolare per le amministrazioni pubbliche); l'apposizione della c.d. marca temporale sui documenti informatici (art. 15, comma 2, legge 15 marzo 1997, n. 59; d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513; artt. 52 ss. d.P.C.M. 8 febbraio 1999); l'apposizione di autentica, deposito del documento o vidimazione di un verbale, in conformità alla legge notarile o la formazione di un atto pubblico; la registrazione o produzione del documento a norma di legge presso un ufficio pubblico.

[19] Come si è avuto modo di rilevare *supra*, è necessaria la preliminare ricognizione di tutti i trattamenti di dati personali svolti dall'ente o affidati ad entità esterne.

[20] È il cd. mansionario della *privacy*, cui *supra* si fatto cenno. Si tratta, sostanzialmente, di individuare chi può trattare i dati personali. Appare, inoltre, opportuno integrare l'enunciazione della distribuzione dei compiti e delle responsabilità allegando al D.P.S. le lettere di incarico a dipendenti, collaboratori e ai terzi che possono accedere all'ente, con i relativi profili di autorizzazione.

[21] Anche per questa voce si richiama a quanto precedentemente esposto, sottolineando come l'analisi vada principalmente indirizzata sulle circostanze possibili, probabili, prevedibili e prevenibili. Tale esame, inoltre, va effettuato in relazione alla natura dei dati e degli strumenti.

[22] Questa indicazione del documento programmatico è il frutto dell'analisi dei rischi. Si devono, pertanto, descrivere le «misure minime» adottate e quelle che si intendono adottare per finalizzare ed incrementare la sicurezza, individuandole con riferimento agli strumenti elettronici, alle aree ed ai locali, alla archiviazione e custodia di atti, documenti e supporti. Se il titolare si avvale di soggetti esterni nella predisposizione ed installazione delle «misure minime di sicurezza» o per la redazione del D.P.S. deve pretendere il rilascio di un certificato di conformità che garantisca la serietà dell'intervento e l'adeguatezza dello stesso alle misure di sicurezza previste.

[23] Si tratta delle istruzioni scritte su chi e come deve essere gestita la fase necessaria al ripristino (in termine tecnico il *disaster recovery*) dei dati persi o distrutti, a chi rivolgersi, i tempi necessari. Il ripristino dei dati consiste nella nuova installazione dei dati persi, o danneggiati, e per far questo bisogna impartire istruzioni organizzative e tecniche per la custodia delle copie di sicurezza. È specifico obbligo del titolare assicurare la possibilità di questo ripristino entro sette giorni, affinché sia consentito il riattivo della prosecuzione delle operazioni di trattamento dei dati.

[24] La formazione degli incaricati deve essere volta alla conoscenza dell'uso degli strumenti ed alla sensibilizzazione delle tematiche sulla sicurezza, facendo comprendere i rischi e le responsabilità, cui vanno incontro il titolare e gli incaricati (per questi ultimi, anche di natura disciplinare), che riguardano il trattamento dei dati personali.
Essa va indirizzata a far considerare i rischi connessi alla circolazione dei dati via internet e il danno che consegue (o può conseguire) alla perdita dei dati o alla loro alterazione; a dare precise spiegazioni sui comportamenti da adottare nelle operazioni di trattamento; a spiegare quale è la natura ed il contenuto dei dati sensibili e giudiziari su cui è necessario porre maggiore attenzione.

l'adozione delle misure minime di sicurezza in caso di trattamenti di dati personali affidati, in conformità al codice, all'esterno della struttura del titolare[25].

Applicazioni del D.P.S.

È molto difficile immaginare aprioristicamente un modello di documento programmatico sulla sicurezza, in quanto il suo contenuto è il frutto di un analisi e di un processo specifico per ogni singola situazione e le fattispecie sono numerosissime. In via generale è possibile pensare ad uno schema di massima che può servire da guida, ma che deve essere necessariamente integrato (o ripensato) dal titolare del trattamento dei dati.

In tale schema vanno logicamente programmati un *audit* normativo (il cui obiettivo è la verifica degli adempimenti organizzativi di legge in materia di privacy e l'identificazione degli interventi eventualmente necessari per assicurare la necessaria protezione del patrimonio informativo); un'analisi dei rischi (volta a raccogliere in modo organico e strutturato i rischi cui è soggetto il patrimonio informativo dell'ente, sia esso detenuto in forma cartacea, informatica o con altra modalità, con particolare riferimento alle possibilità di perdita, trafugamento, danneggiamento, trattamento non autorizzato o non conforme ai regolamenti; una relazione generale sui rischi (ossia un rapporto organico relativo alle tipologie di rischio delle diverse componenti fisiche, logiche ed organizzative); una «*policy*» aziendale ed una strategia di formazione[26].

Ciò che è più importante sottolineare è il cambio di visione politica effettuata dal legislatore negli ultimi anni in materia di trattamento dei dati personali. Si è infatti passati dalla considerazione del singolo dato come *res nullius* di cui ognuno poteva liberamente appropriarsi ed utilizzare a piacimento, all'idea del dato personale come diritto personalissimo alla cui tutela è proposto l'ordinamento. In quest'ottica appare comprensibile, per chi tratta dati personali, la imposizione di tutele, tra cui la redazione del D.P.S., il quale deve avere come criterio principale per la materiale realizzazione proprio la considerazione esposta della tutela della persona umana di cui il dato personale è una specificazione.

Gli incaricati hanno un ruolo fondamentale in quanto, essendo più vicini al trattamento dei dati, sono più esposti a diffonderli, alterarli involontariamente o provocarne la perdita, ma sono anche coloro i quali – più di altri – possono, con le loro indicazioni, segnalare i veri rischi che incombono sui dati.
La formazione, pertanto, deve essere programmata già al momento dell'ingresso in servizio, nonché in occasione di cambiamenti di mansioni, o di introduzione di nuovi significativi strumenti, rilevanti rispetto al trattamento di dati personali.

25 Vanno individuati i precisi criteri adottati ed atti a garantire che il soggetto esterno tratti i dati sensibili e giudiziari che gli sono affidati, adottando le misure minime di sicurezza prescritte dalla normativa. Nel documento programmatico va indicato quali garanzie si richiedono all'affidatario, qualora tratti questi dati con strumenti elettronici.

26 La definizione delle regole è improntata non tanto per censurare comportamenti consapevolmente scorretti, ma soprattutto per evitare che inconsapevolmente l'utilizzo di strumenti telematici o informatici sia causa di problemi, danni o minacce alla sicurezza del trattamento dei dati elaborati. È opportuno definire un idoneo regolamento interno (*policy*) sul corretto utilizzo degli strumenti di lavoro, dell'e-mail e di internet e, all'uopo, può essere utile preparare un incontro informativo-formativo per gli incaricati al trattamento dei dati personali

LO SVILUPPO DEL TELELAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI*

DALL'ANALISI ORGANIZZATIVA AI NUOVI MODELLI

Principale normativa di riferimento:

- legge 16 giugno 1998, n. 191.
- d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70.
- accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- legge 15 marzo 1997, n. 59 (estratto).
- accordo interconfederale per il recepimento dell'accordo-quadro europeo sul telelavoro.
- accordo-quadro europeo sul telelavoro.

••••••••••

Legge 16 giugno 1998, n. 191

Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.

Collegato alla legge di Bilancio dello Stato per l'anno 1998

(Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 1998 - Supplemento Ordinario n. 110)

Art. 4.
Telelavoro

1. Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla

* Volume pubblicato dal Dipartimento della funzione pubblica e curato dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di individuare attività e processi di lavoro che possano essere trasferiti in modalità di telelavoro.
Il tema del telelavoro si colloca nel generale processo di "privatizzazione" del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. E' un tema rilevante anche per il settore privato, soprattutto dopo l'accordo del 9 giugno 2004, tra imprese e sindacati, che regola l'istituzione del rapporto, le tutele e i diritti, gli aspetti legati alla *privacy* del lavoratore, l'organizzazione e gli strumenti di lavoro.
La ricerca, oggetto del volume, ha interessato l'Agenzia del territorio, il Ministero delle infrastrutture e trasporti, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero della giustizia, amministrazioni scelte sulla base delle attività, della presenza di sedi e uffici su tutto il territorio nazionale, della percezione di difficoltà organizzative dovute a resistenze del personale a ricollocamento in sedi diverse.
Gli strumenti della ricerca sono stati l'intervista aperta per il *management* dirigenziale, l'intervista focalizzata per l'analisi di strutture di secondo livello e l'analisi documentale.
Per la definizione del campione è stato scelto un criterio pragmatico, indagando, per via gerarchica, all'interno delle strutture analizzate e partendo, con le interviste, dai livelli alto-dirigenziali fino a quelli operativi, mentre per investigare sulla possibilità di impianto di modelli di telelavoro, nelle pubbliche amministrazioni, sono stati individuati quindici "*driver*", che vanno dagli uffici dislocati sul territorio, ai vincoli per l'accesso ai sistemi.
La ricerca si è sviluppata attraverso tre fasi: la prima, di *macroanalisi* e selezione delle strutture, ha avuto come obiettivo l'individuazione delle amministrazioni rispondenti ai parametri, precedentemente individuati; la seconda, di *analisi delle strutture selezionate*, ha avuto come obiettivo la raccolta dei dati necessari per la successiva elaborazione. I dati vanno dall'organizzazione generale, alla tipologia delle disabilità dei lavoratori portatori di *handicap*; la terza, infine, è dedicata all'*analisi del contesto normativo*, dalla legge istitutiva del rapporto giuridico di telelavoro, del 1998, all'accordo quadro europeo per il telelavoro, del 2002; quest'ultimo dovrà essere recepito dai singoli Paesi dell'Unione europea entro il 2005.

sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa.

2. I dipendenti possono essere reintegrati, a richiesta, nella sede di lavoro originaria.

3. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità organizzative per l'attuazione del comma 1 del presente articolo, ivi comprese quelle per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa, e le eventuali abrogazioni di norme incompatibili. Le singole amministrazioni adeguano i propri ordinamenti ed adottano le misure organizzative volte al conseguimento degli obiettivi di cui al presente articolo.

4. Nella materia di cui al presente articolo le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono con proprie leggi.

5. La contrattazione collettiva, in relazione alle diverse tipologie del lavoro a distanza, adegua alle specifiche modalità della prestazione la disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro dei dipendenti interessati. Forme sperimentali di telelavoro possono essere in ogni caso avviate dalle amministrazioni interessate, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

••••••••••

D.P.R. 8 marzo 1999, n. 70

Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della L. 16 giugno 1998, n. 191

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
visto l'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191, il quale prevede che, con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 191 del 1998, sono disciplinate le modalità organizzative per l'attuazione del comma 1 del medesimo articolo 4, ivi comprese quelle per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa e le eventuali abrogazioni di norme incompatibili;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 17 novembre 1998, con il quale sono state conferite al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di coordinamento delle attività, anche di carattere normativo, inerenti all'attuazione della L. 15 marzo 1997, n. 59, della L. 15 maggio 1997, n. 127, e della L. 16 giugno 1998, n. 191;
sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 25 gennaio 1999;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 25 febbraio 1999; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i ministri per la Funzione pubblica e del Lavoro e della previdenza sociale;

Emana il seguente regolamento:

Art. 1
Finalità

1. Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza, così come previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge 16 giugno 1998, n. 191, secondo le modalità organizzative disciplinate nel presente decreto.
2. Le singole amministrazioni adeguano i propri ordinamenti ed adottano le misure organizzative coerenti con le disposizioni di cui al presente decreto.
3. Restano salve le competenze legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, previste dall'articolo 4, comma 4, della legge n. 191 del 1998.

Art. 2
Definizioni

Ai fini del presente decreto s'intende: a) per "lavoro a distanza" l'attività di telelavoro svolta in conformità alle disposizioni del presente decreto; b) per "telelavoro" la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce; c) per "sede di lavoro" quella dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato.

Art. 3
Progetti di telelavoro

1. Nell'ambito degli obiettivi fissati annualmente, l'organo di governo di ciascuna amministrazione, sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali generali o equiparati, individua gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinando apposite risorse per il suo svolgimento.
2. Il ricorso a forme di telelavoro avviene sulla base di un progetto generale in cui sono indicati: gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate ed i sistemi di supporto, le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, le modificazioni organizzative ove necessarie, nonché i costi e i benefîci, diretti e indiretti.
3. Nell'ambito del progetto di cui al comma 2, le amministrazioni definiscono le modalità per razionalizzare e semplificare attività, procedimenti amministrativi e procedure informatiche, con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione del lavoro, l'economicità e la qualità del servizio, considerando congiuntamente norme, organizzazione, tecnologie, risorse umane e finanziarie.
4. Il progetto definisce la tipologia, la durata, le metodologie didattiche, le risorse finanziarie degli interventi di formazione e di aggiornamento, anche al fine di sviluppare competenze atte ad assicurare capacità di evoluzione e di adattamento alle mutate condizioni organizzative, tecnologiche e di processo.
5. Il progetto è approvato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio o servizio nel cui ambito si intendono avviare forme di telelavoro, d'intesa con il responsabile dei sistemi informativi, ove presente. Quando siano interessate più strutture, il progetto è approvato dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale od equiparato.
6. Il progetto può prevedere che il dirigente eserciti le sue funzioni svolgendo parte della propria attività in telelavoro.

7. Le amministrazioni pubbliche, mediante appositi accordi di programma, concordano forme di collaborazione volte alla comune utilizzazione di locali, infrastrutture e risorse.
8. Le forme di telelavoro di cui al presente decreto possono essere programmate, organizzate e gestite anche con soggetti terzi nel rispetto dei criteri generali di uniformità, garanzia e trasparenza.
9. Restano ferme le competenze affidate all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e successive modificazioni.

Art. 4
Assegnazione al telelavoro e reintegrazione nella sede originaria

1. L'amministrazione assegna il dipendente al telelavoro sulla base di criteri previsti dalla contrattazione collettiva, che, fra l'altro, consentano di valorizzare i benefìci sociali e personali del telelavoro.
2. La prestazione di telelavoro può effettuarsi nel domicilio del dipendente a condizione che sia ivi disponibile un ambiente di lavoro di cui l'amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza delle utenze domestiche.
3. Il dipendente addetto al telelavoro può richiedere per iscritto all'amministrazione di appartenenza di essere reintegrato nella sede di lavoro originaria non prima che sia trascorso un congruo periodo di tempo fissato dal progetto di cui all'articolo 3.

Art. 5
Postazione di telelavoro

1. La postazione di telelavoro è il sistema tecnologico costituito da un insieme di apparecchiature e di programmi informatici, che consente lo svolgimento di attività di telelavoro.
2. La postazione di telelavoro deve essere messa a disposizione, installata e collaudata a cura ed a spese dell'amministrazione interessata, sulla quale gravano altresì la manutenzione e la gestione di sistemi di supporto per il dipendente ed i relativi costi.
3. I collegamenti telematici necessari per l'effettuazione della prestazione di telelavoro debbono essere attivati a cura ed a spese dell'amministrazione interessata, sulla quale gravano altresì tutte le spese di gestione e di manutenzione.
4. Sulla base di una specifica analisi dei rischi, l'amministrazione garantisce adeguati livelli di sicurezza delle comunicazioni tra la postazione di telelavoro ed il proprio sistema informativo.
5. La postazione di telelavoro può essere utilizzata esclusivamente per le attività inerenti al rapporto di lavoro.
6. Nell'ambito del progetto di cui all'articolo 3, le amministrazioni definiscono le modalità per assicurare adeguate comunicazioni con il contesto organizzativo nel quale il dipendente opera.

Art. 6
Regole tecniche

L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione fissa le eventuali regole tecniche per il telelavoro, anche con riferimento alla rete unitaria delle pubbliche amministrazioni, alle tecnologie per l'identificazione, alle esigenze di adeguamento all'evoluzione scientifica e tecnologica ed alla tutela della sicurezza dei dati.

Art. 7
Verifica dell'adempimento della prestazione

1. Il progetto di cui all'articolo 3 determina i criteri, orientati ai risultati, per l'individuazione di parametri qualitativi e quantitativi delle prestazioni da svolgere mediante ricorso al telelavoro.
2. La verifica dell'adempimento della prestazione è effettuata dal dirigente, alla stregua dei predetti parametri.

Art. 8
Trattamento economico e normativo

La contrattazione collettiva, in relazione alle diverse forme di telelavoro, adegua alle specifiche modalità della prestazione la disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro, garantendo in ogni caso un trattamento equivalente a quello dei dipendenti impiegati nella sede di lavoro e, in particolare, una adeguata tutela della salute e della sicurezza del lavoro. La contrattazione collettiva definisce le modalità per l'accesso al domicilio del dipendente addetto al telelavoro dei soggetti aventi competenza in materia di salute, sicurezza e manutenzione.

Art. 9
Norma finale

Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, applicano le norme legislative, regolamentari e contrattuali in modo tale da favorire la progettazione, l'introduzione, l'organizzazione e la gestione di forme di telelavoro come regolate dal presente decreto.

••••••••••

Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell' art. 4, comma 3, della Legge 16 giugno 1998, n. 191.

Art. 1
Ambito di applicazione e durata

1. Il presente accordo quadro si applica al personale dipendente delle pubbliche amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Considerato il carattere sperimentale dell'istituto, all'inizio del secondo biennio di applicazione le parti valuteranno l'opportunità di procedere ad eventuali modifiche o integrazioni anche sulla scorta delle valutazioni dell'Osservatorio di cui all' articolo 7.

Art. 2
Finalità e obiettivi del telelavoro

1. Le parti convengono preliminarmente sul fatto che le potenzialità positive del telelavoro, sul piano sociale ed economico, necessitano di appropriate regole e strumenti idonei ad assicurare:

- alla pubblica amministrazione la concreta possibilità di avvalersi funzionalmente di tale forma di flessibilità lavorativa;
- al lavoratore di scegliere una diversa modalità di prestazione del lavoro, che comunque salvaguardi in modo efficace il sistema di relazioni personali e collettive espressive delle sue legittime aspettative in termini di formazione e crescita professionale, senso di appartenenza e socializzazione, informazione e partecipazione al contesto lavorativo e alla dinamica dei processi innovatori.

Art. 3
Relazioni sindacali

1. Le relazioni sindacali si svolgono secondo criteri di responsabilità, correttezza, trasparenza e tempestività; gli istituti di partecipazione sindacale debbono essere attivati e conclusi in tempi strettamente congrui rispetto all'avvio e all'attuazione dei progetti.
2. Le Amministrazioni consultano preventivamente le OO. SS. sui contenuti dei progetti di cui all' art. 3 del DPR 8 marzo 1999, n. 70.
3. A livello di Amministrazione, la concertazione ha per oggetto le modalità di realizzazione dei progetti e l'ambito delle professionalità impiegate mediante il telelavoro. La concertazione si svolge

in appositi incontri che iniziano entro quarantotto ore dalla data di ricezione della richiesta. Nella concertazione le parti verificano la possibilità di un accordo mediante un confronto che deve, comunque, concludersi entro il termine massimo di venti giorni dalla sua attivazione; dell'esito della concertazione è redatto verbale dal quale risultino le posizione delle parti nelle materie oggetto della stessa.
4. A livello di Amministrazione, la contrattazione integrativa determina gli eventuali adattamenti della disciplina del rapporto di lavoro resi necessari dalle particolari condizioni della prestazione. Nell'ambito di ciascun comparto, la contrattazione potrà disciplinare gli aspetti strettamente legati alle specificità del comparto e, in particolare:

- criteri generali per l'esatta individuazione del telelavoro rispetto ad altre forme di delocalizzazione;
- criteri generali per l'articolazione del tempo di lavoro e per la determinazione delle fasce di reperibilità telematica;
- forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso;
- iniziative di formazione legate alla specificità del comparto.

Art. 4
Assegnazione ai progetti di telelavoro

1. Nell'ambito dei progetti di telelavoro di cui all' art. 3 del DPR 8 marzo 1999, n. 70, l'Amministrazione procederà con le modalità previste dall' art. 4 dello stesso DPR n. 70 all'assegnazione a posizioni di telelavoro dei lavoratori che si siano dichiarati disponibili a ricoprire dette posizioni, alle condizioni previste dal progetto, con priorità per coloro che già svolgano le relative mansioni o abbiano esperienza lavorativa in mansioni analoghe a quelle richieste, tale da consentire di operare in autonomia nelle attività di competenza.
2. In caso di richieste superiori al numero delle posizioni l'Amministrazione utilizzerà i seguenti criteri di scelta:

- situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagevole il raggiungimento del luogo di lavoro;
- esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate;
- maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede.

3. L'assegnazione a progetti di telelavoro deve consentire al lavoratore pari opportunità, quanto a possibilità di carriera, di partecipazione a iniziative formative e di socializzazione rispetto ai lavoratori che operano in sede.
4. L'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura del rapporto di lavoro in atto; tale assegnazione è revocabile a richiesta del lavoratore, quando sia trascorso il periodo di tempo indicato nel progetto e nel rispetto di ulteriori condizioni eventualmente previste nello stesso progetto (ad es. : che vi sia un sostituto), o d'ufficio da parte dell'amministrazione. In tale ultimo caso, la riassegnazione alla sede di lavoro originaria deve avvenire con modalità e in tempi compatibili con le esigenze del lavoratore, e comunque entro 10 giorni dalla richiesta, elevati a 20 giorni nel caso di cui al comma 2, lettera b), oppure nel termine previsto dal progetto.
5. In conformità all' articolo 3, comma 6, del citato DPR n. 70, il dirigente, sulla base di quanto previsto dal progetto, può esercitare le sue funzioni svolgendo parte della propria attività in telelavoro.

Art. 5
Postazione di lavoro e adempimenti dell'Amministrazione

1. Il telelavoro si realizza secondo le modalità previste dal progetto, quali lavoro a domicilio, lavoro mobile, decentrato in centri - satellite, servizi in rete o altre forme flessibili anche miste, ivi comprese quelle in alternanza, comunque in luogo idoneo, dove sia tecnicamente possibile la prestazione "a distanza", diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato.
2. Le spese per l'installazione e la manutenzione della postazione di telelavoro, che può essere utilizzata esclusivamente per le attività attinenti al rapporto di lavoro, sono a carico dell'amministrazione; sono, del pari, a carico dell'amministrazione le spese relative al mantenimento dei livelli di sicurezza. Le attrezzature informatiche, comunicative e strumentali, necessarie per lo

svolgimento del telelavoro, vengono concesse in comodato gratuito al lavoratore per la durata del progetto. La contrattazione di comparto prevederà forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso.
3. Fermo restando che nessun dispositivo di controllo può essere attivato all'insaputa dei lavoratori, l'amministrazione è tenuta ad informare il lavoratore circa le modalità attraverso le quali avviene la valutazione del lavoro prestato. I dati raccolti per la valutazione della prestazione del lavoratore nel rispetto di tali modalità possono essere utilizzati ai fini dell'esercizio dei poteri datoriali.
4. Ciascun progetto prevederà la possibilità che siano disposti, con frequenza media da definirsi eventualmente nella contrattazione di comparto, rientri periodici del lavoratore presso la sede di lavoro.
5. L'amministrazione deve garantire che la prestazione di telelavoro si svolga in piena conformità con le normative vigenti in materia di ambiente, sicurezza e salute dei lavoratori. L'amministrazione è tenuta a fornire al lavoratore la formazione necessaria perché la prestazione di lavoro sia effettuata in condizioni di sicurezza per sé e per le persone che eventualmente vivono negli ambienti prossimi al suo spazio lavorativo.
6. Le amministrazioni, nell'ambito delle attività formative dedicate ai lavoratori, prevedono l'effettuazione di iniziative di formazione generale e specifica tendente a garantire un adeguato livello di professionalità e socializzazione per gli addetti al telelavoro. Specifiche iniziative formative saranno rivolte, altresì, ai dirigenti degli uffici e dei servizi nel cui ambito si svolgano attività di telelavoro.
7. Debbono essere assicurate forme di comunicazione tempestiva – ivi compreso l'utilizzo dell'e-mail - per rendere partecipe il lavoratore delle informazioni di carattere amministrativo più direttamente connesse con le sue legittime aspettative, come indicato nell' articolo 2, lettera b).

Art. 6
Diritti ed obblighi del lavoratore

1. Avendo riguardo agli obiettivi ed alle modalità attuative del progetto, allo scopo anche di valorizzare l'autonomia nella gestione del tempo e dell'attività lavorativa, la prestazione del telelavoro è orientata a modelli innovativi di distribuzione dell'orario di lavoro, ferma restando la stessa quantità oraria globale prevista per il personale che presta la sua attività nella sede e secondo i criteri generali definiti ai sensi dell' articolo 3, comma 5, lettera b). Eventuali brevi periodi di interruzione del circuito telematico o fermi macchina dovuti a guasti non imputabili al lavoratore saranno considerati utili ai fini del completamento dell'orario di lavoro. In caso di fermi prolungati per cause strutturali, è facoltà dell'amministrazione, sentite le OO. SS. , richiedere il temporaneo rientro del lavoratore presso la sede di lavoro.
2. Il lavoratore, nel caso in cui la postazione sia ubicata presso la sua abitazione, è tenuto a consentire, con modalità concordate, l'accesso alle attrezzature di cui ha l'uso da parte degli addetti alla manutenzione, nonché del responsabile di prevenzione e protezione e da parte del delegato alla sicurezza, per verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza, relativamente alla postazione di telelavoro e alle attrezzature tecniche ad essa collegate. Il lavoratore deve strettamente attenersi alle norme di sicurezza vigenti e alle istruzioni impartite.
3. Al lavoratore, la cui postazione di lavoro è ubicata presso la sua abitazione, dovrà essere corrisposta una somma, che potrà per alcune spese essere anche forfettaria, a titolo di rimborso delle spese connesse ai consumi energetici e telefonici, nonché delle eventuali altre spese connesse all'effettuazione della prestazione. L'importo di tale somma, corrisposta a titolo di rimborso, da erogarsi con cadenza predeterminata, è fissato dal progetto con le modalità previste dall' articolo 3, comma 4, e sarà rideterminato con riferimento all'andamento dei prezzi e delle tariffe dei servizi indispensabili per l'effettuazione del telelavoro.
4. Il trattamento retributivo, tabellare e accessorio, è quello previsto dalla contrattazione collettiva, nazionale, integrativa e decentrata, che si applica ai lavoratori del comparto. Del pari, per la parte normativa (ad es.: fruizione di ferie, festività e permessi, aspettative, ecc.) si applica al lavoratore la disciplina contrattuale prevista per la generalità dei lavoratori del comparto.
5. È garantito l'esercizio dei diritti sindacali. Il lavoratore deve poter essere informato e deve poter partecipare all'attività sindacale che si svolge in azienda, a cominciare dalla istituzione, nelle amministrazioni e negli enti che impiegano telelavoro, di una bacheca sindacale elettronica, nonché dall'utilizzo dell'e-mail con le rappresentanze sindacali sul luogo di lavoro.

Art. 7
Osservatorio sul telelavoro

1. In considerazione della sperimentalità del telelavoro, sarà istituito presso l'A.Ra.N. , per il primo biennio di attuazione, un Osservatorio formato da un componente per ciascuna delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo e da tre componenti nominati dall'Aran. Tale Osservatorio, avvalendosi eventualmente dell'apporto di esperti, nonché dei Comitati pari opportunità, ove costituiti, dovrà, durante il biennio, raccogliere dati e informazioni circa l'andamento delle esperienze in corso, il loro impatto sul funzionamento dell'amministrazione e sull'organizzazione di vita dei lavoratori. Al termine del biennio l'Osservatorio redigerà un rapporto, che sarà reso pubblico, ed orienterà le parti per introdurre eventuali modificazioni e/o adattamenti nella contrattazione collettiva.
2. La contrattazione di comparto istituirà, altresì, Osservatori di comparto, anche quali sensori settoriali dell'Osservatorio intercompartimentale.

••••••••••

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

(Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997)
(estratto)

Art. 21

1. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali.
2. Ai fini di quanto previsto nel comma 1, si provvede con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei criteri generali e princìpi direttivi contenuti nei commi 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 11 del presente articolo. Sugli schemi di regolamento è acquisito, anche contemporaneamente al parere del Consiglio di Stato, il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono essere comunque emanati. Con i regolamenti predetti sono dettate disposizioni per armonizzare le norme di cui all'articolo 355 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, con quelle della presente legge.
3. I requisiti dimensionali ottimali per l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche di cui al comma 1, anche tra loro unificate nell'ottica di garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione, e le deroghe dimensionali in relazione a particolari situazioni territoriali o ambientali sono individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali e alla tipologia dei settori di istruzione compresi nell'istituzione scolastica. Le deroghe dimensionali saranno automaticamente concesse nelle province il cui territorio è per

almeno un terzo montano, in cui le condizioni di viabilità statale e provinciale siano disagevoli e in cui vi sia una dispersione e rarefazione di insediamenti abitativi.
4. La personalità giuridica e l'autonomia sono attribuite alle istituzioni scolastiche di cui al comma 1 a mano a mano che raggiungono i requisiti dimensionali di cui al comma 3 attraverso piani di dimensionamento della rete scolastica, e comunque non oltre il 31 dicembre 2000 contestualmente alla gestione di tutte le funzioni amministrative che per loro natura possono essere esercitate dalle istituzioni autonome. In ogni caso il passaggio al nuovo regime di autonomia sarà accompagnato da apposite iniziative di formazione del personale, da una analisi delle realtà territoriali, sociali ed economiche delle singole istituzioni scolastiche per l'adozione dei conseguenti interventi perequativi e sarà realizzato secondo criteri di gradualità che valorizzino le capacità di iniziativa delle istituzioni stesse.
5. La dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche già in possesso di personalità giuridica e di quelle che l'acquistano ai sensi del comma 4 è costituita dall'assegnazione dello Stato per il funzionamento amministrativo e didattico, che si suddivide in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa. Tale dotazione finanziaria è attribuita senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola.
6. Sono abrogate le disposizioni che prevedono autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle istituzioni scolastiche, ivi compresi gli istituti superiori di istruzione artistica, delle fondazioni o altre istituzioni aventi finalità di educazione o di assistenza scolastica. Sono fatte salve le vigenti disposizioni di legge o di regolamento in materia di avviso ai successibili. Sui cespiti ereditari e su quelli ricevuti per donazione non sono dovute le imposte in vigore per le successioni e le donazioni.
7. Le istituzioni scolastiche che abbiano conseguito personalità giuridica e autonomia ai sensi del comma 1 e le istituzioni scolastiche già dotate di personalità e autonomia, previa realizzazione anche per queste ultime delle operazioni di dimensionamento di cui al comma 4, hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale.
8. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. Essa si esplica liberamente, anche mediante superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e delle modalità di organizzazione e impiego dei docenti, secondo finalità di ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali, fermi restando i giorni di attività didattica annuale previsti a livello nazionale, la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi che possono essere assolti invece che in cinque giorni settimanali anche sulla base di un'apposita programmazione plurisettimanale.
9. L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. A tal fine, sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 71, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono definiti criteri per la determinazione degli organici funzionali di istituto, fermi restando il monte annuale orario complessivo previsto per ciascun curriculum e quello previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi.
10. Nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche realizzano, sia singolarmente che in forme consorziate, ampliamenti dell'offerta formativa che prevedano anche percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e a fini di raccordo con il mondo del lavoro, iniziative di partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari e, nell'ambito di accordi tra le regioni e l'amministrazione scolastica, percorsi integrati tra diversi sistemi formativi. Le istituzioni scolastiche autonome hanno anche autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nei limiti del proficuo esercizio dell'autonomia didattica e

organizzativa. Gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, il Centro europeo dell'educazione, la Biblioteca di documentazione pedagogica e le scuole ed istituti a carattere atipico di cui alla parte I, titolo II, capo III, del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono riformati come enti finalizzati al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche autonome.

11. Con regolamento adottato ai sensi del comma 2 sono altresì attribuite la personalità giuridica e l'autonomia alle Accademie di belle arti, agli Istituti superiori per le industrie artistiche, ai Conservatori di musica, alle Accademie nazionali di arte drammatica e di danza, secondo i principi contenuti nei commi 8, 9 e 10 e con gli adattamenti resi necessari dalle specificità proprie di tali istituzioni.

12. Le università e le istituzioni scolastiche possono stipulare convenzioni allo scopo di favorire attività di aggiornamento, di ricerca e di orientamento scolastico e universitario.

13. Con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui ai commi 2 e 11 sono abrogate le disposizioni vigenti con esse incompatibili, la cui ricognizione è affidata ai regolamenti stessi. Il Governo è delegato ad aggiornare e coordinare, entro un anno dalla data di entrata in vigore delle predette disposizioni regolamentari, le norme del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, apportando tutte le conseguenti e necessarie modifiche.

14. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate le istruzioni generali per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte e per la scelta dell'affidamento dei servizi di tesoreria o di cassa, nonché per le modalità del riscontro delle gestioni delle istituzioni scolastiche, anche in attuazione dei princìpi contenuti nei regolamenti di cui al comma 2. È abrogato il comma 9 dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

15. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo di riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico che tenga conto della specificità del settore scolastico, valorizzando l'autonomo apporto delle diverse componenti e delle minoranze linguistiche riconosciute, nonché delle specifiche professionalità e competenze, nel rispetto dei seguenti criteri:

a) armonizzazione della composizione, dell'organizzazione e delle funzioni dei nuovi organi con le competenze dell'amministrazione centrale e periferica come ridefinita a norma degli articoli 12 e 13 nonché con quelle delle istituzioni scolastiche autonome;
b) razionalizzazione degli organi a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera p);
c) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, secondo quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera g);
d) valorizzazione del collegamento con le comunità locali a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera i);
e) attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nella salvaguardia del principio della libertà di insegnamento.

16. Nel rispetto del principio della libertà di insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione, ai capi d'istituto è conferita la qualifica dirigenziale contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche. I contenuti e le specificità della qualifica dirigenziale sono individuati con decreto legislativo integrativo delle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei seguenti criteri:

a) l'affidamento, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, di autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati;
b) il raccordo tra i compiti previsti dalla lettera a) e l'organizzazione e le attribuzioni dell'amministrazione scolastica periferica, come ridefinite ai sensi dell'articolo 13, comma 1;
c) la revisione del sistema di reclutamento, riservato al personale docente con adeguata anzianità di servizio, in armonia con le modalità previste dall'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;
d) l'attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto attualmente in servizio, assegnati ad una istituzione scolastica autonoma, che frequentino un apposito corso di formazione.

17. Il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici sarà disciplinato in sede di contrattazione collettiva del comparto scuola, articolato in autonome aree.

18. Nell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 13 la riforma degli uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione è realizzata armonizzando e coordinando i compiti e le funzioni

amministrative attribuiti alle regioni ed agli enti locali anche in materia di programmazione e riorganizzazione della rete scolastica.
19. Il Ministro della pubblica istruzione presenta ogni quattro anni al Parlamento, a decorrere dall'inizio dell'attuazione dell'autonomia prevista nel presente articolo, una relazione sui risultati conseguiti, anche al fine di apportare eventuali modifiche normative che si rendano necessarie.
20. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con propria legge la materia di cui al presente articolo nel rispetto e nei limiti dei propri statuti e delle relative norme di attuazione.

••••••••••

ACCORDO INTERCONFEDERALE PER IL RECEPIMENTO DELL'ACCORDO-QUADRO EUROPEO SUL TELELAVORO

concluso il 16 luglio 2002

tra

UNICE/UEAPME, CEEP E CES

9 giugno 2004

tra

CONFINDUSTRIA, CONFARTIGIANATO, CONFESERCENTI, CNA, CONFAPI, CONFSERVIZI, ABI, AGCI, ANIA, APLA, CASARTIGIANI, CIA, CLAAI, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFCOOPERATIVE, CONFCOMMERCIO, CONFETRA, CONFINTERIM, LEGACOOPERATIVE, UNCI

e

CGIL, CISL, UIL

visto l'accordo-quadro europeo sul telelavor stipulato a Bruxelles il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES e realizzato su base volontaria a seguito dell'invito rivolto alle parti sociali dalla Commissione delle Comunità europee - nell'ambito della seconda fase della consultazione relativa alla modernizzazione ed al miglioramento dei rapporti di lavoro - ad avviare negoziati in tema di telelavoro; vista la dichiarazione attraverso la quale le parti stipulanti l'accordo-quadro europeo sul telelavoro hanno annunciato che all'attuazione di tale accordo negli Stati Membri, negli Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo nonché nei Paesi candidati, provvederanno le organizzazioni aderenti alle parti firmatarie conformemente alle prassi e alle procedure nazionali proprie delle parti sociali;

considerato che le parti in epigrafe ritengono che il telelavoro costituisce per le imprese una modalità di svolgimento della prestazione che consente di modernizzare l'organizzazione del lavoro e per i lavoratori una modalità di svolgimento della prestazione che permette di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale offrendo loro maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti loro affidati;

considerato che se si intende utilizzare al meglio le possibilità insite nella società dell'informazione, si deve incoraggiare tale nuova forma di organizzazione del lavoro in modo tale da coniugare flessibilità e sicurezza, migliorando la qualità del lavoro ed offrendo anche alle persone disabili più ampie opportunità sul mercato del lavoro;

considerato che l'accordo europeo mira a stabilire un quadro generale a livello europeo;

le parti in epigrafe riconoscono che

il presente accordo interconfederale costituisce attuazione, ex articolo 139, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, dell'accordo-quadro europeo sul telelavoro stipulato a Bruxelles il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES di cui si allega il testo nella traduzione in lingua italiana così come concordata fra le parti in epigrafe;

il telelavoro ricomprende una gamma di situazioni e di prassi ampia ed in rapida espansione. Per tale motivo le parti hanno individuato nell'accordo una definizione del telelavoro che consente di considerare diverse forme di telelavoro svolte con regolarità;

l'accordo, realizzato su base volontaria, mira a stabilire un quadro generale a livello nazionale al quale le organizzazioni aderenti alle parti in epigrafe daranno applicazione conformemente alle prassi e procedure usuali proprie delle stesse parti sociali;

l'applicazione dell'accordo non deve costituire valido motivo per ridurre il livello generale di tutela garantito ai lavoratori dal campo di applicazione dell'accordo medesimo. Peraltro, nel procedere alla sua applicazione si eviterà di porre inutili oneri a carico delle piccole e medie imprese.

tutto ciò premesso, le parti in epigrafe concordano:

Articolo 1
Definizione e campo di applicazione

Il telelavoro costituisce una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell' informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa.
Il presente accordo riguarda i telelavoratori. Il telelavoratore è colui che svolge telelavoro nel senso precedentemente definito.

Articolo 2
Carattere volontario

Il telelavoro consegue ad una scelta volontaria del datore di lavoro e del lavoratore interessati. Esso può essere inserito nella descrizione iniziale delle prestazioni del lavoratore ovvero scaturire da un successivo impegno assunto volontariamente. In entrambi i casi il datore di lavoro provvede a fornire al telelavoratore le relative informazioni scritte, conformemente alla direttiva 91/533/CEE, ivi incluse le informazioni relative al contratto collettivo applicato ed alla descrizione della prestazione lavorativa. Le specificità del telelavoro richiedono di regola ulteriori informazioni scritte relative all'unità produttiva cui il telelavoratore è assegnato, il suo superiore diretto o le altre persone alle quali il telelavoratore può rivolgersi per questioni di natura professionale o personale, nonché le modalità cui fare riferimento. Qualora il telelavoro non sia ricompreso nella descrizione iniziale dell'attività lavorativa e qualora il datore di lavoro offra la possibilità di svolgere telelavoro, il lavoratore potrà accettare o respingere tale offerta. Qualora il lavoratore esprimesse il desiderio di voler lavorare come telelavoratore, l'imprenditore può accettare o rifiutare la richiesta. Il passaggio al telelavoro, considerato che implica unicamente l'adozione di una diversa modalità di svolgimento del lavoro, non incide, di per sé, sullo status del telelavoratore. Il rifiuto del lavoratore di optare per il telelavoro non costituisce, di per sé, motivo di risoluzione del rapporto di lavoro, né di modifica delle condizioni del rapporto di lavoro del lavoratore medesimo. Qualora il telelavoro non sia ricompreso nella descrizione iniziale della prestazione lavorativa, la decisione di passare al telelavoro è

reversibile per effetto di accordo individuale e/o collettivo. La reversibilità può comportare il ritorno all'attività lavorativa nei locali del datore di lavoro su richiesta di quest'ultimo o del lavoratore.

Articolo 3
Condizioni di lavoro

Per quanto attiene alle condizioni di lavoro, il telelavoratore fruisce dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dal contratto collettivo applicato, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa.

Articolo 4
Protezione dei dati

Il datore di lavoro ha la responsabilità di adottare misure appropriate, in particolare per quel che riguarda il software, atte a garantire la protezione dei dati utilizzati ed elaborati dal telelavoratore per fini professionali. Il datore di lavoro provvede ad informare il telelavoratore in ordine a tutte le norme di legge e regole aziendali applicabili relative alla protezione dei dati. Il telelavoratore è responsabile del rispetto di tali norme e regole. Il datore di lavoro provvede ad informare il lavoratore, in particolare, in merito ad ogni eventuale restrizione riguardante l'uso di apparecchiature, strumenti, programmi informatici, quali internet ed alle eventuali sanzioni applicabili in caso di violazione, come stabilito dalla contrattazione collettiva.

Articolo 5
Diritto alla riservatezza

Il datore di lavoro rispetta il diritto alla riservatezza del telelavoratore. L'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito e deve essere effettuata nel rispetto del d. lgs. 19 settembre 1994, n. 626 di recepimento della direttiva 90/270/CEE relativa ai videoterminali.

Articolo 6
Strumenti di lavoro

Ogni questione in materia di strumenti di lavoro e responsabilità deve essere chiaramente definita prima dell'inizio del telelavoro in conformità a quanto previsto dalla legge e dai contratti collettivi, così come ogni questione in materia di costi, tenuto conto di quanto in tal senso previsto dal successivo comma 5. Di regola, il datore di lavoro è responsabile della fornitura, dell'istallazione e della manutenzione degli strumenti necessari ad un telelavoro svolto regolarmente, salvo che il telelavoratore non faccia uso di strumenti propri. Ove il telelavoro venga svolto con regolarità, il datore di lavoro provvede alla compensazione o copertura dei costi direttamente derivanti dal lavoro, in particolare quelli relativi alla comunicazione.
Il datore di lavoro fornisce al telelavoratore i supporti tecnici necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa.
Il datore di lavoro, in conformità a quanto in tal senso previsto dalla legislazione e dai contratti collettivi, nonché in base a quanto concordato ai sensi del comma 1 del presente articolo, si fa carico dei costi derivanti dalla perdita e danneggiamento degli strumenti di lavoro nonché dei dati utilizzati dal telelavoratore.
In caso di guasto o malfunzionamento degli strumenti di lavoro il telelavoratore dovrà darne immediato avviso alle strutture aziendali competenti. Il telelavoratore avrà debita cura degli strumenti di lavoro affidatigli e non raccoglierà né diffonderà materiale illegale via Internet.

Articolo 7
Salute e sicurezza

Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, conformemente alla direttiva 89/391/CEE, oltre che alle direttive particolari come

recepite, alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi, in quanto applicabili. Il datore di lavoro informa il telelavoratore delle politiche aziendali in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine all'esposizione al video. Il telelavoratore applica correttamente le direttive aziendali di sicurezza. Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Ove il telelavoratore svolga la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato a preavviso ed al suo consenso, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Il telelavoratore può chiedere ispezioni.

Articolo 8
Organizzazione del lavoro

Nell'ambito della legislazione, dei contratti collettivi e delle direttive aziendali applicabili, il telelavoratore gestisce l'organizzazione del proprio tempo di lavoro. Il carico di lavoro ed i livelli di prestazione del telelavoratore devono essere equivalenti a quelli dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa. Il datore di lavoro garantisce l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del telelavoratore rispetto agli altri lavoratori dell'azienda, come l'opportunità di incontrarsi regolarmente con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda.

Articolo 9
Formazione

I telelavoratori fruiscono delle medesime opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo della carriera dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa e sono sottoposti ai medesimi criteri di valutazione di tali lavoratori. Oltre alla normale formazione offerta a tutti i lavoratori, i telelavoratori ricevono una formazione specifica, mirata sugli strumenti tecnici di lavoro di cui dispongono e sulle caratteristiche di tale forma di organizzazione del lavoro. Il supervisore del telelavoratore ed i suoi colleghi diretti possono parimenti aver bisogno di un addestramento professionale per tale forma di lavoro e per la sua gestione.

Articolo 10
Diritti collettivi

I telelavoratori hanno gli stessi diritti collettivi dei lavoratori che operano all'interno dell'azienda. Non deve essere ostacolata la comunicazione con i rappresentanti dei lavoratori. Si applicano le stesse condizioni di partecipazione e di eleggibilità alle elezioni per le istanze rappresentative dei lavoratori dove queste sono previste. I telelavoratori sono inclusi nel calcolo per determinare le soglie per gli organismi di rappresentanza dei lavoratori conformemente alla legislazione ed ai contratti collettivi. L'unità produttiva alla quale il telelavoratore sarà assegnato al fine di esercitare i suoi diritti collettivi, è precisata fin dall'inizio. I rappresentanti dei lavoratori sono informati e consultati in merito all'introduzione del telelavoro conformemente alla legislazione nazionale, alle direttive europee come recepite ed ai contratti collettivi.

Articolo 11
Contrattazione collettiva

Al fine di tener conto delle specifiche esigenze delle parti sociali interessate ad adottare il telelavoro, le stesse possono concludere, al livello competente, accordi che adeguino e/o integrino i principi ed i criteri definiti con il presente accordo interconfederale. Sono fatti salvi gli accordi collettivi già conclusi in materia. La contrattazione collettiva, o in assenza il contratto individuale redatto con il lavoratore, deve prevedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, la reversibilità della decisione di passare al telelavoro con indicazione delle relative modalità. Al fine di tener conto delle peculiari caratteristiche del telelavoro, si potrà far ricorso ad accordi specifici integrativi di natura collettiva e/o individuale.

Articolo 12
Applicazione e verifica dell'accordo

In caso di controversie relative all'interpretazione ed all'applicazione del presente accordo interconfederale le parti interessate potranno rivolgersi congiuntamente o separatamente alle parti firmatarie richiamate in epigrafe. Ai fini della relazione da rendere ad UNICE/UEAPME, CEEP e CES circa l'attuazione in sede nazionale dell'accordo-quadro europeo ed alla sua eventuale revisione prevista per il luglio 2007, le articolazioni territoriali/categoriali aderenti alle Confederazioni di rappresentanza delle imprese così come le Federazioni nazionali e territoriali aderenti a CGIL, CISL, UIL, provvederanno a comunicare con periodicità annuale alle parti in epigrafe, la conclusione di accordi e contratti collettivi in materia di telelavoro ed ogni utile informazione circa l'andamento di tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa.

CONFINDUSTRIA
CGIL
CONFARTIGIANATO
CISL
CONFESERCENTI
CNA
UIL
CONFAPI
CONFSERVIZI
ABI
AGCI
ANIA
APLA
CASARTIGIANI
CIA
CLAAI
COLDIRETTI
CONFAGRICOLTURA
CONFCOOPERATIVE
CONFCOMMERCIO
CONFETRA
CONFINTERIM
LEGACOOPERATIVE
UNCI

••••••••••

ACCORDO-QUADRO EUROPEO SUL TELELAVORO

stipulato a Bruxelles il 16 luglio 2002

tra

CES, UNICE/UEAPME e CEEP

(traduzione italiana concordata tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil il 20 gennaio 2004)

1. Considerazioni generali

Nel quadro della strategia europea per l'occupazione, il Consiglio Europeo ha invitato le parti sociali a procedere alla negoziazione di accordi diretti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, includendo intese riguardanti la flessibilità sul lavoro, finalizzati alla produttività e competitività delle imprese sul mercato ed a garantire il necessario equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

La Commissione delle Comunità Europee ha invitato le parti sociali, nell'ambito della seconda fase della consultazione relativa alla modernizzazione ed al miglioramento dei rapporti di lavoro, ad avviare negoziati in tema di telelavoro. Il 20 settembre 2001, la CES (unitamente al comitato di collegamento EUROCADRES/CEC), l'UNICE/UEAPME ed il CEEP hanno annunciato di voler dare avvio a negoziati diretti al raggiungimento di un accordo alla cui attuazione negli Stati Membri nonché negli Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo, provvederanno i membri aderenti alle parti firmatarie. Con tali negoziati, le parti firmatarie si augurano di poter contribuire alla preparazione della transizione verso una società ed un'economia basate sulla conoscenza, conformemente a quanto deciso nel Consiglio Europeo di Lisbona.

Il telelavoro ricomprende una gamma di situazioni e di prassi ampia ed in rapida espansione. Per tale motivo le parti sociali hanno individuato una definizione del telelavoro che consente di abbracciarne diverse forme svolte con regolarità.

Le parti sociali vedono nel telelavoro, al tempo stesso, un mezzo per le imprese e gli enti pubblici di servizi che consente di modernizzare l'organizzazione del lavoro ed un mezzo per i lavoratori che permette di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale offrendo loro maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti loro affidati. Se l'Europa intende sfruttare al meglio le possibilità insite nella società dell'informazione, deve incoraggiare tale nuova forma di organizzazione del lavoro in modo tale da coniugare flessibilità e sicurezza, migliorando la qualità dei lavori ed offrendo alle persone disabili più ampie opportunità sul mercato del lavoro.

Detto accordo, realizzato su base volontaria, mira a stabilire un quadro generale a livello europeo al quale i membri aderenti alle parti firmatarie daranno attuazione conformemente alle prassi e procedure nazionali proprie delle parti sociali. Le parti firmatarie invitano inoltre le organizzazioni dei paesi candidati loro aderenti ad attuare il presente accordo.

L'attuazione del presente accordo non deve costituire valido motivo per ridurre il livello generale di tutela garantito ai lavoratori dal campo di applicazione dell'accordo medesimo. Nel procedere alla sua attuazione i membri aderenti alle parti firmatarie, eviteranno di porre inutili oneri a carico delle piccole e medie imprese.

Il presente accordo non pregiudica il diritto delle parti sociali di concludere, a livello appropriato, incluso quello europeo, accordi che adeguino e/o integrino questo accordo, al fine di tener conto delle specifiche esigenze elle parti sociali interessate.

2. Definizione e campo di applicazione

Il telelavoro costituisce una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell' informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa.

Il presente accordo riguarda i telelavoratori. Il telelavoratore è colui che svolge telelavoro nel senso precedentemente definito.

3. Carattere volontario

Il telelavoro consegue ad una scelta volontaria del datore di lavoro e del lavoratore interessati. Esso può essere inserito nella descrizione iniziale delle prestazioni del lavoratore ovvero scaturire da un successivo impegno assunto volontariamente.

In entrambi i casi il datore di lavoro provvede a fornire al telelavoratore le relative informazioni scritte, conformemente alla direttiva 91/533/CEE, ivi incluse le informazioni relative ai contratti collettivi applicabili, alla descrizione della prestazione lavorativa, etc. Le specificità del telelavoro richiedono di regola ulteriori informazioni scritte relative all'unità produttiva cui il telelavoratore è assegnato, il suo superiore diretto o le altre persone alle quali il telelavoratore può rivolgersi per questioni di natura professionale o personale, le modalità cui fare riferimento, etc.

Qualora il telelavoro non sia ricompreso nella descrizione iniziale dell'attività lavorativa e qualora il datore di lavoro offra la possibilità di svolgere telelavoro, il lavoratore potrà accettare o respingere tale offerta.

Qualora il lavoratore esprimesse il desiderio di voler lavorare come telelavoratore, l'imprenditore può accettare o rifiutare questa richiesta.

Il passaggio al telelavoro, considerato che implica unicamente l'adozione di una diversa modalità di svolgimento del lavoro, non incide, di per sé, sullo status del telelavoratore. Il rifiuto del lavoratore di optare per il telelavoro non costituisce, di per sé, motivo di risoluzione del rapporto di lavoro, né di modifica delle condizioni del rapporto di lavoro del lavoratore medesimo.

Qualora il telelavoro non sia ricompreso nella descrizione iniziale della prestazione lavorativa, la decisione di passare al telelavoro è reversibile per effetto di accordo individuale e/o collettivo. La reversibilità può comportare il ritorno all'attività lavorativa nei locali del datore di lavoro su richiesta di quest'ultimo o del lavoratore. Le modalità di tale reversibilità sono fissate mediante accordo individuale e/o collettivo.

4. Condizioni di lavoro

Per quanto attiene alle condizioni di lavoro, il telelavoratore fruisce dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dai contratti collettivi applicabili, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa. Tuttavia, al fine di tener conto delle peculiari caratteristiche del telelavoro, si potrà far ricorso ad accordi specifici integrativi di natura collettiva e/o individuale.

5. Protezione dei dati

Il datore di lavoro ha la responsabilità di adottare misure appropriate, in particolare per quel che riguarda il *software*, atte a garantire la protezione dei dati utilizzati ed elaborati dal telelavoratore per fini professionali.

Il datore di lavoro provvede ad informare il telelavoratore in ordine a tutte le norme di legge e regole aziendali applicabili relative alla protezione dei dati.

Il telelavoratore è responsabile del rispetto di tali norme e regole.

Il datore di lavoro provvede ad informare il lavoratore, in particolare, in merito:
- ad ogni eventuale restrizione riguardante l'uso di apparecchiature, strumenti, programmi informatici, quali internet;
- alle sanzioni applicabili in caso di violazione.

6. Diritto alla riservatezza

Il datore di lavoro rispetta il diritto alla riservatezza del telelavoratore.

L'eventuale installazione di qualsiasi strumento di controllo deve risultare proporzionata all'obiettivo perseguito e deve essere effettuata nel rispetto della direttiva 90/270/CEE relativa ai videoterminali.

7. Strumenti di lavoro

Ogni questione in materia di strumenti di lavoro e responsabilità deve essere chiaramente definita prima dell'inizio del telelavoro, in conformità di quanto previsto dalla legge e dai contratti collettivi, così come ogni questione in materia di costi tenuto conto di quanto in tal senso previsto al successivo paragrafo 5.

Di regola, il datore di lavoro è responsabile della fornitura, dell'istallazione e della manutenzione degli strumenti necessari ad un telelavoro svolto regolarmente, salvo che il telelavoratore non faccia uso di strumenti propri.

Ove il telelavoro venga svolto con regolarità, il datore di lavoro provvede alla compensazione o copertura dei costi direttamente derivanti dal lavoro, in particolare quelli relativi alla comunicazione.

Il datore di lavoro fornisce il telelavoratore dei supporti tecnici necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa.

Il datore di lavoro, in conformità di quanto in tal senso previsto dalla legislazione e dai contratti collettivi, nonché in base a quanto concordato ex paragrafo 1 del presente punto 7, si fa carico dei costi derivanti dalla perdita e danneggiamento degli strumenti di lavoro nonché dei dati utilizzati dal telelavoratore.

In caso di guasto o malfunzionamento degli strumenti di lavoro il telelavoratore dovrà darne immediato avviso alle strutture aziendali competenti.

Il telelavoratore avrà debita cura degli strumenti di lavoro affidatigli e non raccoglierà né diffonderà materiale illegale via internet.

8. Salute e sicurezza

Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, conformemente alla direttiva 89/391/CEE, oltre che alle direttive particolari, alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi.

Il datore di lavoro informa il telelavoratore delle politiche aziendali in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine all'esposizione al video. Il telelavoratore applica correttamente le direttive aziendali di sicurezza.

Al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina applicabile in materia di salute e sicurezza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro, nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi. Ove il telelavoratore svolga la propria attività nel proprio domicilio, tale accesso è subordinato a preavviso ed al suo consenso.

Il telelavoratore può chiedere ispezioni.

9. Organizzazione del lavoro

Nell'ambito della legislazione, dei contratti collettivi e delle direttive aziendali applicabili, il telelavoratore gestisce l'organizzazione del proprio tempo di lavoro.

Il carico di lavoro ed i livelli di prestazione del telelavoratore devono essere equivalenti a quelli dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa.

Il datore di lavoro garantisce l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del telelavoratore rispetto agli altri lavoratori dell'azienda, come l'opportunità di incontrarsi regolarmente con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda.

10. Formazione

I telelavoratori fruiscono delle medesime opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo della carriera dei lavoratori comparabili che svolgono attività nei locali dell'impresa e sono sottoposti ai medesimi criteri di valutazione di tali lavoratori.

I telelavoratori ricevono una formazione specifica, mirata sugli strumenti tecnici di lavoro di cui dispongono e sulle caratteristiche di tale forma di organizzazione del lavoro. Il supervisore del telelavoratore ed i suoi colleghi diretti possono parimenti aver bisogno di un addestramento professionale per tale forma di lavoro e per la sua gestione.

11. Diritti collettivi

I telelavoratori hanno gli stessi diritti collettivi dei lavoratori che operano all'interno dell'azienda. Non deve essere ostacolata la comunicazione con i rappresentanti dei lavoratori.

Si applicano le stesse condizioni di partecipazione e di eleggibilità alle elezioni per le istanze rappresentative dei lavoratori dove queste sono previste.

I telelavoratori sono inclusi nel calcolo per determinare le soglie per gli organismi di rappresentanza dei lavoratori conformemente alla legislazione europea e nazionale, così come ai contratti collettivi e prassi.

L'unità produttiva alla quale il telelavoratore sarà assegnato al fine di esercitare i suoi diritti collettivi, è precisato fin dall'inizio.

I rappresentanti dei lavoratori sono informati e consultati in merito all'introduzione del telelavoro conformemente alla legislazione nazionale ed europea, dei contratti collettivi e delle prassi.

12. Attuazione e successiva verifica

I membri dell'UNICE/UEAPME, CEEP e ETUC (unitamente al comitato di collegamento EUROCADRES/CEC) provvederanno ad attuare, nell'ambito dell'articolo 139 del Trattato, il presente accordo-quadro europeo, conformemente alle procedure e prassi proprie delle parti sociali vigenti negli Stati membri.

Tale attuazione avrà luogo entro il termine di tre anni a decorrere dalla sottoscrizione del presente accordo.

Le organizzazioni aderenti riferiranno in merito all'attuazione del presente accordo ad un gruppo ad hoc costituito dalle parti firmatarie sotto la responsabilità del comitato per il dialogo sociale. Tale gruppo *ad hoc* provvederà alla stesura di una relazione congiunta in ordine alle misure di attuazione adottate.

Detta relazione verrà redatta entro il quarto anno successivo alla data di conclusione del presente accordo.

In caso di controversie riguardanti il contenuto del presente accordo, le organizzazioni aderenti potranno rivolgersi congiuntamente o separatamente alle parti firmatarie.

Decorsi cinque anni dalla sottoscrizione del presente accordo le parti firmatarie procederanno alla sua revisione previa richiesta di una di esse.

DONNE E LEADERSHIP*

Il personale occupato nelle amministrazioni pubbliche italiane, nell'anno 2000, è costituito da 3.623.046 unità, di cui 3.112.358 a tempo indeterminato.

La percentuale di donne è del 50,6%, di cui il 23% a livello medio di dirigenza, il 12% a livello massimo.

Il peso preponderante è quello della scuola (31,20%), seguita dal servizio sanitario nazionale (19,43%) e dalle regioni e autonomie locali (18,59%); i corpi di polizia vedono una quota di 9,21% e i ministeri il 7,57%.

Se consideriamo l'insieme del personale dei ministeri, su un totale di 274.220, nel 2000, le donne sono 130.723, pari al 47,7%.

Su un totale di dirigenti generali pari a 396 le donne sono 60 (15,15%), gli uomini 336 (84,85%).

Su un totale di 5.190 dirigenti, le donne sono 1.395 (26,88%), gli uomini 3795 (73,12%).

La lettura dei numeri indica che la presenza femminile, quasi la metà del dato complessivo, scende a poco più di un quarto nei ruoli dirigenti, fino a ridursi a meno di un sesto se guardiamo ai dirigenti generali.

Nella carriera diplomatica i numeri sono ancora più "poveri" per le donne.

Nel 2000, su un totale di 960 diplomatici, 103 sono donne e 857 uomini, rispettivamente il 10,73% e l'89,27%.

La scuola, che è un settore a forte prevalenza femminile, dimostra in maniera ancora più evidente la segregazione verticale, il rovesciamento di proporzioni fra i due sessi, passando dall'insieme del personale ai ruoli direttivi.

Infatti, se consideriamo l'universo del personale al 31 dicembre 2000, pari a 1.130.541, vediamo come le donne, che rappresentano il 74,3% del totale, diventano il 38% fra i dirigenti, mentre gli uomini che sono solo il 25,7% del totale, crescono, al 62% fra i dirigenti.

Nell'ultimo decennio si è diffusa anche in Italia l'opinione che i saperi e le competenze femminili giovino allo sviluppo della società e dell'economia. E' questa una delle ragioni che ha permesso di contrastare, sia pure debolmente, discriminazioni e segregazioni.

CASI DALLE AMMINISTRAZIONI

INAIL: "Formazione dell'alta dirigenza".

Il Comitato Pari Opportunità dell'Inail ha tra gli obiettivi del programma di azioni positive, previste dalla normativa (legge 125/91 e dlgs 196/00), quello di promuovere le donne nei ruoli, nei livelli e nelle posizioni di responsabilità, dove sono sottorappresentate.

---

* Manuale redatto nell'ambito del laboratorio omonimo del programma "Cantieri" del Dipartimento della funzione pubblica; il volume ne raccoglie tutti i contributi e si rivolge alle amministrazioni pubbliche che vogliano adottare una politica del personale che valorizzi le differenze di genere.
Il valore aggiunto di questa pubblicazione sta nel fatto che le amministrazioni hanno partecipato con esperienze dirette, individuate non con la logica delle buone pratiche ma solo perché esemplificative di una realtà.
L'attenzione, infine, che i curatori hanno avuto per numeri e percentuali conferisce al volume la valenza di testo di riferimento.

Un'analisi dei dati relativi alla presenza femminile, nei diversi livelli, ha rivelato che, a fronte di una presenza femminile generica di più del 50% tra le risorse umane, la percentuale scende al 6,6% fra i dirigenti generali.

Per capire il fenomeno, il Comitato Pari Opportunità ha predisposto un progetto per indagare sulle cause e predisporre azioni e misure per superarlo.

Il progetto prevede una parte informativa/formativa e una organizzativa.

Con la somministrazione di questionari a dirigenti donne e a dirigenti uomini si tende a far emergere le criticità, per studiare, poi, le soluzioni.

L'obiettivo del progetto è un'inversione nella tendenza all'affidamento di incarichi propedeutici alle promozioni, dal maschile al femminile.

Sarà reso disponibile per tutte le pubbliche amministrazioni un prodotto multimediale per la diffusione del progetto.

Università di Verona: "Una sperimentazione di telelavoro".

Il progetto nasce e si sviluppa come agevolazione alle lavoratrici e ai lavoratori portatori di *handicap*, oppure particolarmente impegnati nella cura di familiari in difficoltà o nella cura e sorveglianza di minori.

La sperimentazione ha interessato tutto il personale tecnico-amministrativo, compresi i dirigenti. Nel corso di due anni hanno lavorato a distanza 44 persone, in diversi settori dell'amministrazione e di diverse mansioni e qualifiche.

L'accesso alla sperimentazione è del tutto volontario. Obbligatoria, invece, la compilazione del questionario per la verifica della fattibilità del telelavoro.

Il periodo minimo di telelavoro è di un mese. Lo svolgimento del lavoro a distanza è richiesto per un minimo di mezza giornata e un massimo di tre giorni la settimana.

Il progetto prevede la dotazione di computer portatile e di tutte le necessarie periferiche e di connessione, la sottoscrizione di protocolli tra i dipendenti e i dirigenti che definiscono, settimanalmente, mansioni, ore di reperibilità telefonica, quantità di lavoro e altre circostanze utili o necessarie.

Alla fine di ogni fase di sperimentazione, il personale e i dirigenti che hanno lavorato a distanza redigono delle relazioni sull'attività svolta.

Sono state sperimentate forme di telelavoro subordinato a tempo pieno, a tempo parziale, per periodi determinati o per singoli progetti.

E' stata prevista un'attività di monitoraggio per un'eventuale revisione della dotazione organica.

La sperimentazione è partita nel 1999 con una sola dipendente e ha raggiunto il numero di 44 dipendenti, nel 2002.

La rilevazione preliminare delle attività e delle figure professionali proponibili per l'esperienza del telelavoro ha garantito la fattibilità del progetto.

E' interessante notare il ricorso a protocolli operativi per chiarire i termini della prestazione e per individuare ruoli determinati per ogni attore coinvolto nel processo lavorativo. Si tratta di una modalità assolutamente innovativa nella gestione delle risorse umane nel pubblico impiego.

Regione Emilia Romagna: “Strategia di *mainstreaming*: un percorso integrato di interventi”.

Spesso le condizioni di pari opportunità, in un’organizzazione, sono ostacolate da fattori di diversa natura, sia organizzativa e strutturale che culturale.

Ne consegue che la promozione di azioni positive per le pari opportunità trovi terreno fertile in Enti in cui la presenza di dipendenti donne è molto alta.

La Regione Emilia Romagna, già da diversi anni, ha avviato azioni per le pari opportunità impostando percorsi formativi per il personale femminile, che rappresenta la maggior parte delle risorse umane della struttura.

In particolare, il progetto “Pari opportunità: ricerca e formazione per lo sviluppo di strategie di *mainstreaming* dell’ente regionale Emilia Romagna 2002-2003” intende rendere visibili le azioni positive svolte dalla Regione per sensibilizzare il contesto lavorativo e favorire l’adozione di modalità organizzative che tengano conto delle politiche di genere.

Ricerca, formazione, integrazione e diffusione dei risultati: sono questi i momenti fondamentali della scansione del progetto.

La *ricerca* prevede una mappatura degli interventi positivi, tramite interviste, *focus group* e la raccolta di documentazione sulle azioni positive realizzate attraverso il Comitato aziendale Pari opportunità della Regione Emilia Romagna.

In un secondo momento viene somministrato un questionario a un campione stratificato di 300 dipendenti della Regione, per rilevare la loro percezione della capacità, espressa dalla struttura organizzativa della Regione, nel promuovere azioni per lo sviluppo delle pari opportunità e la valorizzazione delle persone.

Infine, è prevista l’organizzazione di un evento (riunione, convegno, conferenza) per la diffusione e la socializzazione dei risultati della ricerca, per favorire la riflessione e l’attenzione alle differenze di genere e alle esigenze di crescita personale e professionale dei dipendenti della Regione.

La *formazione* è attuata attraverso tre sottoprogetti che coinvolgono tutto il personale femminile della Regione Emilia Romagna:

1) analisi delle risorse personali e bilancio della propria professionalità:
   ha l’obiettivo di aumentare la consapevolezza del potenziale professionale delle partecipanti, fornire metodologie e strumenti utili per migliorare il contesto organizzativo e aumentare la consapevolezza delle opportunità che derivano dalla differenza di genere;
2) creatività e negoziazione:
   è un percorso formativo che tende a sviluppare e sperimentare soluzioni per facilitare la conciliazione dei tempi di lavoro e familiari; sollecita la creatività personale, introduce al *problem solving* e migliora le capacità negoziali, tutti strumenti indispensabili per gestire progetti complessi;
3) storie di leadership quotidiana:
   è un “laboratorio narrativo” per le donne dell’area direttiva. E’ dedicato all’analisi guidata delle storie autobiografiche, narrate e analizzate per stimolare la riflessione sulle caratteristiche personali e contestuali dello stile di leadership, consapevolmente o inconsapevolmente, adottato.

L’*integrazione e diffusione dei risultati* è il momento conclusivo del progetto. Nel corso di un convegno i risultati vengono resi pubblici e illustrati alla platea dei convenuti.

Il volume è scaricabile all’indirizzo http://www.cantieripa.it/allegati/Donne_e_Leadership.pdf.

CENTO PROGETTI AL SERVIZIO DEI CITTADINI*

Tre proposte presentate alla 4ª edizione del maggio 2002 dai Comuni
di Settimo Torinese, Cremona e Bari

"SETTIMOINFORMA"

L'IDEA

La città di Settimo Torinese si propone, con questa attività, di concretizzare le opportunità di informazione, consulenza e orientamento relative ai giovani, al lavoro, alfa cultura, allo sport, al turismo e al tema dell'handicap, operando in un'ottica di integrazione e complementarietà con gli altri servizi comunali e con le realtà pubbliche e private presenti sul territorio.

IL PROGETTO

Il progetto si compone di una serie di attività articolate come segue: informazione in materia di iniziative ed attività promosse da enti pubblici e soggetti privati del Comune riferite a sport, cultura, tempo libero, vita politico-sociale, formazione permanente, servizi presenti sul territorio, mobilità, stranieri e ambiente. Questa attività viene esplicitata attraverso l'istituzione di alcuni servizi quali *l'Informacultura, l'Informagiovani, l'Informahandicap,* ecc.

SERVIZI E ATTIVITA' PROMOZIONALI.

In modo trasversale ai settori sopra citati, il servizio "Settimoinforma" vuole realizzare servizi ed attività specifiche su tematiche di particolare interesse per diverse fasce della cittadinanza, per gruppi, scuole ed associazioni. Ricerca di *sponsor* attraverso il collegato Progetto Vetrina per la ricerca di collaborazioni con enti locali e privati per promuovere i loro prodotti e attività in cambio di una sponsorizzazione di "Settimoinforma".

Integrazione del servizio con i servizi comunali e gli Assessorati competenti attraverso un costante scambio di informazioni e l'eventuale co-progettazione in ambiti di interesse comune. Il progetto è stato inserito per tutti i suoi aspetti all'interno della RPP per il triennio 2002-2004. Il personale coinvolto nel progetto ha frequentato corsi di formazione sulla comunicazione pubblica e di aggiornamento per l'utilizzo del *computer*.

Le azioni poste in essere hanno favorito l'acquisizione da parte del personale di competenze per la gestione del *front-office*, di attitudini strategiche e comunicative e di *marketing*, di competenze relative alla progettazione e all'organizzazione di iniziative culturali.

I RISULTATI

Il servizio, attivo da breve periodo, ha fatto riscontrare un forte interesse da parte della popolazione settimese e di altri enti e uffici. Nello specifico è stata rilevata un'alta affluenza di pubblico quantificabile in 60 utenti al giorno e in un centinaio di passaggi. Le richieste che arrivano sono diverse e interessano tutti gli ambiti promossi dal servizio con particolare rilevanza sugli argomenti inerenti la ricerca del lavoro, la formazione professionale e l'educazione permanente, l'interesse per eventi culturali e ricreativi inerenti la città e i comuni limitrofi. Emerge l'esigenza, specie per alcune

* Iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito del programma "Cantieri", finalizzata alla valorizzazione e alla diffusione di esperienze di successo delle amministrazioni pubbliche ed ha, ormai, una propria storia, essendo arrivata, con successo, alla sesta edizione. I progetti devono rispondere al criterio dell'innovazione come strumento per avvicinarsi ai cittadini, migliorare la qualità dei servizi e creare valore. E' infatti la produzione di valore per l'utente finale, il metro con cui giudicare la qualità di un cambiamento e sfuggire così al pericolo dell'autoreferenzialità. Uno dei criteri ineludibili delle proposte progettuali è la trasferibilità, intesa come possibilità di rielaborare le soluzioni adottate per favorirne l'attuazione in altre realtà amministrative.

fasce d'età, di individuare soggetti che organizzino visite culturali e partecipazione ad eventi e manifestazioni in altre città.

I PUNTI DI FORZA

La città di Settimo Torinese avvia con quest'attività d'informazione, orientamento e consulenza un'esperienza innovativa rivolta a coinvolgere tutti i cittadini, a diffondere la conoscenza per il miglioramento della progettualità e della capacità di utilizzare risorse pubbliche e private in modo integrato, efficace ed innovativo a favore del territorio. La collocazione individuata, esterna agli edifici comunali, ma situata in un luogo di grande affluenza di pubblico quale l'isola pedonale, offre l'opportunità di dare maggiore visibilità al servizio ponendolo al di fuori di una visione solo istituzionale.

AMMINISTRAZIONE

Comune di Settimo Torinese
Settore promozione e sviluppo
Referente: Franco Ferraresi
tel. 011.8028285
promozione.sviluppo©comune.settimo-torinese.to.it

LA COMUNICAZIONE STRATEGICA DI UN COMUNE

L'IDEA

Gli obiettivi dell'iniziativa sono molteplici: passare da una comunicazione verso l'esterno meramente informativa ad una comunicazione strategica che riguardi tutti i settori dell'Ente; estendere e potenziare l'accesso all'informazione amministrativa attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie; promuovere strumenti efficaci di comunicazione interna per sviluppare buone prassi comunicative e per favorire l'integrazione tra servizi diversi e la sinergia dei vari operatori; coinvolgere e motivare tutti coloro che operano all'interno dell'ente favorendo la condivisione di obiettivi. di progetti e di cambiamenti in corso, anche attraverso l'attuazione di un piano di formazione continua.

IL PROGETTO

Il Servizio Comunicazione si articola in due differenti aree: area comunicazione esterna ed area comunicazione interna. La prima si occupa della progettazione e dell'attuazione di numerose campagne di comunicazione[1] e realizza una "Guida ai servizi", un periodico "Cremona in Comune" (bimestrale) che informa i cittadini sulle scelte dell'Amministrazione, una banca dati URP, una rete civica che costituisce una comunità telematica e ha prodotto una revisione della modulistica dell'Ente al fine di renderla disponibile *on-line*.

La seconda, invece, promuove corsi di aggiornamento continuo a favore dei dipendenti che operano al *front-office*. La formazione riguarda sia l'aggiornamento legislativo che la promozione all'utilizzo degli strumenti informatici e del portale Intranet, realizzato dal dicembre 2001, quale strumento di comunicazione interna veloce ed efficace. Viene inoltre pubblicato un periodico ad uso interno "In Comune", distribuito ai dipendenti con la busta paga.

Il progetto è stato inserito sia nella RPP per gli anni 2002-2004, sia nel PEG del Comune. È stato costituito un gruppo di progetto composto da personale interno e da consulenti esterni.

Al personale interno sono stati erogati incentivi economici legati al raggiungimento degli obiettivi previsti dai piani esecutivi di gestione, ed incentivi di natura non economica, come corsi di formazione *ad hoc* e lettere di encomio da parte dell'Amministrazione.

Sono state create nuove figure specialistiche, quali: il comunicatore (responsabile del servizio comunicazione), l'operatore della comunicazione, il responsabile banche dati, l'operatore documentarista (che si occupa dell'implementazione informatica delle banche dati), il responsabile editoriale del sito, ecc.

I RISULTATI

Le iniziative realizzate hanno senz'altro aumentato il consenso dei cittadini nei confronti delle scelte operate dall'Amministrazione. L'utilizzo della telematica ha aumentato la partecipazione dei cittadini, come dimostra il numero in costante crescita delle *e-mail* rivolte ai vari servizi. L'attività di comunicazione interna ha coinvolto 800 dipendenti dei quali circa 120 sono stati collegati al portale Intranet.

[1] Ad esempio nel periodo ottobre - dicembre 2001 è stato elaborato, in collaborazione con la Provincia, un "Piano di Comunicazione dell'Euro" che ha previsto azioni di informazione, formazione e sensibilizzazione rivolte ai cittadini ed ai dipendenti per agevolare il passaggio alla nuova moneta. Sono stati realizzati: un sito web sull'Euro, un corso di formazione per il personale del Comune tenuto presso le otto banche cittadine che hanno aderito all'iniziativa; un opuscolo informativo "Euro *no-problem*" distribuito presso gli sportelli informativi del Comune e degli altri Enti cittadini, corsi di formazione rivolti ai cittadini, agli anziani e ai non vedenti per abituarli all'utilizzo della nuova moneta.

I PUNTI DI FORZA

Il progetto mostra come la comunicazione, interna ed esterna, rappresenti uno strumento di importanza strategica delle scelte dell'Ente. La maggiore partecipazione dei cittadini e dei dipendenti alle scelte dell'Amministrazione aumenta, da una parte, il consenso politico intorno all'Amministrazione, dall'altro rende i dipendenti più motivati. Inoltre la scelta di aggiornare costantemente le risorse umane oltre a migliorarne la preparazione ne incoraggia la predisposizione al lavoro di gruppo e per progetti condivisi.

AMMINISTRAZIONE

Comune di Cremona
Servizio comunicazione - Settore personale, sviluppo organizzativo, comunicazione e politiche educative
Referente: Nicoletta Filiberti
tel. 0372.407951
comunicazione.comune@rccr.cremona.it

INFORMAZIONI AGLI UTENTI ATTRAVERSO LA RAI

L'IDEA

L'obiettivo del progetto è quello di garantire, 24 ore su 24, la massima diffusione delle informazioni e delle attività di pubblica utilità promosse e gestite dal Comune di Bari, cercando di raggiungere il maggior numero di cittadini.

IL PROGETTO

L'Amministrazione, in collaborazione con la RAI, ha progettato e realizzato fascicoli informativi contenenti videate dinamiche e costantemente aggiornate dagli operatori dell'URP.

Le informazioni sono state organizzate in sezioni tematiche.

All'occorrenza, a pié pagina dell'indice televideo, viene attivato un fascicolo speciale interamente dedicato ad argomenti di pubblica utilità, legati a particolari periodi o eventi.

Attraverso la fitta rete di referenti interni ed esterni all'ente, vengono raccolte quotidianamente le informazioni da pubblicare. Il gruppo di redazione analizza e tratta i dati, sintetizza i contenuti e immette le informazioni, adattandole alle rigide regole redazionali imposte dal sistema *tex ip* ed utilizzando un linguaggio chiaro e "sburocratizzato", secondo i canoni del Manuale di Stile promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Una volta in onda le notizie, gli uffici emittenti vengono informati per iscritto (via fax) in merito a periodo di trasmissione, indice delle pagine e sezione in cui le notizie sono pubblicate.

Il servizio Televideo è stato inserito negli obiettivi del PEG di ogni anno. La gestione e lo sviluppo del servizio è affidata alla Direzione di Staff URP; analogamente tutti i costi relativi, quali ad es.: abbonamenti speciali TV, contratto annuale etc., sono finanziati dal centro di Costo della stessa direzione.

Il progetto è stato ideato e realizzato da un gruppo di progetto composto da personale interno all'Amministrazione e dal personale di un'azienda in convenzione con l'ente. Il dirigente e il gruppo di progetto hanno partecipato ad attività di formazione tecnico-operativa tenuta dalla FINSIEL, società di gestione del Servizio Televideo.

I RISULTATI

Al suo avvio, il servizio televideo è stato promosso al pubblico attraverso la stampa locale, il "Giornale di Città" e la Fiera dei Comuni e delle Province che ha luogo a Bari annualmente. Viene, inoltre, periodicamente rilanciato ogni qual volta si attivino nuove pagine di pubblico interesse, coinvolgendo sia gli organi di stampa che le radio locali, per garantire la massima diffusione di ogni nuova iniziativa.

Infine, lo stesso servizio è disponibile presso l'URP, grazie ad un apparecchio televisivo destinato all'utenza che può, così, durante la permanenza presso gli stessi uffici, leggere e consultare le ultime novità in tempo reale. Proficuo e consolidato è anche il rapporto con le aziende speciali (AMIU, AMGAS, AMTAB), le associazioni cittadine, gli ordini professionali, le istituzioni pubbliche e private del territorio che inviano all'URP le notizie di pubblica utilità, i servizi erogati e il calendario delle loro attività in favore di anziani, ragazzi, disabili, ecc. da diffondere attraverso il Televideo.

I PUNTI DI FORZA

Il progetto consente all'ente pubblico di raggiungere capillarmente tutti i cittadini in modo gratuito e costante, anche quando gli uffici sono chiusi. Esso pone in primo piano l'attività dell'URP, facendolo

assurgere al ruolo di collettore e coordinatore dei flussi informativi dell'Ente al fine di rendere efficace e tempestiva la comunicazione con l'utenza.

AMMINISTRAZIONE

Comune di Bari
Direzione di staff-Ufficio relazioni con il pubblico
Referente: Matilde Traboce
tel. 080.5282813
staff.urp@comune.bari.it

RUBRICHE

RISPOSTE A QUESITI

Indice

			Pag.
Parere n.	189/04	Collaborazioni coordinate e continuative.	191
“	190/04	Obbligo di comunicazione previsto dall'art.34-bis del d.lgs.30 marzo 2001, n.165, ai casi di assunzioni obbligatorie di disabili.	193
“	191/04	Contratti di formazione e lavoro in scadenza nel 2004.	194
“	192/04	Assegnazioni di sedi di servizio per i genitori con figli minori fino a tre anni ex art. 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.	195
“	193/04	Richiesta parere in merito all’applicazione dell’art. 34 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel caso di stipulazione di contratti di formazione e lavoro.	196
“	194/CD	Applicabilità della mobilità volontaria a personale dipendente da una società per azioni.	198
“	1038/4/giov	Validità graduatorie.	199
“	3711/4	Possibilità di utilizzare una graduatoria concorsuale ai fini della stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato del personale.	200
“	4496/04/rom	D.lgs. 26.03.2001, n. 151, art. 42 bis: assegnazione di sede di servizio per i genitori con figli minori fino a tre anni.	201

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio per il trattamento normativo

Parere n. 189/04

Al Comune di .....

Oggetto: richiesta parere in merito alle collaborazioni coordinate e continuative

SINTESI: per l'affidamento degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa le pubbliche amministrazioni dovranno fare riferimento a quanto previsto dall'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dall'articolo 110, comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000, poiché le disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003 non sono applicabili alle pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procederà all'affidamento dell'incarico solo qualora non sia in grado di far fronte a quell'esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno e secondo i principi individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti. Rispetto alle necessità che manifestano un carattere permanente le amministrazioni dovranno provvedere con l'aggiornamento periodico dei profili professionali e anche con apposite iniziative di formazione e aggiornamento del personale in servizio

Con riferimento alla nota con la quale codesto Comune richiedeva un parere in merito ai riferimenti normativi da considerare in sede di affidamento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa si rappresenta l'avviso dello scrivente ufficio.

In primo luogo occorre considerare quale sia, al momento attuale, il quadro normativo di riferimento, all'interno del quale le amministrazioni procedono, in caso di necessità, all'affidamento di incarichi di consulenza coordinata e continuativa.

Come noto, il decreto legislativo n. 276 del 2003, in esecuzione della delega disposta con la legge n. 30 del 2003, all'articolo 1, comma 2, ha disposto espressamente l'inapplicabilità delle disposizioni ivi contenute alle pubbliche amministrazioni e nell'articolo 86, comma 8, ha previsto che il ministro per la Funzione pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del decreto legislativo anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi nella materia.

Ne consegue che per le autonomie locali le norme di riferimento rimangono l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e l'articolo 110, comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000, dalla lettura dei quali si evince che si può ricorrere a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa solo per prestazioni di elevata professionalità, caratterizzate da una elevata autonomia nel loro svolgimento tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo.

Come evidenziato da questo ufficio in precedenti pareri l'elemento dell'autonomia dovrà risultare prevalente, poiché in caso contrario sarebbero aggirate e violate le norme sull'accesso alla PA tramite concorso pubblico in contrasto con i principi costituzionali (artt. 51 e 97) ribaditi dalla Corte costituzionale in alcune recenti sentenze in materia di riqualificazione, nonché il principio, anch'esso

costituzionale, di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Tale necessità è stata ravvisata, in precedenza, anche dalla Corte dei conti, sezione controllo enti, che nella deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994, già aveva rappresentato la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione.

Pertanto, nel valutare la natura del rapporto da instaurare, il vero criterio distintivo potrebbe essere individuato nella mancanza del vincolo di subordinazione, come desumibile dalla lettura degli articoli 2094, 2086 e 2014 del codice civile, disposizioni nelle quali la dipendenza del lavoratore subordinato dal proprio datore di lavoro assume un ruolo primario, anche quale limitazione al potere decisionale, organizzativo etc. del lavoratore subordinato. Viceversa in presenza di lavoro autonomo il committente potrà verificare e controllare le modalità di esecuzione delle attività affidate, al solo fine di valutare la rispondenza del risultato con quanto richiesto e la sua funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Sulla natura dei rapporti, se di lavoro autonomo o subordinato, soccorre anche la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale partendo dalla considerazione che il solo nomen iuris, quale esplicazione del principio dell'affidamento delle parti, non consente di individuare completamente la natura della prestazione, è giunta ad indicare indici per l'individuazione della natura subordinata della prestazione.

L'affidamento dell'incarico a terzi potrà avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte a quell'esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno. Al riguardo soccorre nuovamente la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, la quale ha ribadito l'impossibilità di affidare, mediante rapporti di collaborazione, i medesimi compiti che sono svolti dai dipendenti dell'amministrazione.

I principi guida elaborati dalla Corte, ed espressamente richiamati dalla sezione giurisdizionale per il Veneto, relativamente alla eventualità di un danno erariale per affidamento di consulenze e delle correlate responsabilità, possono essere così riassunti quali condizioni necessarie per il conferimento degli incarichi:

- rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione conferente;
- impossibilità per l'amministrazione conferente di procurarsi all'interno della propria organizzazione le figure professionali idonee allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico, da verificare attraverso una reale ricognizione;
- specifica indicazione delle modalità e dei criteri di svolgimento dell'incarico;
- temporaneità dell'incarico;
- proporzione fra compensi erogati all'incaricato e le utilità conseguite dall'amministrazione.

Inoltre deve ritenersi che tali condizioni debbano tutte ricorrere perché l'incarico possa essere considerato conferito lecitamente e senza incorrere nell'ipotesi del danno erariale. Tale necessità, oltre a rispondere alla impostazione delle norme prima richiamate è stata affermata esplicitamente dalla stessa Corte.

E' opportuno, inoltre, ricordare in tale sede la necessità e l'onere che ricade sulle amministrazioni di individuare i fabbisogni duraturi o frequenti nell'ambito di provvedimenti di analisi e programmazione triennale dei fabbisogni, anche tramite l'aggiornamento periodico dei profili professionali in relazione ai mutamenti istituzionali e ai nuovi fabbisogni quando questi assumano un carattere permanente. Tale necessità emerge anche dalle indicazioni della Corte dei conti che ha avuto modo di sottolineare come la proroga del rapporto di incarico a personale esterno debba essere considerata una fattispecie assolutamente eccezionale .

Può essere utile, infine, nell'ambito della ricognizione delle professionalità esistenti all'interno, verificare la possibilità e la convenienza di formare o aggiornare personale interno sottoutilizzato o da riconvertire, in attuazione del principio guida che discende dalle finalità indicate dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e in particolare per "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane".

Tornando alla nuova tipologia del lavoro a progetto, ed in previsione della futura armonizzazione, non può non considerarsi che nella costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa la pubblica amministrazione committente può sempre tenere presente, per gli aspetti

della configurazione pratica del rapporto e quali elementi fondamentali, il programma da realizzare o la fase di lavoro da eseguire ad opera del collaboratore, pur nella tradizionale cornice giuridica del rapporto.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 3 febbraio 2004

S.d.P.

1. Si veda il sito www.funzionepubblica.it alla voce pareri, assunzioni
2. Si veda la sentenza n. 63 del 1999.
3. Si veda Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, 3 novembre 2003, n. 1124/2003 su "Giornale di diritto amministrativo" n. 1/2004. Sui medesimi principi si rinvia, inoltre, a: Corte dei conti, sez. I, 18 gennaio 1994, n 7; sez. I 7 marzo 1994, n. 56; sezioni riunite 12 giugno 2988, n. 27;sez. II 22 aprile 2002, n. 137; sez. controllo enti, del 22 luglio 1994, n. 33.
4. Corte dei conti, sezioni unite, 12 giugno 1988, n. 27.
5. Corte dei conti, sez. contr. enti, 28 aprile 1992, n. 19

• • • ● • • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n.190/04

Al Comune di .....
Dipartimento amministrativo
Area del Personale

e p.c. al Ministero dell'interno

Oggetto: obbligo di comunicazione previsto dall'art.34-bis del d.lgs.30 marzo 2001, n.165, ai casi di assunzioni obbligatorie di disabili

SINTESI: la comunicazione preventiva alle procedure di reclutamento prevista dall'art.34-bis del d.lgs.30 marzo 2001, n.165, deve essere effettuata anche nel caso in cui le amministrazioni pubbliche debbano procedere all'assunzione di disabili, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n.68.

Si fa riferimento alla nota di codesto Comune, con la quale è stato chiesto un parere in merito all'applicabilità dell'art.34-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, nel caso in cui le procedure di

reclutamento di personale che l'amministrazione intende attivare riguardino i disabili, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n.68.

In proposito, si ritiene che l'obbligo di comunicazione preventiva previsto dal citato art.34-bis sussiste anche nell'ipotesi di avviamento di procedure di reclutamento per l'assunzione di soggetti disabili. Infatti, la comunicazione in questione è funzionale alla ricollocazione del personale in disponibilità, cosicché la mancanza di assolvimento all'obbligo prescritto determinerebbe una minor tutela di tali categorie, nel caso di collocamento in disponibilità, rispetto agli altri pubblici dipendenti.

E' chiaro che l'eventuale assegnazione non potrà che riguardare ugualmente soggetti disabili, eventualmente collocati in disponibilità da altre amministrazioni.

In generale, comunque, in base all'art.34-bis del d.lgs. n.165/2001, le amministrazioni locali debbono inviare la comunicazione alle strutture regionali o provinciali competenti, le quali accertano la presenza nei propri elenchi di personale da ricollocare. Soltanto all'esito di questa verifica, le medesime strutture trasmettono la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica per le successive verifiche.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 12 febbraio 2004

• • • ● ● • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 191/04

Al Comune di .....
Area gestione del personale
Ufficio del personale

Oggetto: contratti di formazione e lavoro in scadenza nel 2004

SINTESI: l'art. 3, comma 63, della legge finanziaria n. 350/2004 si ritiene possa applicarsi, oltre che ai contratti di formazione e lavoro in scadenza nel 2003, anche a quelli in scadenza nel 2004, fermo restando che le conversioni dei predetti contratti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato siano sottoposte ai limiti di cui all'art. 3, comma 60, della citata L. n. 350/2003.

In riferimento al quesito posto da codesto Comune si rappresenta quanto segue.

L'art. 3, comma 63, della legge finanziaria n. 350/2004 prevede che le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro di cui all'art. 34, comma 18, delle legge n. 289/2002, possono essere effettuate nel rispetto delle limitazioni e modalità previste dai commi da 53 a 71 per l'assunzione di personale a tempo indeterminato. I rapporti in essere instaurati con il personale interessato alla predetta conversione sono comunque prorogati al 31 dicembre 2004.

Ciò posto, questo ufficio ritiene che la normativa in questione possa applicarsi, oltre che ai contratti di formazione e lavoro in scadenza nel 2003, anche a quelli in scadenza nel 2004, fermo restando che le eventuali conversioni dei predetti contratti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato siano sottoposte ai limiti di cui all'art. 3, comma 60, della predetta legge n. 350/2003.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 12 febbraio 2004

• • • ● ● • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio reclutamento

Parere n. 192/04

Al Ministero dell'interno
Dipartimento per gli affari interni e territoriali
Direzione centrale per le risorse umane
00100ROMA

Oggetto: art. 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Quesito

Si fa riferimento alla nota con la quale viene posto un quesito circa le modalità di applicazione della disposizione in oggetto, che ha inserito nel d.lgs n. 151/01, l'art. 42 bis.

Detto articolo prevede, com'è noto, la possibilità per i genitori con figli minori fino a tre anni, dipendenti di amministrazioni pubbliche, di essere assegnati, per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa.

Il dubbio sollevato da codesto ministero in ordine a tale disposizione riguarda, nello specifico, l'ambito temporale del beneficio, ovvero se l'assegnazione temporanea in esame debba essere, in ogni caso, limitata fino al compimento dei tre anni di età dei minori.

Al riguardo, lo scrivente Dipartimento è dell'avviso che il limite di età (figli al di sotto dei tre anni), stabilito dalla disposizione, è il requisito soggettivo che da diritto al beneficio, determinandone l'arco temporale entro il quale va fatta la richiesta e non il limite entro cui deve necessariamente concludersi l'assegnazione provvisoria.

L'espressione utilizzata dal legislatore "per un periodo complessivo non superiore a tre anni" definisce, pertanto, la durata massima (tre anni) dell'agevolazione, senza alcun riferimento all'età dei minori.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 4 maggio 2004

• • • ● ● • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio mobilità

Parere n. 193/04

Al Comune di ....

e p.c. al Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – IGOP
Via XX settembre 97
00187 ROMA

Ministero dell'interno
Dipartimento per gli affari interni e territoriali
Direzione centrale per le autonomie
Palazzo del Viminale
00187 ROMA

Provincia di Cremona
Settore economia, istruzione, formazione professionale e lavoro
Servizio lavoro
Viale Dante, 134
26100 Cremona

Regione Lombardia

Direzione generale formazione, lavoro, istruzione
Via Cardano, 10
29124 MILANO

Oggetto: richiesta parere in merito all'applicazione dell'art. 34 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel caso di stipulazione di contratti di formazione e lavoro

SINTESI: ove le amministrazioni pubbliche intendano stipulare contratti di formazione e lavoro, la comunicazione di cui all'art. 34 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 deve essere effettuata precedentemente al momento dell'attivazione della procedura concorsuale per coprire i posti con contratto di formazione e lavoro.

Si fa riferimento alla lettera in cui viene chiesto un parere in merito all'operatività dell'art. 34 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in relazione alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro.

Al riguardo, in primo luogo, la stipulazione del contratto di formazione e lavoro è normalmente finalizzata al mantenimento in servizio del lavoratore dopo lo svolgimento del periodo formativo, in considerazione della sua precipua funzione, che ne rappresenta allo stesso tempo l'utilità. La circostanza si desume anche dalle previsioni legislative (art. 8, comma 6, l. n. 407 del 1990) e contrattuali (art. 3 del CCNL regioni – autonomie locali stipulato il 14 settembre 2000), secondo cui l'amministrazione può ricorrere nuovamente a tale contratto solo nel caso in cui abbia mantenuto in servizio almeno il 60% dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro sia scaduto nei 24 mesi precedenti.

Inoltre, nel momento in cui si procede alla trasformazione del contratto in rapporto a tempo indeterminato, non sussiste l'obbligo per la pubblica amministrazione di attivare una nuova procedura concorsuale pubblica, poiché tale adempimento deve essere soddisfatto nella fase antecedente, di selezione dei lavoratori da assumere con contratto di formazione e lavoro. Ai fini della trasformazione, pertanto, le amministrazioni procedono di regola all'accertamento selettivo ed alla valutazione del livello di idoneità acquisito dai lavoratori, con riferimento al contenuto professionale dei posti da conferire.

Sulla base di quanto detto, si ritiene che l'obbligo di effettuare la comunicazione previsto dall'art. 34 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 debba essere adempiuto preventivamente alla procedura concorsuale per la selezione dei candidati con cui stipulare il contratto formativo.

Si rammenta, comunque, che le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici non economici nazionali debbono effettuare le comunicazioni relative all'avvio di procedure di assunzione di personale alle competenti strutture provinciali o regionali (art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), che verificano la situazione nei propri elenchi di dipendenti da assegnare e, se non sussiste personale corrispondente alla richiesta, rimettono la questione al Dipartimento della funzione pubblica, il quale, accertata l'eventuale presenza nei propri elenchi di personale rispondente alle esigenze evidenziate, ne dispone l'assegnazione. Pertanto, la valutazione circa l'assegnazione di personale da parte del Dipartimento della funzione pubblica è preceduta dalla preventiva valutazione ad opera delle competenti strutture, con la conseguenza che la comunicazione deve essere indirizzata alle stesse, oltre che, per conoscenza, a questo Dipartimento.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 9 luglio 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale pubbliche amministrazioni
Servizio mobilità

Parere n.194/CD

All'Azienda sanitaria locale....
Via ...

Oggetto: applicabilità della mobilità volontaria a personale dipendente da una società per azioni

Sintesi: le disposizioni in materia di mobilità volontaria dei pubblici dipendenti previste dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si applicano al solo personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso decreto. Pertanto, salva diversa disposizione, esse non consentono il passaggio nei ruoli di una pubblica amministrazione di personale appartenente ad un organismo di natura privata, come una s.p.a.

Si è richiesto un parere in merito al trasferimento per mobilità nei ruoli dall'Azienda sanitaria locale ..... di un dipendente dell'Azienda speciale mobilità del comune di ....., trasformata in società per azioni.

Al riguardo, la trasformazione in società della predetta Azienda, avvenuta - secondo quanto riportato - con deliberazione n. 3740 del 7 novembre 2000, conferma che il rapporto di lavoro del personale da essa dipendente è disciplinato esclusivamente dalle norme vigenti per il settore del lavoro privato, con la conseguenza che non è possibile attivare le procedure di mobilità previste dall'art. 30 del 30 marzo 2001, n.165, che possono trovare applicazione solo nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui l'art. 1, comma 2, del medesimo decreto. Pertanto, si ritiene che l'istanza di trasferimento in questione non possa aver seguito.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 2 agosto 2004

• • • ● • • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 1038/4/giov

Alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di ...

Oggetto: validità graduatorie

In riferimento al quesito posto da codesta amministrazione si rappresenta quanto segue.

L'art. 34, comma 12, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) stabilisce che i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale presso le amministrazioni pubbliche che per l'anno 2003 sono soggette a limitazioni delle assunzione di personale a tempo indeterminato sono prorogate di un anno.

Tale norma, quindi, si applica e tutte le amministrazioni pubbliche che, per l'anno 2003, sono state sottoposte a limitazioni di assunzione di personale a tempo indeterminato.

Considerato, pertanto, che con decreto del Ministero delle attività produttive del 27 maggio 2003, sono stati individuati, ai sensi del comma 11 del predetto art. 34 della legge n. 289/2002, per le Camere di commercio, industria e artigianato e l'Unioncamere specifici indicatori volti a definire le condizioni di equilibrio economico-finanziario con riguardo alla definizione dei criteri e dei limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003, questo dipartimento è dell'avviso che la proroga di un anno dei termini di validità delle graduatorie sia applicabile a codesta Camera di commercio ai sensi del citato comma 12 dell'art. 34 della l. n. 289/2002, in quanto soggetta a dette limitazioni.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 10 giugno 2004

• • • ● ● • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 3711/4

All' .....

e , p.c. al Ministero dell'economia e delle finanze
RGS-IGOP
Roma

Oggetto: quesito concernente la possibilità di utilizzare una graduatoria concorsuale ai fini della stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato del personale presso l' ....

Con riferimento alla nota con la quale codesta amministrazione ha chiesto un parere a questo Dipartimento in merito alla possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di personale non dirigenziale in servizio presso codesta amministrazione mediante l'utilizzo di una graduatoria concorsuale, si rappresenta quanto segue.

Codesta amministrazione, tenuto conto dell'imminente scadenza dei contratti a tempo determinato e stante la dichiarata esigenza di personale necessario ad assicurare il pieno svolgimento delle attività istituzionali, ha chiesto a questo Dipartimento un parere in merito alla possibilità di applicare la disciplina concernente la proroga dei rapporti a tempo determinato di cui all'articolo 5 del d.lgs n. 368/2001, ed in particolare, se sia possibile, dopo che sia decorso il termine di venti giorni di cui all'art. 5, comma 3, del d.gs. n. 368/2001, riassumere lo stesso lavoratore il cui contratto a termine risulta scaduto.

L'articolo 5, commi 3, del d.lgs. n. 368/2001 disciplina una specifica fattispecie che prevede che nel caso di riassunzione legittima a termine entro un periodo di dieci giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, ovvero entro un periodo di venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a sei mesi, il secondo contratto a termine "si considera a tempo indeterminato".

Riguardo alla citata fattispecie, si ritiene che siano applicabili gli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001 che disciplinano le procedure di reclutamento per le assunzioni di personale a tempo indeterminato e determinato nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare l'art. 36, comma 2, del citato d.lgs. 165/2001 stabilisce che la violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato come è invece previsto per il settore privato. Infatti, l'art. 97 della Costituzione dispone, al riguardo, una fondamentale ed inconfutabile differenza tra i regimi lavoristici pubblici e privati, proprio in una fase determinante, come quella costitutiva del rapporto di lavoro, per il quale si prevede il principio della selezione mediante concorso pubblico. Il comma 3 del medesimo art. 97, infatti, individua nel concorso lo strumento di selezione che consente, in linea di principio, di individuare nel modo più efficiente possibile e con soddisfacente grado di imparzialità i dipendenti migliori. Così garantendo il buon andamento dell'azione amministrativa.

Sul punto, la medesima Corte Costituzionale (sentenza 27/3/2003, n. 89) ha escluso la possibilità di conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni in quanto contraria ai principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Ciò posto, si ritiene che il d.lgs. 368/2001 debba applicarsi nella PA entro i limiti e nel rispetto di principi di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 trattandosi di disposizione di carattere speciale e derogatoria rispetto al regime del rapporto di lavoro privato. L'estensione delle previsioni normative ordinarie sulla conversione del rapporto di lavoro non solo si pongono in aperto contrasto col regime normativo speciale pubblico che è intangibile dalle norme disciplinanti il regime privato, ma potrebbero costituire un modo per aggirare i principi della Costituzione, quali quelli del concorso pubblico e dell'imparzialità.

Tutto ciò premesso si ritiene che ai fini dell'assunzione di unità di personale a tempo determinato codesta amministrazione, stante la dichiarata esigenza di personale necessario ad assicurare il pieno svolgimento delle attività istituzionali, possa procedere alla stipula di nuovi contratti di lavoro a tempo determinato mediante l'utilizzo della graduatoria concorsuale ancora valida nel rispetto dei principi e della normativa di cui agli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'articolo 3, comma 65, della legge n. 350/2003. Quest'ultima normativa prevede, infatti, un espresso limite di spesa per le assunzioni a tempo determinato, le convenzioni e le collaborazioni coordinate e continuative, fatte salve quelle che non gravano sui bilanci e sulle risorse proprie dell'amministrazione, come i finanziamenti comunitari e internazionali o fondi derivanti da contratti con le imprese o con altre

amministrazioni pubbliche.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 17 maggio 2004

• • • ● • • •

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio reclutamento

Parere n. 4496/04/rom

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale degli affari generali, risorse umane e attività ispettive
Divisione V
ROMA

Oggetto: d.lgs. 26.03.2001, n. 151, art. 42 bis. Quesito

Si fa riferimento alla nota di codesto ministero, con la quale si chiede di conoscere l'avviso interpretativo di questo dipartimento in ordine alla modalità di applicazione della disposizione contenuta nell'art. 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che ha modificato il d.lgs. n. 151/01, prevedendo l'articolo 42 bis.

Al riguardo si rappresenta quanto segue.

Detto articolo prevede, com'è noto, che il genitore con figli minori fino a tre anni, dipendente da amministrazioni pubbliche, può essere assegnato, a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione.

L'eventuale dissenso deve essere motivato.

Occorre preliminarmente stabilire che destinatari della norma sono i genitori, con figli minori fino a tre anni, che siano dipendenti di una delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

La disposizione in esame, implicitamente, trova applicazione, in analogia a quanto previsto dall'art. 3, comma 5, della legge 8 marzo 2000, n. 53, anche nei confronti dei genitori adottivi o affidatari.

Le assegnazioni in parola possono effettuarsi sia nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza dell'interessato, sia in amministrazioni di comparto diverso con priorità ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa (lavoro subordinato o autonomo).

Sia nell'uno che nell'altro caso è necessario l'assenso dell'amministrazione di provenienza e di destinazione, naturalmente l'interessato avrà diritto alla conservazione del posto presso l'amministrazione di appartenenza per l'intero periodo dell'assegnazione.

La temporanea indisponibilità del posto, non preclude all'amministrazione di destinazione presso cui il dipendente risulta assegnato, la possibilità di avviare mediante procedure di reclutamento e nel rispetto della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, l'eventuale copertura del posto resosi successivamente disponibile dalla cessazione della predetta assegnazione.

Il posto temporaneamente disponibile, presso l'amministrazione di appartenenza del dipendente trasferito, non potrà, ai sensi della norma in esame, essere utilizzato ai fini di una nuova assunzione.

Per quanto riguarda, inoltre, la corrispondenza del posto vacante e disponibile, in aderenza a quanto previsto in materia di mobilità volontaria, di cui all'art. 30 del d.lgs. 165/2001, deve riferirsi alla posizione economica in quanto professionalmente assimilabile.

Quanto alla problematica che riguarda la temporaneità del beneficio, si è dell'avviso che il limite di età (figli al di sotto dei tre anni) stabilito dalla disposizione è i! requisito soggettivo che da diritto al beneficio, delimitandone l'arco temporale entro il quale va fatta la richiesta e non il limite entro cui deve necessariamente concludersi l'assegnazione provvisoria.

Si ricorda, infine, come a tali procedimenti vadano applicati non solo i principi derivanti dalla legge 241/90, ma anche i principi relativi alla tutela dei dati personali previsti dal T.U.–D.lgs. 30 giugno 2003, n.196, recante “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 1 giugno 2004

CIRCOLARI

Indice

Pag.

Circolare 4 marzo 2004, n. 1 "*Rideterminazione delle dotazioni organiche*". 207

Circolare n. 2/04, "*Rilevazione dei dati riguardanti "Permessi, aspettative e distacchi sindacali - Aspettative e permessi per funzioni pubbliche" per l'anno 2003*". 212

Circolare 15 luglio 2004, n. 4, "*Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale*". 218

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Circolare 4 marzo 2004, n. 1

RIDETERMINAZIONE DELLE DOTAZIONI ORGANICHE (*G.U. n. 93 del 21-4-2004*)

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
- Ufficio del Segretario generale

A tutti i ministeri
- Gabinetto -
- Direzione generale affari generali e personale

Al Consiglio di Stato
- Ufficio del segretario generale

Alla Corte dei conti
- Ufficio del Segretario generale

All'Avvocatura generale dello Stato
- Ufficio del Segretario generale

Alle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
(per il tramite dei ministeri interessati)

Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
- Ufficio del segretario generale

Agli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001

Alle agenzie di cui al decreto legislativo n. 300/1999
(per il tramite dei ministeri interessati)

Agli enti pubblici non economici
(per il tramite dei ministeri vigilanti)

e, p.c.

Alla Presidenza della Repubblica
- Segretariato generale

All'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)

Al ministero dell'Economia e delle finanze
- Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGOP

Loro sedi

Premesse

Il processo di riforma e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni ha tra i suoi obiettivi anche quello di razionalizzare le strutture e l'organizzazione secondo i criteri di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità ed ampia flessibilità, assicurando il collegamento delle attività tra gli uffici. Il tema dell'organizzazione e delle dotazioni organiche è stato riproposto recentemente dall'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), mettendo in rilievo l'esigenza di rivedere le strutture alla luce dei processi generali di razionalizzazione e del nuovo assetto costituzionale. Tale previsione non è limitata temporalmente all'anno 2003, ma continua a spiegare i suoi effetti per le amministrazioni che non vi avessero adempiuto, contenendo comunque alcuni principi generali guida in materia di organizzazione.

Si ritiene opportuno, pertanto, intervenire in questa sede per ricordare che, nell'adozione dei provvedimenti di ridefinizione e rideterminazione delle dotazioni organiche del personale, le amministrazioni dovranno assicurare il rispetto dei principi organizzativi fissati dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, dei criteri cui ispirare l'organizzazione individuati dall'art. 2, comma 1, nonché dei principi contenuti nella legge 15 maggio 1997, n. 59, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 34, comma 1, lettere a), b), c), della legge n. 289/2002.

Normativa

Il Dipartimento della funzione pubblica ha diramato linee guida, istruzioni e modalità attuative concernenti la rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni con lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, alla quale si rinvia integralmente e con cui sono state fornite indicazioni, concordate con il ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire in modo omogeneo l'attuazione degli adempimenti previsti dall'art. 34 della legge n. 289/2002, per le Amministrazioni centrali dello Stato e per gli enti e/o agenzie da esse vigilati, per le aziende autonome e per gli enti pubblici non economici.

Il predetto art. 34, al comma 1, stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche, di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione dei Comuni aventi una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, devono provvedere, sulla base dei principi di cui all'art. 1, comma 1, del predetto decreto legislativo, alla rideterminazione delle dotazioni organiche, tenendo conto, del processo in atto di riforma dei ministeri e degli Enti pubblici non economici, ai sensi della legge 6 luglio 2002, n. 137, della riorganizzazione e trasformazione degli Enti, ai sensi di quanto previsto dal Capo III del Titolo III della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nonché del trasferimento di funzioni alle regioni ed enti locali derivante dalla modifica del Titolo V della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dall'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni.

Tali processi di trasformazione assumono, infatti, particolare rilevanza per l'impatto prodotto sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e vanno, pertanto, tenuti in debito conto nel processo di riprogrammazione e ridistribuzione del capitale umano.

Il comma 2 dello stesso art. 34 pone, ai suddetti fini, due vincoli tassativi:

- il rispetto del principio di invarianza della spesa;
- il limite dei posti complessivi di organico di diritto individuati alla data del 29 settembre 2002 da provvedimenti formali vigenti.

Il successivo comma 3 stabilisce che, nell'attesa del perfezionamento dei provvedimenti attuativi di cui al comma 1, sono provvisoriamente individuate le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni in misura pari ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002. In tale provvisoria

individuazione devono essere ricompresi, altresì, eventuali posti per i quali, alla medesima data, siano in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Ulteriormente, vengono fatti salvi i predetti effetti per fattispecie derivanti da previsioni normative transitorie, che obbligano a situazioni organizzative non corrispondenti a definitive modifiche strutturali (art. 3, comma 7, ultimo periodo, della legge 15 luglio 2002, n. 145 e art. 52, comma 68, della legge n. 448 del 2001), o da provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni ai sensi della legge n. 137/2002, il cui iter sia stato già formalmente avviato prima del 31 dicembre 2002.

Applicazione

A tale riguardo si segnala che, nelle more del completamento delle procedure di rideterminazione previste dall'art. 34, comma 1, della legge n. 289/2002, la provvisoria individuazione, operata *ex lege*, prevista dal successivo comma 3 ha, comunque, comportato nei confronti di tutti i destinatari della norma una modifica della precedente dotazione organica.

Le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, quindi, anche se le stesse non hanno provveduto ad adottare formali provvedimenti, con i quali abbiano dato atto di tale provvisoria individuazione, sono comunque quelle previste dal comma 3, del predetto art. 34, che, come detto, tiene conto dei posti coperti al 31 dicembre 2002 e dei posti per i quali risultino, alla stessa data, in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Come già rappresentato nella predetta lettera circolare dell'11 aprile 2003 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, tale formalizzazione è, invece, necessaria ai fini della successiva rideterminazione, in quanto atto preliminare all'attivazione del relativo procedimento.

Conseguentemente, tutte le amministrazioni che ancora non hanno provveduto a tale ultimo adempimento, dovranno tenere conto, nell'attuazione delle politiche di gestione riguardanti il proprio personale, della loro attuale dotazione organica, così come individuata ai sensi dell'art. 34, comma 3. Pertanto, le procedure di mobilità, di riqualificazione e di reclutamento dovranno essere attuate in relazione al numero di posti individuati nelle vigenti dotazioni organiche di ogni singola amministrazione.

Si evidenzia che la proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte dell'amministrazione produce i propri effetti solo a seguito del perfezionamento dell'*iter* procedimentale di approvazione.

Linee guida

In tale occasione, si ritiene opportuno fornire ulteriori indicazioni per la predisposizione dei provvedimenti di ridefinizione e rideterminazione delle dotazioni organiche complessive e delle relazioni tecniche di accompagnamento agli stessi, richiamando principi e obiettivi, concordati dal Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni e dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGOP.

Tale attività, infatti, deve rappresentare per l'amministrazione non un mero atto formale ma un atto di programmazione e pianificazione che, sulla base della definizione degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, concorre alla definizione di un sistema complessivamente efficace ed efficiente di gestione delle risorse. In attuazione del principio costituzionale di buon andamento, devono trovare applicazione in questa sede, in particolare, i criteri individuati dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia, nonché quelli previsti dagli articoli 6 e 8.

Sotto tale punto di vista, la rideterminazione della dotazione organica deve, quindi, derivare dalla complessiva analisi dei compiti istituzionali, effettuata alla luce degli indirizzi programmatici e tener conto, oltre che delle fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell'amministrazione, anche dei documenti di programmazione generale quali il Documento di programmazione economico finanziaria, la legge finanziaria, nonché di quelli specifici quali la Direttiva annuale del ministro, o dell'organo di direzione politica dell'ente, con cui sono definiti gli obiettivi annuali dell'amministrazione e dei vari uffici.

Sulla base di tali indirizzi e priorità può, pertanto, essere avviato un processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa diretto a valutare la tipologia degli obiettivi e, in relazione a questi, la disponibilità delle risorse finanziarie o, in alternativa, le modalità di reperimento delle stesse, nonché all'individuazione delle risorse umane necessarie e le modalità di utilizzo.

Modalità attuative

Alla luce di quanto esposto, le amministrazioni in indirizzo che ancora non abbiano dato compiuta attuazione agli adempimenti di cui all'art. 34, commi 1 e 2 della legge n. 289/2002, nell'elaborazione della proposta di rideterminazione della dotazione organica, dovranno provvedere ad un'analisi degli effettivi fabbisogni come sopra delineata, nella quale tenere conto dei principi individuati dall'art. 34, comma 1, lettere a), b) e c) della predetta legge, e, quindi, anche dei seguenti aspetti che comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche:

a) processi effettuati, o in atto, di privatizzazione e opportunità di esternalizzazione di servizi, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 448/2001;
b) processi di informatizzazione della pubblica amministrazione con riferimento a quanto evidenziato nelle linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004 (per es. la diffusione del protocollo informatico, l'*e-procurement*);
c) trasferimento di funzioni ad altri livelli di governo. La proposta dovrà, inoltre, essere accompagnata, oltre che dal formale provvedimento di individuazione provvisoria ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 289/2002, da una relazione tecnica illustrativa che evidenzi, in particolare:

    1) gli eventuali nuovi processi attribuiti all'amministrazione;
    2) i processi trasferiti a regioni ed enti locali o, comunque, non più esercitati;
    3) gli obiettivi indicati con la direttiva annuale del ministro o dell'organo di direzione politica dell'ente;
    4) una quantificazione delle risorse necessarie, anche in termini finanziari, relativa all'analisi degli effettivi fabbisogni di personale, che comunque contenga un raffronto alla dotazione organica vigente al 29 settembre 2002;
    5) i dati disponibili sul controllo di gestione.

Per quanto riguarda, in particolare, il punto 4, la quantificazione delle risorse umane necessarie per la prosecuzione dell'attività dovrà essere effettuata in relazione alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, tenendo anche conto del piano annuale di formazione, di cui all'art. 7-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Pertanto, a tal fine, occorrerà fare riferimento ai dati e alle relazioni degli organi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Si ricorda, inoltre, la disposizione di cui all'art. 5, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui «Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'art. 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione».

E' opportuno, anche, ricordare che l'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001 prevede tra gli atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni

pubbliche, oltre alla verifica degli effettivi fabbisogni, la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative. Pertanto, ogni amministrazione, essendo tenuta ad operarvi in via diretta, ne deve comunque dare atto nella proposta di rideterminazione, allegando la relativa documentazione.

Per quanto riguarda le proposte di rideterminazione derivanti, in particolare, da un'analisi dei fabbisogni effettuata sulla base della ricollocazione di alcuni compiti tra diversi livelli di governo derivanti dall'attuazione del Titolo V della Costituzione, appare, inoltre, necessario che le amministrazioni in indirizzo osservino i principi dettati in materia di contenimento della spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica, sia pur in presenza di eventuali variazioni delle tipologie professionali necessarie al proseguimento delle attività istituzionali.

Sulla base di quanto esposto è opportuno, quindi, che le proposte di rideterminazione della dotazione organica che non apportano significative riduzioni a quella vigente al 29 settembre 2002, limite fissato dall'art. 34, comma 2, debbano recare motivazioni approfondite nel dettaglio sull'*iter* seguito per giungere alla quantificazione proposta e sulle ragioni che giustificano tale decisione.

Conclusioni

Pertanto, le proposte di rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni in indirizzo dovranno essere accompagnate: dal formale provvedimento di individuazione provvisoria; dalla documentazione relativa all'avvenuta consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative; dalla relazione tecnica, contenente, in particolare, gli elementi indicati ai numeri da 1 a 5 del precedente paragrafo.

Roma, 4 marzo 2004

Il ministro per la Funzione pubblica
Luigi Mazzella

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio Relazioni Sindacali
Prot. 41712/04/8.0.249.8

Circolare n. 2/04

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Segretariato Generale
Dipartimento degli AA.GG. e del Personale
A TUTTI I MINISTERI
Gabinetto
Direzione Gen. AA.GG. e Personale
AL CONSIGLIO DI STATO
Segretariato Generale
ALLA CORTE DEI CONTI
Segretariato Generale
ALL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
Segretariato Generale
AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE D COORDINAMENTO NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA PROVINCIA DI TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA PROVINCIA DI BOLZANO
AL COMMISSARIO DELLO STATO DELLA REGIONE SICILIANA
AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
(per il tramite del Ministero dell'Interno)
ALLE AGENZIE FISCALI
(per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze)
ALLE ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE E SPECIALIZZAZIONE ARTISTICA E MUSICALE
(per il tramite del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)
ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO AD ORDINAMENTO AUTONOMO
(per il tramite dei Ministeri interessati)
AI PRESIDENTI DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
(per il tramite dei Ministeri vigilanti)
AI PRESIDENTI DELLE ISTITUZIONI E DEGLI ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE
(per il tramite dei Ministeri vigilanti)
AI RETTORI DELLE UNIVERSITA' E DELLE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE
(per il tramite del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)
AI PRESIDENTI DELLE GIUNTE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME
(per il tramite dei Rappresentanti e dei Commissari di Governo)
AGLI ASSESSORI ALLA SANITA' DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME
(per il tramite dei Rappresentanti e dei Commissari di Governo)
AI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI A STATUTO ORDINARIO
(per il tramite dei Prefetti dei Capoluoghi di Regione)
AGLI ASSESSORI ALLA SANITA' DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
(per il tramite dei Prefetti dei Capoluoghi di Regione)
AGLI ENTI STRUMENTALI DELLE REGIONI
(per il tramite dei Presidenti delle Giunte Regionali)
ALLE AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA PERSONA (ex IPAB) CHE SVOLGONO PREVALENTEMENTE FUNZIONI ASSISTENZIALI
(per il tramite dei Presidenti delle Giunte Regionali)
ALLE PROVINCE
(per il tramite dei Prefetti)

AI COMUNI
(per il tramite dei Prefetti)
ALLE COMUNITA' MONTANE
(per il tramite dei Prefetti)
AI CONSORZI TRA COMUNI, PROVINCE E COMUNITA' MONTANE
(per il tramite dei Prefetti)
ALLE CAMERE DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA
(per il tramite dell'Unioncamere)
AGLI ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI
(per il tramite dell'Aniacap)
ALLA AGENZIA AUTONOMA PER LA GESTIONE DELL'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE ALLE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE
(per il tramite degli Assessori alla Sanità delle Regioni e delle Province Autonome)
AGLI ISTITUTI DI RICOVERO E DI CURA A CARATTERE SCIENTIFICO
(per il tramite degli Assessori alla Sanità delle Regioni e delle Province Autonome)
AGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERI-MENTALI
(per il tramite degli Assessori alla Sanità delle Regioni e delle Province Autonome)
ALL'OSPEDALE GALLIERA DI GENOVA E ALL'ORDINE MAURIZIANO DI TORINO
(per il tramite degli Assessori alla Sanità, rispettivamente, delle Regioni Liguria e Piemonte)
ALLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE
(per il tramite degli Assessori alla Sanità delle Regioni)
ALLE EX ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA (IPAB) CHE SVOLGONO PREVALENTEMENTE FUNZIONI SANITARIE
Sanità delle Regioni e delle Province Autonome)
ALLE RESIDENZE SANITARIE ASSISTITE A PREVALENZA PUBBLICA
(per il tramite degli Assessori alla Sanità delle Regioni e delle Province Autonome)
ALLA AGENZIA PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI
per il tramite dell'Assessore alla Sanità della Regione Lazio)
ALL' ANCI
ALL' UPI
ALL' UNCEM
ALL' UNIONCAMERE
ALL' ANIACAP
ALLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO
ALLE AZIENDE ED AGLI ENTI DI CUI ALL'ART. 70, COMMA 4, DEL D.L.VO N. 165/2001 (ASI.- CASSA DD.PP. - CNEL. - CONI - ENAC - ENEA.- UNIONCAMERE)
ALLA AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ARAN)
ALLA COMMISSIONE DI GARANZIA PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

e p.c.

ALLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA
Segretariato Generale

Oggetto:

• Art. 50, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Rilevazione dei dati riguardanti "Permessi, aspettative e distacchi sindacali - aspettative e permessi per funzioni pubbliche" per l'anno 2003;

• contratto collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 (S.O. alla G.U. n. 207 del 5 settembre 1998);

• contratto collettivo nazionale quadro del 25 novembre 1998 (S.O. alla G.U. n. 292 del 15 dicembre 1998);

• contratti collettivi nazionali quadro integrativi del 27 gennaio 1999 (G.U. n. 33 del 10 febbraio 1999);
• contratto collettivo nazionale quadro del 9 agosto 2000 (S.O. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 2000);

• contratto collettivo nazionale quadro del 27 febbraio 2001 (G.U. n. 56 dell'8 marzo 2001);

• contratto collettivo nazionale quadro del 21 marzo 2001 (G.U. n. 86 del 12 aprile 2001);
contratto collettivo quadro del 19 giugno 2002 (G.U. n. 150 del 28 giugno 2002);

• contratto collettivo nazionale quadro del 18 dicembre 2002 (G.U. n. 303 del 28 dicembre 2002);

• d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254 (S.O. alla G.U. n. 180 del 3 agosto 1999);
• d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164 (S.O. alla G.U. n. 178 del 31 luglio 2002);
• d.P.R. 20 febbraio 2001, n. 114 (G.U. n. 86 del 12 aprile 2001);
• d.P.R. 23 maggio 2001, n. 316 (G.U. n. 180 del 4 agosto 2001)

Premessa

Le amministrazioni pubbliche sono tenute, ai sensi della normativa indicata in oggetto, ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le informazioni relative ai dipendenti che nell'anno 2003 hanno fruito di distacchi, permessi cumulati sotto forma di distacco, aspettative e permessi sindacali, aspettative e permessi per funzioni pubbliche.

I dati riepilogativi desunti dalle comunicazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche, come da espressa previsione normativa, devono essere pubblicati - a cura del Dipartimento della funzione pubblica - in un apposito Allegato alla Relazione annuale sullo stato della Pubblica Amministrazione da presentare al Parlamento ai sensi dell'art.16 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Inoltre, ai sensi dell'art. 11, comma 7, e dell'art. 14, comma 1, del CCNQ del 7 agosto 1998, e successive modifiche ed integrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica utilizzerà i suddetti dati per effettuare la verifica del rispetto dei contingenti, fissati contrattualmente per ogni confederazione ed organizzazione sindacale, relativamente ai distacchi, alle aspettative, ai permessi cumulati sotto forma di distacco nonchè ai permessi per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi statutari.

Dalle risultanze della predetta azione di verifica, in armonia con quanto stabilito dall'art. 19, comma 8, del menzionato CCNQ del 7 agosto 1998 e successive modifiche e integrazioni, discende, per i casi di superamento dei contingenti come sopra fissati, l'obbligo, per le confederazioni e le organizzazioni sindacali interessate, di restituire alle amministrazioni di appartenenza dei relativi dirigenti sindacali il corrispettivo economico per i distacchi, i permessi cumulati sotto forma di distacco e le ore di permesso fruite in misura superiore ai richiamati contingenti.

A tale proposito, non sfugge certamente alle amministrazioni in indirizzo l'importanza, la complessità e la delicatezza dei relativi adempimenti. Essi sono, infatti, preordinati all'esplicazione di "funzioni di poteri di natura accertativa" ai fini della cognizione di eventuali situazioni pregiudizievoli alle amministrazioni, in quanto comportanti danni alla finanza pubblica.

Da qui l'esigenza di una rilevazione puntuale e quanto mai completa dei dati, significando fin da ora che il mancato invio sarà considerato come il verificarsi di "una situazione di fatto con potenzialità lesiva ... da segnalare agli uffici del Procuratore presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente al fine di eventuali iniziative intese a coadiuvare l'azione amministrativa rivolta a che la potenzialità non si trasformi in evento lesivo per l'erario" (cfr.

”Indirizzo di coordinamento prot. I C/16 del 28 febbraio 1998 del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti”).

Disposizioni e modalità operative per l’anno 2003

Per poter assolvere ai precisi dettati legislativi e contrattuali e per poter disporre in tempo utile dei dati in argomento, si invitano le amministrazioni pubbliche in indirizzo ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica entro e non oltre il 31 maggio 2004 le informazioni relative al personale dipendente che nell’anno 2003:

a) è stato collocato in distacco sindacale retribuito, con l’indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell’area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in distacco e del numero dei giorni utilizzati. I casi di collocamento in distacco sindacale del medesimo dipendente in periodi diversi dello stesso anno vanno segnalati in modo distinto e non cumulativo precisando, ogni volta, il relativo periodo temporale ed il numero dei giorni utilizzati.

   E’ appena il caso di chiarire che la rilevazione dovrà riguardare:

   - i distacchi a tempo indeterminato, senza cioè indicazione preventiva della durata, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta;

   - i distacchi a tempo determinato, cosiddetti distacchi frazionati, in relazione alla durata, da indicarsi preventivamente nella misura minima di 3 mesi, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta;

b) ha fruito di permessi cumulati sotto forma di distacchi, con l’indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell’area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in permesso cumulato sotto forma di distacco e del numero dei giorni utilizzati. Il contingente dei permessi cumulati viene determinato dai relativi contratti collettivi nazionali.

   Anche per tali permessi la rilevazione deve avvenire con le stesse modalità sopra specificate per i distacchi (a tempo indeterminato o determinato, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta);

c) è stato collocato in aspettativa sindacale non retribuita, con l’indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell’area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in aspettativa e del numero complessivo dei giorni utilizzati. Anche per le aspettative sindacali non retribuite, previste dalla specifica vigente disciplina, la rilevazione deve avvenire con le stesse modalità indicate in precedenza per i distacchi (a tempo indeterminato o determinato, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta);

d) ha fruito di permessi sindacali retribuiti per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari, con l’indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell’area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, della data in cui è stato fruito il permesso e del numero delle ore utilizzate (ad eccezione delle ore fruite per la partecipazione alle assemblee sindacali).

   E’ necessario, pertanto, segnalare ogni singola fruizione di permesso avvenuta nel corso dell’anno 2003; ciò anche nel caso in cui si siano verificate, nel corso dell’anno, più fruizioni da parte di uno stesso dirigente sindacale. Il contingente relativo ai suddetti permessi viene determinato dai contratti collettivi nazionali quadro;

e) ha fruito di permessi sindacali retribuiti per l’espletamento del mandato, e, in particolare, per la partecipazione a trattative sindacali, a convegni e congressi di natura sindacale, con l’indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica

rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del numero delle ore di permesso sindacale fruite (ad eccezione delle ore fruite per la partecipazione alle assemblee sindacali), del sindacato o - fatta eccezione per il personale dirigenziale incluso nelle autonome aree di contrattazione, nonché per quello delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, della carriera diplomatica e prefettizia - della RSU richiedente. I suddetti permessi, orari e giornalieri, sono quelli il cui monte ore viene definito e ripartito, tra le organizzazioni sindacali aventi titolo e tra le RSU, da ogni singola amministrazione;

f) ha fruito di permessi sindacali non retribuiti, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del numero complessivo delle ore di permesso e del sindacato o della RSU richiedente;

g) è stato collocato in aspettativa o permesso per funzioni pubbliche, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del numero complessivo dei giorni in aspettativa o di ore in permesso e del tipo delle predette funzioni pubbliche.

Rilevazione e trasmissione dei dati

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire i dati su supporto magnetico utilizzando il programma di inserimento "GEDAP 2004" predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Ciascuna amministrazione è tenuta a individuare il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ad inserire generalità, recapito telefonico / fax e l'eventuale e-mail di tale responsabile attraverso lo stesso programma "GEDAP 2004".

Modalità di acquisizione del programma di inserimento dati

Il programma può essere scaricato dal sito web: http://www.gedapfunzionepubblica.it. Sulla stessa pagina che consente lo scaricamento sono presenti le istruzioni per l'installazione del programma.

Modalità di invio dei dati

Tutti i file generati con il programma di inserimento GEDAP, contenenti i dati relativi all'anno 2003, devono essere trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica utilizzando esclusivamente l'apposito comando presente sul sito web dedicato a GEDAP.

Anche le comunicazioni concernenti i dati negativi devono essere inviate unicamente per via telematica seguendo le apposite istruzioni presenti sul medesimo sito web.

Si richiama l'attenzione delle Amministrazioni che per esigenze di elaborazione e di gestione uniforme della banca dati è da ritenersi esclusa ogni altra modalità per la raccolta e la trasmissione delle informazioni.

Nello stesso sito web http://www.gedapfunzionepubblica.it sono riportate le istruzioni ai fini della registrazione di ciascuna amministrazione e della trasmissione per via telematica dei dati rilevati.

I Ministri, le Amministrazioni, le Associazioni, le Unioni, i Presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, i Rappresentanti del Governo nelle Regioni a statuto speciale ed i Prefetti della Repubblica sono pregati, ciascuno nel loro ambito, di portare la presente circolare a conoscenza degli enti e degli organismi vigilati ed associati con l'urgenza che il caso richiede e attivarsi per il rispetto del termine ultimo per l'invio delle informazioni.

Ferme restando le specifiche competenze e le connesse responsabilità delle singole amministrazioni pubbliche, si segnala all'attenzione dei Prefetti della Repubblica la necessità di

svolgere una incisiva attività ed azione di coordinamento e di impulso, in modo che nell'ambito della provincia di competenza le amministrazioni pubbliche provvedano ad inviare i dati secondo le modalità previste dalla vigente normativa e dalla presente circolare.

Il ministro per la Funzione pubblica
Luigi Mazzella

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Circolare 15 luglio 2004, n. 4

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
Segretariato generale
Roma

Alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi

Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma

Alla Corte dei conti
Ufficio del Segretario generale
Roma

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del segretario generale
Roma

Alle agenzie
Loro Sedi

All'ARAN
Roma

Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione
Roma

Agli enti pubblici non economici
(tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi

Agli enti pubblici
(*ex* art. 70 del d.lgs n. 165/01)
Loro sedi

Agli enti di ricerca
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca)
Roma

Alle istituzioni universitarie
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca)
Roma

e, p. c.

alla Conferenza dei presidenti delle regioni

All'ANCI

All'UPI

Loro sedi

COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE. PRESUPPOSTI E LIMITI ALLA STIPULA DEI CONTRATTI. REGIME FISCALE E PREVIDENZIALE. AUTONOMIA CONTRATTUALE

1. Premessa

La pubblica amministrazione è stata, negli ultimi anni, protagonista di un processo di assimilazione all'impresa privata, pur nel riconoscimento della sostanziale differenza delle finalità perseguite, dal punto di vista delle logiche organizzative. Il mutamento della visione organizzativa dell'amministrazione ha comportato, da un lato, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei propri dipendenti e, dall'altro, l'attribuzione alla dirigenza di un ruolo diverso, con la conseguente assunzione dei poteri del privato datore di lavoro nella gestione delle risorse umane, per giungere, anche, all'esercizio di tali poteri nell'ambito organizzativo vero e proprio.

Da ciò derivano il potere e l'onere attribuiti ai dirigenti di attendere all'organizzazione dei propri uffici e delle risorse loro attribuite, secondo la previsione dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede, al comma 2, che "Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro".

In questo contesto, si è sviluppato il ricorso alle tipologie lavorative cosiddette "flessibili" ed alle collaborazioni esterne *ex* articolo 2222 del codice civile, come previste dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e, per le amministrazioni locali, dall'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", anche al fine di rispondere agilmente a bisogni qualificati e temporanei senza per questo dover aumentare il numero del personale stabilmente in servizio.

L'attivazione di tali contratti non sempre è stata in linea con i principi dell'ordinamento e, in particolare, con quanto più volte dichiarato dalla giustizia contabile. La crescita del fenomeno e l'utilizzo improprio delle collaborazioni portano questa amministrazione ad intervenire con la presente direttiva, posto che già il legislatore in sede di legge finanziaria, art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è intervenuto con disposizioni restrittive ai fini del contenimento della spesa (90% del triennio 1999-2001).

Per quanto concerne i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, si pongono all'attenzione delle amministrazioni diversi problemi relativi, in primo luogo, all'individuazione dei presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione, poi alla valutazione di eventuali tutele non previste dall'ordinamento che, però, possono essere introdotte nei singoli contratti in virtù dell'autonomia contrattuale attribuita ai contraenti e, in ultimo, alla corretta gestione degli adempimenti fiscali e previdenziali.

In relazione a quest'ultimo aspetto, è necessario ricordare come l'avvenuta assimilazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa al lavoro dipendente per gli aspetti fiscali, operata dall'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, che ha modificato il testo unico delle imposte sui redditi, e che si riverbera anche sugli aspetti previdenziali, non incide sulla qualificazione giuridica del rapporto.

Infine, è opportuno in tale sede richiamare la recente riforma del mercato del lavoro, attuata dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che ha introdotto la figura del lavoro a progetto con la finalità di arginare, nel settore privato, l'abuso delle attuali collaborazioni coordinate e continuative che per questa ragione andranno ricondotte alla modalità "a progetto" in ragione della autonomia del collaboratore.

Occorre, però, chiarire già adesso che il decreto legislativo citato, come già disposto dalla legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ha sancito espressamente l'inapplicabilità delle disposizioni ivi contenute alle pubbliche amministrazioni ed al loro personale e, nell'articolo 86, comma 8, ha,

inoltre, previsto che il ministro per la Funzione pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del decreto legislativo, anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi nella materia.

Si rappresenta con l'occasione che lo scorso 5 marzo si è dato corso all'avvio del processo di armonizzazione con un atto di indirizzo all'ARAN per la stipula di un contratto collettivo nazionale quadro.

2. Presupposti

La ricognizione sulla necessità che le amministrazioni verifichino l'esistenza dei presupposti che legittimano il ricorso ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa scaturisce dalla considerazione che il ricorso a tali tipologie contrattuali è sensibilmente aumentato. Da elaborazioni effettuate dall'ARAN[1] sui dati Si.Co. del Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente all'utilizzo degli istituti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, per il biennio 2000-2001, sono emerse indicazioni significative sull'andamento del fenomeno, che è caratterizzato da una sensibile crescita della spesa nel 2002, rispetto a quella già alta registrata nel 2001. L'ampiezza della variazione può essere solo parzialmente giustificata dalla specificità del settore e delle funzioni esercitate, mentre deve sollecitare tutte le amministrazioni ad una attenta riflessione sulle scelte organizzative finora poste in essere.

Dalla lettura delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 e all'art. 110, comma 6, del decreto legislativo 267/2000, si evidenzia la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione solo per prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo.

Come ricordato in alcuni precedenti pareri[2] dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, l'elemento dell'autonomia dovrà risultare prevalente, poiché in caso contrario sarebbero aggirate e violate le norme sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, in contrasto con i principi costituzionali (artt. 51 e 97 Costituzione), principi ribaditi dalla Corte Costituzionale in diverse decisioni, nonché il principio, anch'esso costituzionale, di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione). Tale connotazione del rapporto di collaborazione è stata ravvisata, in più occasioni, anche dalla Corte dei conti, sezione controllo enti, che già nella deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994, aveva rappresentato la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione, con la conseguente elusione delle disposizioni sul reclutamento e delle norme in materia di contenimento della spesa.

L'affidamento dell'incarico a terzi potrà dunque avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno. Al riguardo, soccorre nuovamente la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, la quale ha ribadito l'impossibilità di affidare, mediante rapporti di collaborazione, i medesimi compiti che sono svolti dai dipendenti dell'amministrazione, proprio al fine di evitare una duplicazione delle funzioni ed un aggravio di costi.

I principi guida elaborati dalla Corte e, da ultimo, espressamente richiamati dalla sezione giurisdizionale per il Veneto[3], relativamente alla eventualità di un danno erariale per affidamento di consulenze e delle correlate responsabilità, possono essere così riassunti quali condizioni necessarie per il conferimento degli incarichi:
rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione conferente;

[1] Si veda il sito www.aranagenzia.it "Gli istituti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione e nelle autonomie locali. Indagine quantitativa sul biennio 2000-2001" a cura di D. Di Cocco – P. Mastrogi - S. Tomasini
[2] Si veda il sito www.funzionepubblica.it alla voce lavoro pubblico
[3] Si veda Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, 3 novembre 2003, n. 1124/2003 su *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2004. Sui medesimi principi si rinvia, inoltre, a: Corte dei conti, sez. I, 18 gennaio 1994, n. 7; sez. I 7 marzo 1994, n. 56; sezioni riunite, 12 giugno 1988, n. 27; sez. II 22 aprile 2002, n. 137; sez. controllo enti, 22 luglio 1994, n. 33.

- impossibilità per l'amministrazione conferente di procurarsi all'interno della propria organizzazione le figure professionali idonee allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico, da verificare attraverso una reale ricognizione;
- specifica indicazione delle modalità e dei criteri di svolgimento dell'incarico;
- temporaneità dell'incarico;
- proporzione fra compensi erogati all'incaricato e le utilità conseguite dall'amministrazione.

Inoltre, deve ritenersi che tali condizioni debbano tutte ricorrere perché l'incarico possa essere considerato conferito lecitamente e senza incorrere nell'ipotesi del danno erariale. Tale necessità, oltre a rispondere alla ratio delle norme prima richiamate, è stata affermata esplicitamente dalla stessa Corte [4].

Gli elementi individuati dalla Corte dovranno risultare dal contratto, infatti, in ossequio alla regola generale in virtù della quale i contratti stipulati con la pubblica amministrazione debbono essere stipulati per iscritto, l'attribuzione di un incarico di collaborazione risulterà da atto scritto, nel quale saranno indicati l'oggetto della prestazione e la durata della collaborazione. Questa dovrà essere commisurata all'oggetto della prestazione e potrà essere determinata con precisione o per *relationem*. E' ammissibile una proroga del contratto quando sia funzionale al raggiungimento dello scopo per il quale il contratto era stato posto in essere. Al riguardo, si ricorda che non si tratta di una proroga ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, in quanto la fattispecie rientra nell'ambito del lavoro autonomo e non subordinato. Al contrario, una successione indiscriminata e non giustificata di proroghe o di rinnovi sarebbe evidentemente illegittima.

La necessità di ricorrere ad un incarico di collaborazione esterna, e nello specifico di collaborazione coordinata e continuativa, deve costituire, dunque, un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari per le quali l'amministrazione necessita dell'apporto di apposite competenze professionali. Infatti, diversamente, l'ordinamento ha fornito alle amministrazioni gli strumenti con i quali far fronte ad esigenze organizzative che esulino da tale eccezionalità e costituiscano, invece, delle necessità costanti. Infatti, queste sono obbligate ad individuare i fabbisogni duraturi o frequenti nell'ambito di provvedimenti di analisi e programmazione triennale dei fabbisogni, nonché tramite l'aggiornamento periodico dei profili professionali in relazione ai mutamenti istituzionali e ai nuovi fabbisogni quando vengano ad assumere un carattere permanente. Tale necessità emerge anche dalle indicazioni della Corte dei Conti che ha avuto modo di sottolineare come la proroga del rapporto di incarico a personale esterno debba essere considerata una fattispecie assolutamente eccezionale [5].

Può essere utile, infine, nell'ambito della ricognizione delle professionalità esistenti all'interno dell'amministrazione, verificare la possibilità e la convenienza di formare o aggiornare personale interno sottoutilizzato o da riconvertire, in attuazione del principio guida che discende dalle finalità indicate dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 165/01 e, in particolare, per "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane".

Pertanto, le procedure previste dai processi di progressione economica orizzontale e le procedure concorsuali attinenti le progressioni verticali dovranno tenere conto dei nuovi fabbisogni di professionalità che assumano le caratteristiche della permanenza e necessità.

3. Oggetto dell'incarico

Una particolare attenzione debbono porre le amministrazioni nell'individuare l'oggetto dell'incarico di collaborazione, ossia il contenuto della prestazione.

Pertanto, volendo con più precisione cercare di circoscrivere il campo delle attività che possono essere affidate ad esterni, si deve partire dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, il quale si riferisce "ad esperti di provata competenza", per giungere alla considerazione che deve trattarsi di prestazioni di elevata professionalità, quindi di prestazioni d'opera intellettuale

[4] Corte dei conti, sezioni unite, 12 giugno 1988, n. 27.
[5] Corte dei conti, sez. contr. enti, 28 aprile 1992, n. 19

da affidarsi, ad esempio, ma non solo, a coloro che esercitano un'attività per la quale è richiesta una abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione in appositi albi, oppure di prestazioni di altro tipo non reperibili nel settore pubblico.

Deve, poi, sottolinearsi come il rapporto di collaborazione, caratterizzandosi per l'assenza di un vincolo di subordinazione fra committente e prestatore d'opera e, quindi, nel senso dell'autonomia, impedisce che con tale strumento siano affidati i compiti di gestione e di rappresentanza, che costituiscono le attribuzioni tipiche dei funzionari e dei dirigenti della pubblica amministrazione, i quali sono, invece, in rapporto di subordinazione con il datore di lavoro-amministrazione e, pertanto, agiscono secondo gli indirizzi impartiti e gli obiettivi assegnati, rispondendo del loro operato "secondo le leggi penali, civili e amministrative" (art. 28 Costituzione), laddove nel caso dell'inadempienza contrattuale del collaboratore la sola conseguenza possibile sarà il recesso del committente secondo le norme generali (articoli 1453, 2227 e 2237 c.c.).

Ad esempio, poiché il collaboratore coordinato e continuativo difetta del requisito indispensabile dell'incardinazione, in mancanza di una eventuale ed espressa procura, non potrà mai agire per conto dell'Amministrazione. Infatti, l'art. 417 bis c.p.c. conferisce la rappresentanza in giudizio *ex lege* delle pubbliche amministrazioni nelle controversie di pubblico impiego ai soli "dipendenti" delle amministrazioni e, cioè, a tutti coloro legati da un vincolo di subordinazione ed incardinati nell'amministrazione da difendere. Pertanto, il soggetto esterno all'amministrazione agirebbe quale *falsus procurator* (per quanto riguarda la disciplina civilistica, cfr. artt. 1398 e 1399 c.c.).

Occorre ricordare, inoltre, come l'attribuzione di un incarico di collaborazione, al di fuori delle condizioni indicate dalla Corte dei conti e delle fattispecie ora ricordate, comporti una serie di conseguenze a carico del dirigente che ne è responsabile. Infatti, costui potrebbe essere chiamato a rispondere, oltre che per l'eventuale responsabilità per danno erariale, anche per i profili attinenti alla responsabilità amministrativa, nonché in sede civile qualora l'incarico abbia dissimulato un rapporto di lavoro dipendente, poiché l'ordinamento prevede la tutela risarcitoria nei limiti di cui all'art. 2126 c.c..

4. Elementi caratteristici del rapporto

Come noto, il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa non trova una definizione specifica nel codice civile. La principale fonte normativa che soccorre in materia di collaborazioni coordinate e continuative è l'art. 409, c. 3, del codice di procedura civile, il quale ha esteso la disciplina delle controversie individuali di lavoro ai rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale, nonché ad altri rapporti di collaborazione "che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata e prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato…".

Da tale noma ha preso spunto il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul c.d. lavoro parasubordinato e sulla sua definizione come categoria dotata di una propria autonomia concettuale rispetto alla classica dicotomia lavoro autonomo / lavoro subordinato. La stessa espressione "parasubordinazione" utilizzata dal legislatore, infatti, implica senza dubbio una affinità con il lavoro subordinato dal punto di vista socio-economico (sostanziale dipendenza dal datore di lavoro).

Peraltro, una lettura sistematica delle fonti normative citate non può che ricondurre anche i rapporti di c.d. parasubordinazione al campo del lavoro autonomo, pur con tutte le peculiarità via via espressamente enucleate dallo stesso legislatore[6]. Ed invero, l'art. 409, c.3, c.p.c. colloca i rapporti

[6] Per i richiami normativi sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa via via susseguitisi, si vedano principalmente: L. 335/95 (c.d. Riforma Dini del sistema previdenziale), che ha incluso tale categoria di lavoratori tra quelli tenuti ad iscriversi (in mancanza di altra copertura previdenziale) alla gestione separata di cui all'art. 2 (c.d. quarta gestione INPS: art. 3, comma 26), prevedendo un'aliquota previdenziale inferiore a quella vigente per i rapporti di lavoro subordinato (10% iniziale poi destinata a crescere fino al 20%, mentre quella normale oscilla intorno al 33%); L. 449/97 (art. 59, comma 16), che ha esteso ai collaboratori autonomi iscritti alla gestione separata di cui sopra anche le prestazioni dell'assegno per maternità e dell'assegno per il nucleo familiare; L. 448/99 (prestazioni anche in caso di malattia con degenza ospedaliera); - d.lgs 38/2000 (art. 5: obbligo per i datori di lavoro di denunciare i lavoratori parasubordinati all'INAIL, per estendere anche a loro la tutela dell'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro); L. 342/2000, che ha previsto l'assimilazione

di “collaborazione” nettamente al di fuori dello schema tipico del lavoro subordinato *ex* art. 2094 c.c., tant’è che la giurisprudenza di legittimità è orientata ad attribuire rilevanza meramente processuale alla categoria della parasubordinazione, nel senso della esclusiva automatica applicabilità delle sole norme dettate per il lavoro subordinato in materia di competenza e di rito (ivi, ovviamente, compreso l’art. 429, 3 c., c.p.c.), e con esclusione delle norme sostanziali che disciplinano il rapporto di lavoro subordinato (si veda Cass. n. 2426/95, n. 1459/97 e, da ultimo, Cass. n. 5941/2004, in tema di inapplicabilità dell’art. 2126 c.c. alle prestazioni svolte in situazioni di autonomia, sia pure aventi le caratteristiche della parasubordinazione, potendo il lavoratore autonomo avvalersi unicamente dell’azione per indebito arricchimento).

Venendo all’esame degli elementi caratteristici del rapporto, l’art. 409, c. 3, del c.p.c. individua i tre aspetti peculiari che caratterizzano il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa che, in sintesi, possono così evidenziarsi:

- continuità, in contrapposizione alla occasionalità, quale prestazione che si protrae nel tempo e la cui durata deve essere definita in sede negoziale;
- coordinazione, che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, è costituita dal vincolo funzionale tra l’opera del collaboratore e l’attività del committente e comporta una stretta connessione con le finalità di quest’ultimo;
- prestazione prevalentemente personale, in virtù della quale il ricorso a propri collaboratori risulta decisamente limitato.

Ai fini della presente nota, rileva anche la definizione normativa contenuta nell’art. 50, lett.c-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, quando indica la prestazione di collaborazione coordinata e continuativa, nella specie:“A favore di un determinato soggetto, nel quadro di un rapporto unitario, con retribuzione periodica prestabilita”.

Il vero criterio distintivo del rapporto di lavoro in esame può essere individuato nella mancanza del vincolo di subordinazione, come risulta invece disciplinato negli articoli 2094, 2086 e 2104 del codice civile. In tali disposizioni, la dipendenza del lavoratore subordinato dal proprio datore di lavoro ed il potere direttivo di questi assumono un ruolo primario. Le norme fanno espresso riferimento ad una subordinazione gerarchica che, per sua natura, rappresenta un vincolo strettamente personale che si riflette, nella normalità dei casi, in una limitazione della sfera di azione del lavoratore. Si tratta, quindi, di una limitazione al potere decisionale, organizzativo, di scelta, etc., del lavoratore subordinato in ordine all’attività dallo stesso svolta nell’ambito della realtà operativa in cui è inserito, che si manifesta attraverso le imposizioni fissate nell’esercizio del proprio potere direttivo dal datore di lavoro che riguardano diversi aspetti della prestazione lavorativa: determinazione dell’orario di lavoro, modalità di esecuzione della prestazione, controllo del rispetto delle regole impartite, comminazione di sanzioni disciplinari, etc., individuando concretamente i compiti e rendendoli, pertanto, esigibili.

In assenza di tali dirimenti criteri, si sarà in presenza di una prestazione lavorativa il cui titolare presta la propria opera senza vincolo di subordinazione. Ciò significa che il collaboratore non deve essere in alcun modo limitato nel proprio potere decisionale in ordine alla esecuzione del servizio prestato, sebbene il committente non possa essere totalmente estromesso da qualsiasi scelta che riguardi l’esecuzione dell’opera o del servizio pattuito potendo, invece, verificare e controllare le modalità di esecuzione delle attività affidate, al solo fine di valutare la rispondenza del risultato con quanto richiesto e la sua funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati.

Tale attività non deve essere trascurata perché attiene alla verifica dei risultati che debbono essere conseguiti ed alla valutazione sull’utilità della collaborazione.

Sulla natura dei rapporti, se di lavoro autonomo o subordinato, soccorre anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale, partendo dalla considerazione che il solo *nomen iuris*, quale esplicazione del principio dell’affidamento delle parti, non consente di identificare completamente la

---

dall’1.1.2001 dal punto di vista fiscale dei redditi parasubordinati a quelli da lavoro dipendente, con la possibilità di beneficiare delle detrazioni e delle esclusioni dalla formazione della base imponibile previste per i dipendenti nonché la valutazione omogenea anche dei compensi in natura.

natura della prestazione, è giunta a fornire indicazioni concrete per l'individuazione della natura subordinata della prestazione.[7]

A ciò occorre, inoltre, aggiungere il fatto che il potere di coordinazione può variare di intensità, non potendo essere il medesimo per prestazioni diverse, al punto da doverne chiarire, di volta in volta, il contenuto.

Per quanto concerne, infine, la distinzione fra collaborazione coordinata e continuativa e prestazione occasionale è opportuno dare un'interpretazione sistematica dell'articolo 61 del predetto decreto legislativo 276/2003, al fine di individuare con precisione quest'ultima fattispecie. La circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (n. 1 dell'8 gennaio 2004) conferma come l'articolo 61 del decreto legislativo 276/2003 non è intervenuto sulla disciplina dettata dagli articoli 2222 e seguenti del codice civile, né "sostituisce e/o modifica l'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile, bensì individua, per l'ambito di applicazione del decreto, e nello specifico, della medesima disposizione, le modalità di svolgimento della prestazione del collaboratore, utile ai fini della qualificazione della fattispecie nel senso della autonomia o della subordinazione".

Pertanto, il lavoro a progetto si caratterizza come un rapporto di lavoro peculiare rispetto allo schema tipico del lavoro autonomo, caratterizzato dal potere di coordinamento del committente, pur rimanendo al di fuori della cornice dell'articolo 2094 c.c.

L'articolo 61, inoltre, limita la propria disciplina alla fattispecie individuata dall'articolo 409, c. 3 c.p.c., stabilendo che questi rapporti dovranno essere ricondotti alle diverse ipotesi del lavoro subordinato o del lavoro a progetto, salvo il caso in cui non ci si trovi nella fattispecie della prestazione meramente occasionale introducendo un dato quantitativo di identificazione relativo al numero di giornate lavorative presso lo stesso committente e all'entità del compenso percepito nell'anno. Tale disposizione produce, dunque, effetti sotto il profilo probatorio, poiché superati tali limiti il datore di lavoro dovrà, eventualmente, dimostrare che la prestazione resa era riconducibile alla categoria del lavoro autonomo in quanto mancavano i requisiti della continuità o personalità o inserimento funzionale ecc.. In altri termini, qualora un prestatore d'opera superi i limiti individuati al comma 2 del citato articolo 61 non necessariamente vedrà inquadrato il proprio rapporto di lavoro quale lavoro a progetto, o, in assenza degli elementi essenziali di tale schema contrattuale, quale lavoro subordinato, poiché invece potrebbe avere reso una o più prestazioni d'opera ai sensi dell'articolo 2222 c.c. e seguenti, oppure una prestazione di lavoro occasionale, la quale, pur rientrando nella categoria del lavoro autonomo (art. 2222 e seguenti c.c.) costituisce fattispecie diversa dalla prestazione professionale o dall'esercizio di un'arte o dalla collaborazione coordinata e continuativa. Essa si caratterizza per la occasionalità e saltuarietà, tali che il compenso che ne deriva non può essere considerato la forma principale di reddito. Infatti, il testo unico delle imposte sul reddito (art. 81, lettera l), d.P.R. 917/86) definisce i redditi occasionali quali quelli "derivanti da attività di lavoro autonomo non esercitata abitualmente". La prestazione non viene effettuata, dunque, in maniera continuativa e l'attività del prestatore non si coordina con i fini del committente. Pertanto, gli unici elementi in comune con la collaborazione coordinata e continuativa possono essere considerati l'assenza del vincolo di subordinazione e la libertà di organizzare la prestazione fuori da vincoli di orario.

Sempre in relazione all'articolo 61 ed alla fattispecie del lavoro a progetto, vale la riflessione che il legislatore ha voluto sottolineare come l'utilizzo di tali tipologie di prestazione debba essere agganciato al contesto organizzativo tipico delle aziende, in quanto la collaborazione deve inserirsi in specifici progetti, coincidere con essi o svolgersi al loro interno. Deve però aggiungersi che anche le pubbliche amministrazioni sono profondamente orientate da logiche programmatorie, finalizzate al controllo delle attività ed alla valutazione dei risultati, pertanto l'utilizzo delle collaborazioni esterne dovrebbe già naturalmente inserirsi nell'ambito di attività oggetto dell'indirizzo politico-amministrativo che trovano logica attuazione attraverso la definizione di obiettivi strategici ed obiettivi operativi. Pertanto, anche alla luce dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di controllo, la motivazione che sottende l'attivazione della collaborazione dovrebbe far riferimento a programmi, progetti o fasi di essi.

[7] Si veda Cassazione sez. unite civili, sent. n. 61 del 13 febbraio 1999.

Infine, anche per gli altri aspetti disciplinati nel citato articolo 61, va comunque ricordato come tali disposizioni non si applichino alle pubbliche amministrazioni ed al personale da esse dipendente, stante l'espressa e puntuale esclusione operata dall'art. 1, c. 2, del decreto n. 276/2003.

5. Connotazione particolare rispetto al lavoro subordinato

Rispetto alla distinzione fra rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e rapporto di lavoro subordinato, oltre agli elementi già richiamati dell'assenza del vincolo di subordinazione e dell'autonomia nell'eseguire la prestazione, è opportuno ricordare come non sia possibile applicare automaticamente gli istituti tipici del lavoro subordinato.

In primo luogo, non è possibile considerare un obbligo di prestazione oraria e il relativo controllo delle presenze. Se è pur vero che potrebbe essere necessario un inserimento del collaboratore nell'organizzazione del committente, poiché debbono essere garantiti uno o più risultati continuativi che si integrino in tale organizzazione, ciò dovrà comunque avvenire in presenza di una gestione autonoma del tempo di lavoro da parte del collaboratore. In altri termini, l'attività del collaboratore può anche svolgersi in un luogo diverso da quello nel quale opera l'organizzazione che fa capo al committente, venendo questi in contatto con l'organizzazione solo nei tempi utili allo svolgimento della sua collaborazione. Da ciò deriva che al collaboratore non può essere richiesta alcuna attestazione della propria presenza nei luoghi nei quali si svolge l'attività del committente. Infatti, il collaboratore non entra a far parte dell'organizzazione del committente e, nel caso in cui il committente sia una pubblica amministrazione, questi non può in alcun modo essere considerato un suo dipendente.

Dalle considerazioni appena svolte deriva, quindi, l'impossibilità di attribuire giorni di ferie, trattandosi di un istituto tipicizzato nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato. Emerge, da ciò, anche l'impossibilità, per il committente, di scegliere o programmare il periodo di riposo in maniera unilaterale, sebbene, a tal riguardo, nella convenzione di collaborazione potrebbe essere inserita la possibilità di sospendere la prestazione per un determinato periodo di tempo, soprattutto laddove il collaboratore utilizzi, per lo svolgimento della propria attività, le strutture, gli impianti e gli strumenti del committente, tanto nel rispetto del vincolo di non subordinazione, quanto nell'osservanza del principio di coordinamento con l'attività, gli obiettivi e l'organizzazione del committente.

Anche per quanto concerne l'attribuzione dei buoni pasto, le considerazioni già svolte debbono indurre ad una esclusione dei collaboratori coordinati e continuativi dalla titolarità di tale diritto. Come noto, l'erogazione di buoni pasto spetta al personale contrattualizzato dipendente della pubblica amministrazione a fronte di un orario di lavoro articolato sui cinque giorni lavorativi ed in assenza di un servizio mensa o altro servizio sostitutivo presso la sede lavorativa (si veda l'articolo 2, comma 11, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, legge finanziaria 1996). Potrà, invece, essere previsto nel contratto un apposito rimborso spese, in quanto istituto tipico nei rapporti di lavoro autonomo, qualora ne ricorrano i presupposti.

Per quanto concerne le trasferte, l'assimilazione del collaboratore coordinato e continuativo operata dal Testo unico delle imposte sui redditi (sulla non estensione di tali effetti rispetto agli istituti tipici del lavoro subordinato si rinvia al paragrafo n. 7 della presente circolare relativo al trattamento fiscale) al lavoratore dipendente determina l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2001, delle regole sui rimborsi analitici valide per la generalità dei lavoratori dipendenti. La circolare ministeriale n. 207 del 16 novembre 2000 del Ministero delle finanze, dispone che "sarà applicabile anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa la disciplina delle trasferte contenuta nell'articolo 51, comma 5 del TUIR, in ordine ai limiti oltre i quali le indennità di trasferta concorrono a formare reddito imponibile…..".

Riguardo l'ambito territoriale della trasferta, dal 1° gennaio 2001, si fa riferimento alla sede di lavoro del committente, se questa è chiaramente identificabile dal contratto, o al domicilio fiscale del collaboratore, se non è possibile individuare in modo chiaro la sede di lavoro.

Tale posizione è confermata anche dalla circolare dell'Agenzia delle entrate n. 58/E del 18 giugno 2001, laddove si afferma che: "La sede di lavoro è quella che risulta dal contratto. Di norma la sede

di lavoro coincide con una delle sedi del datore di lavoro……..nei casi in cui non è possibile individuare puntualmente la sede di lavoro né identificare tale sede con quella della società (committente) è possibile far riferimento, ai fini dell'applicazione del comma 5 dell'articolo 51 del TUIR, al domicilio fiscale del collaboratore".

Dall'analisi dell'articolo 51, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi, le principali regole per la gestione dell'istituto della trasferta e dei rimborsi spese possono essere così riassunte:

- trasferta fuori dal territorio del comune:
- l'indennità erogata in modo forfetario non concorre a formare il reddito nella misura massima giornaliera di € 46,48 (o € 77,47 in caso di trasferta all'estero), cosiddetto rimborso spese con il metodo forfetario;
- il limite di esenzione di cui sopra è ridotto di un terzo nel caso in cui sono rimborsate: le spese di vitto o le spese di alloggio oppure il vitto o l'alloggio siano forniti gratuitamente; se le spese di vitto e alloggio sono rimborsate entrambe, allora il limite di esenzione si riduce di 2/3; nessuna riduzione deve essere operata nel caso in cui manchi il pernottamento per il fatto che la trasferta sia inferiore alle 24 ore. Rimane naturalmente l'obbligo di ridurre di 1/3 la quota di esenzione nel caso in cui il vitto sia fornito gratuitamente o rimborsato (metodo rimborso misto);
- il rimborso delle spese documentate per vitto, alloggio, viaggio e trasporto, non concorrono a formare il reddito indipendentemente dall'ammontare (metodo rimborso a piè di lista o analitico);
- in alternativa, le altre spese rimborsate, anche non documentabili, non concorrono alla formazione del reddito, nel limite di € 15,49 al giorno (€ 25,82 per le trasferte all'estero);
- trasferta nell'ambito del comune:
- le indennità o i rimborsi per le trasferte nell'ambito del comune concorrono a formare il reddito (fiscale e previdenziale), ad eccezione dei rimborsi spese di trasporto comprovabili con idonea documentazione proveniente dal vettore (biglietti dell'autobus, ricevuta taxi, ecc..). E' interamente assoggettato a tassazione l'eventuale rimborso delle spese di trasporto effettuato attraverso la corresponsione di un'indennità chilometrica, in quanto manca la documentazione proveniente dal vettore.

6. Autonomia contrattuale

La non applicabilità alle "co.co.co" nel settore pubblico della riforma del lavoro, di cui al decreto legislativo 276/2003, pone due interrogativi di fondo: che tipo di tutela hanno oggi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e quale sia il percorso giuridico attuabile per giungere a quella "armonizzazione" degli istituti necessaria e conseguente alla riforma del lavoro di cui al decreto legislativo citato (art. 86, comma 8).

Con riferimento al primo punto, va ribadito in questa sede che, anche con riferimento ai c.d. "co.co.co.", la norma generale di cui al secondo comma dell'art. 36 del decreto legislativo 165/2001 impedisce a priori (indipendentemente dall'applicabilità senz'altro da escludersi del decreto legislativo 276/2003 alla pubblica amministrazione) l'operatività di qualsivoglia meccanismo di automatica conversione del rapporto in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, come invece stabilito per il settore privato dall'art. 69 decreto legislativo 276/2003. L'art. 36 citato, infatti, stabilisce che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni.

Ogni dubbio di incostituzionalità di detta disciplina che potrebbe sorgere sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione (diseguaglianza tra lavoratori privati e pubblici e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione) è stato definitivamente superato dalla Corte Costituzionale che, giudicando sulla costituzionalità dell'art. 36 cit. con riferimento alla analoga disciplina dei contratti a termine e della possibilità della loro conversione, in caso di stipulazione al di fuori dei presupposti e limiti di legge, in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ha ritenuto infondata la questione ritenendo che, anche dopo l'intervenuta privatizzazione del rapporto di impiego dei pubblici dipendenti, permangono differenze tra il rapporto di pubblico impiego e quello di lavoro privato; in primis in materia di instaurazione del rapporto di lavoro pubblico, la cui disciplina è improntata al principio fondamentale, totalmente

estraneo al rapporto di lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97, comma 3, Costituzione, principio posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 27 marzo 2003, n. 89).

Pertanto, anche con riferimento alla disciplina dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione dei lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni (quale sarebbe l'automatica conversione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) conseguenze diverse rispetto a quelle operanti nel settore privato risulta pienamente giustificata dalla disomogeneità della situazioni lavorative dedotte.

In conclusione, la tutela attualmente accordabile al collaboratore delle amministrazioni pubbliche, nel caso di stipulazione del contratto al di fuori dei presupposti di legge, non potrà mai determinarsi la conversione in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma potrà estrinsecarsi esclusivamente in forma risarcitoria e cioè nei limiti di cui all'art. 2126 c.c. (e solo qualora il contratto di collaborazione abbia la sostanza del rapporto di lavoro subordinato, con conseguente diritto del lavoratore a tutte le differenze retributive e alla ricostruzione della posizione contributiva e previdenziale). In tal caso, si potrebbe certamente configurare una responsabilità amministrativa del dirigente che ha stipulato il contratto di co.co.co illegittimo, con addebito del danno erariale verificatosi.

Sulla configurabilità in concreto di una siffatta responsabilità si rileva che:

- per quanto riguarda la condotta del dirigente, è principio ormai consolidato che l'attribuzione ad esterni di incarichi rientranti nell'ordinaria attività dell'ente e senza la preventiva individuazione delle specifiche (e temporanee) finalità da perseguire costituisca comportamento perseguibile ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa (cfr., *ex plurimis*, Corte conti sez. Puglia n. 244 del 21.3.2003);
- con riferimento al dolo o alla colpa grave (art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti (come già richiamata all'inizio) pone un limite netto e preciso alla utilizzabilità di incarichi di consulenza e collaborazione esterna, per cui non potrà certamente parlarsi di "errore professionale scusabile" (si veda Corte conti, sez. terza n. 24 del 28.1.2003, che ritiene la sussistenza di colpa di rilevante gravità da parte degli amministratori quando si tratta di incarichi concernenti l'assolvimento di normali compiti amministrativi; si veda, inoltre, Corte conti sez. Lazio n. 2137 del 21.10.2003, che limita l'ammissibilità del ricorso ad incarichi esterni in caso di "necessità straordinarie che esulano dalle ordinarie conoscenze dell'ufficio" e di "manifesta insufficienza delle risorse interne a soddisfare la specifica esigenza");
- maggiori problemi sorgono con riferimento alla sussistenza o meno del danno erariale ed alla sua quantificazione, dal momento che, utilizzando parametri prettamente civilistici, si potrebbe sostenere che, comunque, le somme dovute al collaboratore ex art. 2126 c.c. (e cioè a fronte della provata illegittimità del contratto di co.co.co. perché si sostanzia, nei fatti, in un rapporto di lavoro subordinato vero e proprio) sono il corrispettivo di una attività lavorativa prestata in favore dell'ente, il quale se ne è comunque avvantaggiato. L'art. 1 bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20, infatti, stabilisce che nel giudizio di responsabilità, oltre al potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione. Va però detto come la Corte dei conti abbia sempre affermato che nei rapporti pubblicistici il parametro di valutazione della c.d. "utilità gestoria" non può essere automaticamente equiparato a quello meramente civilistico, ma deve tenere conto dei parametri fissati dalla legge a tutela dei preminenti interessi pubblici[8]); conseguentemente non è configurabile un arricchimento dell'ente – da opporre in compensazione - in relazione a prestazioni lavorative effettuate in posizioni di *status contra legem* (cfr. Corte conti sez. II 5.7.2002 n. 225 e 226; Corte conti sez. Abruzzo 3.4.2003 n. 162; si veda anche Corte conti sez. Toscana 5.12.2002 n. 929/rel, in cui viene ritenuta la non perseguibilità – ai fini della responsabilità amministrativa - dell'affidamento di un incarico di co.co.co. di comandante di corpo di polizia municipale a soggetto sprovvisto del titolo di studio per accedere a tale qualifica, sulla base della sinallagmaticità delle prestazioni erogate dall'amministrazione, dal momento che la specifica e prolungata esperienza del lavoratore andava a supplire la carenza del titolo di studio). Anche in tale caso (in cui c'è un apparente

[8] cfr. Corte conti, sez. riun. 18.12.1996 n.80/a su Rivista Corte conti 1997, fasc. 1. 67, Foro amm. 1997, 1834

contrasto con le massime prima riportate), dunque, la Corte non ha valutato *tout court* il vantaggio economico dell'attività lavorativa svolta, ma lo ha fatto solo in quanto ha "salvato" a monte il contratto di co.co.co., ritenendo, come si è visto, superabile il profilo di illegittimità della carenza del titolo di studio.

In conclusione, la posizione dei collaboratori coordinati e continuativi delle amministrazioni pubbliche è senz'altro più debole rispetto al settore privato, dove il decreto legislativo 276/2003 impone oggi condizioni di stipulazione assai più rigorose (prima fra tutte, la necessità di un progetto connesso all'incarico) e prevede il meccanismo (anche sanzionatorio per il datore di lavoro) della conversione automatica in rapporto subordinato a tempo determinato sin dalla data della stipulazione del contratto.

L'amministrazione, tuttavia, sia in virtù della propria funzione volta alla realizzazione di interessi pubblici, sia in virtù dell'espresso richiamo del legislatore (che nell'art. 86, comma 8, decreto legislativo 276/2003, demanda al ministro per la Funzione pubblica il compito di esaminare a livello collettivo le modalità di attuazione -"armonizzazione"- delle novità della riforma con riferimento alla pubblica amministrazione) appare comunque tenuta, anche con riferimento alla disciplina dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ad adottare criteri che impediscano un uso elusivo e distorto di tale forma contrattuale.

Senz'altro utile potrà essere una specifica ed analitica indicazione dei criteri da seguire anche in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 276/2003 e delle linee guida che emergono dalla copiosa giurisprudenza della Corte dei conti in materia dalle amministrazioni che vogliano utilizzare contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Non potrà, invece, l'autonomia collettiva prevedere in linea di principio meccanismi di automatica conversione a sanatoria di situazioni pregresse o comunque verificabili, vigendo i limiti costituzionali nell'accesso per pubblico concorso, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sopra enunciati. Una clausola contrattuale di questo tenore sarebbe, infatti, nulla per violazione di norme imperative di legge *ex* art. 1418 c.c. nonché per quanto previsto all'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 165/01.

7. Adempimenti conseguenti alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Le pubbliche amministrazioni che conferiscono incarichi di lavoro autonomo da svolgersi in forma coordinata e continuativa sono tenute, al pari dei committenti privati, agli adempimenti di natura fiscale, previdenziale ed assicurativi previsti dalle rispettive discipline di settore.

Sono tenute, inoltre, in caso di instaurazione di rapporti di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, a dare comunicazione contestuale al centro territoriale competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro. In tale comunicazione sono indicati i dati anagrafici del lavoratore, la data di stipula e di cessazione del contratto, la tipologia contrattuale, nonché il trattamento economico e normativo, secondo le disposizioni contenute nel comma 2 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Riguardo alle richiamate modalità della comunicazione, si dovrà fare riferimento alle indicazioni che saranno a tal fine fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

7.1 Trattamento fiscale

Come noto, l'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, collegato fiscale alla legge finanziaria per l'anno 2000, ha aggiunto all'articolo 47 del testo unico delle imposte sui redditi, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la lettera c-bis, operando così la trasformazione dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa da redditi da lavoro autonomo a redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente. Attualmente, a seguito del riordino del testo operato dal decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, la disciplina dei redditi

assimilati a quelli da lavoro dipendente è rinvenibile all'articolo 50 del Testo unico delle imposte sui redditi.

Riguardo al nuovo regime, occorre, in primo luogo, ricordare come le modifiche riguardino il solo profilo fiscale senza incidere sulla disciplina del rapporto contrattuale.

La nuova qualificazione fiscale comporta, da un lato, la cessazione della ritenuta fissa del 20% a titolo d'acconto dell'IRPEF e, dall'altro, il calcolo di una ritenuta operato sulla base delle aliquote progressive per scaglioni di reddito, contenute nell'articolo 11 del Testo unico delle imposte sui redditi, all'atto del pagamento del compenso. Ne discende, in sede di determinazione dell'imponibile fiscale, la non concorrenza dei contributi previdenziali (comma 2, articolo 51 del TUIR) e l'abbandono della deduzione forfetaria del 5 o 6 per cento; mentre, in sede di tassazione del reddito, si avrà l'applicazione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF valide per i redditi di lavoro dipendente e l'applicazione delle detrazioni previste dagli articoli 13 e 14 del Testo unico delle imposte sui redditi, nonché delle deduzioni previste, dalla legge finanziaria per l'anno 2003, all'articolo 10-bis (ora articolo 11).

Sempre relativamente all'aspetto fiscale, occorre ricordare come non si possano considerare rientranti nella fattispecie della collaborazione coordinata e continuativa le prestazioni tipiche di lavoro dipendente o quelle relative all'esercizio di una professione. Infatti, in quest'ultimo caso, laddove la prestazione sia riconducibile ad attività per le quali necessitano conoscenze tecnico-giuridiche che le facciano rientrare nell'esercizio di attività di lavoro autonomo esercitata abitualmente, i compensi così percepiti saranno soggetti alla disciplina fiscale relativa ai redditi da lavoro autonomo.

7. 2 Tutela previdenziale

La legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, ha disposto, all'articolo 2, comma 26, l'iscrizione in una apposita gestione separata presso l'INPS dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con la finalità di estendere, fra gli altri, anche a tali soggetti l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Il contributo, inizialmente dovuto nella misura stabilita dal comma 29 dell'articolo 2 della legge 335/95, è stato successivamente rideterminato come indicato dall'articolo 51 della legge 23 dicembre 1999, n. 448, che ha modificato il comma 16 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Il contributo continua, invece, ad essere determinato nella misura del 10% per coloro che siano iscritti ad altra gestione pensionistica obbligatoria o che siano pensionati. Attualmente, con la circolare INPS n. 56/2004, l'aliquota contributiva per l'anno 2004, appunto, è stabilita in 17,80% sino al limite di € 37.883,00 e al 18,80% per la quota eccedente sino al massimale di € 82.401,00. L'aliquota prevista e quella aggiuntiva seguono sempre la ripartizione tra committente e collaboratore di 2/3 e 1/3, così come previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale n. 281/1996, "Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'articolo 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335". Il committente è tenuto a versare il contributo dovuto anche per la parte che resta a carico del collaboratore, attraverso i modelli e le scadenze previste.

Sempre per effetto delle disposizioni del comma 29, il contributo si applica sul reddito delle attività determinato con i medesimi criteri utilizzati ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e, pertanto, il contributo previdenziale viene calcolato sul valore lordo del compenso, al fine di far coincidere la base imponibile previdenziale con la base imponibile IRPEF (circolare INPS n. 32 del 7 febbraio 2001).

L'INPS, con la circolare n. 16 del 2001, ha inoltre disposto che i committenti procedano ad un'unica denuncia annuale da presentarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di effettuazione della collaborazione, anche per le collaborazioni cessate nel corso dell'anno.

La denuncia, da effettuarsi tramite i modelli predisposti dall'ente, dovrà contenere i dati identificativi del committente, il riepilogo dei versamenti effettuati durante l'anno, nonché i dati relativi al collaboratore ed ai contributi dovuti in relazione ai mesi per i quali è stato corrisposto il compenso.

L'assimilazione dei redditi derivanti dalle collaborazioni coordinate e continuative ai redditi da lavoro dipendente si riverbera anche negli adempimenti previdenziali, infatti per effetto del mutamento di regime operato dall'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342 , tutti i riferimenti contenuti nelle disposizioni emanate anteriormente dovranno riferirsi ora all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 4 aprile 2002, che ha abrogato il precedente decreto ministeriale del 27 maggio 1998, ha disegnato una nuova disciplina che, ai sensi dell'articolo 80, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, adegua, per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, la tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare alle forme ed alle modalità previste per il lavoro dipendente.

L'assegno di maternità viene corrisposto alle lavoratrici, che possono far valere i seguenti requisiti:
- non essere iscritte a nessuna altra gestione previdenziale obbligatoria né essere pensionate;
- essere iscritte alla gestione separata, con il pagamento del contributo previdenziale addizionale dello 0,50% previsto per il finanziamento delle prestazioni per la maternità e dell'assegno per il nucleo familiare;
- vantare almeno tre mensilità contributive, accreditate nei dodici mesi precedenti i due mesi anteriori alla data del parto.

Inoltre, l'indennità di maternità:
- è comprensiva di ogni altra indennità spettante per malattia;
- spetta anche in caso di adozione o affidamento, per i tre mesi successivi all'ingresso nella famiglia del bambino che, al momento dell'affidamento o dell'adozione, non abbia superato i sei anni di età;
- spetta anche nei casi di adozione o affidamento preadottivo internazionale, per i tre mesi successivi all'ingresso del minore nella famiglia, anche se, quest'ultimo, abbia superato i sei anni di età e fino al compimento della maggiore età.

E', inoltre, prevista anche l'indennità di paternità, sempre a partire dal 1° gennaio 1998, in favore del padre iscritto alla gestione separata INPS, in possesso dei requisiti previsti di cui sopra, per i tre mesi successivi alla data effettiva del parto o per il periodo residuo che sarebbe spettato alla madre, in caso di morte o grave infermità o di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

L'indennità di malattia per i periodi di degenza ospedaliera, prevista dalla legge n. 488/99 per gli iscritti alla gestione separata che versano il contributo aggiuntivo dello 0,50%, a partire dal 1° gennaio 2000, è stata disciplinata dal decreto del Ministero del lavoro del 12 gennaio 2001. Con tale decreto si stabilisce, appunto, sempre nel rispetto delle condizioni contributive previste per l'assegno di parto, la misura dell'indennità di malattia che va commisurata alle mensilità contributive accreditate.

L'indennità spetta per ogni giorno di degenza presso strutture ospedaliere pubbliche e private accreditate dal Servizio sanitario nazionale ovvero presso strutture estere se autorizzate dal Servizio sanitario nazionale stesso; essa spetta, inoltre, fino ad un massimo di 180 giorni nell'anno solare.

L'assegno per il nucleo familiare è previsto dall'articolo 4 del decreto ministeriale del 28 gennaio 1998, ai soggetti iscritti alla gestione separata INPS. L'assegno spetta in misura proporzionale al numero e al reddito dei componenti il nucleo.

Il reddito familiare da considerare è costituito dalla somma dei redditi di ciascun componente il nucleo, con esclusione dei redditi prodotti dai figli maggiorenni e del coniuge legalmente separato. Non devono, inoltre, essere considerate le rendite INAIL, le pensioni di guerra e l'indennità di accompagnamento degli invalidi civili. L'importo dell'assegno viene erogato in misura decrescente in rapporto agli scaglioni crescenti di reddito che annualmente vengono rivalutati. Pertanto, sono state disposte delle tabelle in base alle quali è possibile stabilire l'importo dell'assegno per varie tipologie familiari. L'assegno viene erogato per i mesi dell'anno che risultano coperti da contribuzione.
Tutte le indennità previste dall'INPS sono erogate, a richiesta del soggetto che ne ha diritto, inoltrando apposita domanda presso le competenti sedi INPS.

7.3 Tutela assicurativa

Le pubbliche amministrazioni che abbiano stipulato rapporti di collaborazione coordinata e continuativa debbono tener conto che tali collaboratori sono soggetti agli obblighi assicurativi qualora svolgano una delle attività previste dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, secondo quanto disposto dall'articolo 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, pertanto sono tenute a tutti gli adempimenti posti a carico dei datori di lavoro dal citato Testo unico.

In pratica, si tratta delle attività già indicate nell'articolo 4 del Testo unico, integrate dalle attività nelle quali vi sia utilizzo non occasionale di veicoli a motore per l'esercizio delle mansioni affidate.

Il committente è tenuto alla denuncia di esercizio nella quale, oltre ad essere riportati tutti gli elementi utili alla valutazione del rischio, debbono essere indicati i nominativi dei collaboratori, la misura dei compensi e la durata del rapporto di collaborazione. Inoltre, provvederà al pagamento periodico del premio alle scadenze previste, alla eventuale denuncia di infortunio o malattia professionale, nonché alla denuncia di cessazione del rapporto di lavoro.

Il premio assicurativo è ripartito fra i contraenti nella misura di un terzo a carico del lavoratore e di due terzi a carico del committente ed è calcolato sull'ammontare dei compensi effettivamente percepiti. Poiché, come già richiamato in precedenza, l'articolo 34 della legge n. 342/2000 ha fatto transitare nella sfera dei redditi di lavoro dipendente i redditi derivanti dalle collaborazioni coordinate e continuative, la base imponibile ai fini assicurativi si è adeguata al nuovo inquadramento normativo riferendosi, attualmente, alle disposizioni contenute nell'articolo 52 del Testo unico delle imposte sui redditi relative ai redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente: "…è costituito da tutte le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo percepite nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro".

Ai fini dell'individuazione del tasso applicabile all'attività svolta dal lavoratore, si deve fare riferimento "a quello dell'azienda, qualora l'attività stessa sia inserita nel ciclo produttivo; in caso contrario, a quello dell'attività effettivamente svolta". In altre parole:

qualora l'attività del collaboratore sia riferibile ad una delle posizioni assicurative già denunciate dal committente, si applicherà il tasso in vigore per detta posizione, in caso contrario, si applicherà il tasso medio previsto per la corrispondente voce tariffaria prevista dalle tabelle INAIL.

Stante la formulazione della disposizione di cui all'articolo 5 del citato decreto legislativo 38/2000, deve ritenersi che i committenti siano tenuti all'obbligo di registrazione sui libri matricola e paga anche per i collaboratori coordinati e continuativi. In tal senso, si è espresso anche il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con nota del 2 gennaio 2001, nella quale è indicata la possibilità di semplificare la tenuta dei libri paga e matricola per tali lavoratori, considerata la particolarità della prestazione non riconducibile a quella del lavoro dipendente.

La presente direttiva è inviata all'Ispettorato per la funzione pubblica, al quale è demandata dall'ordinamento vigente l'attività di vigilanza e verifica della conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, nonché dell'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del d.M. 30 dicembre 2002, recante "Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica".

Il ministro per la Funzione pubblica
Luigi Mazzella

GIURISPRUDENZA

Indice

Pag.

Corte costituzionale

Sentenza n.	136/2004	237
Ordinanza n.	142/2004	243
“	149/2004	246
Sentenza n.	166/2004	250
“	173/2004	257
“	177/2004	262
“	199/2004	266
“	204/2004	271
“	205/2004	284

Corte suprema di Cassazione

Sentenza n.	4247/2004	288
“	4462/2004	291
“	7730/2004	293
“	8438/2004	297

Consiglio di Stato

Sentenza n.	3437/2004	302
“	4782/2004	306

Corte dei conti

Deliberazione n.	4/C/2004	311
“	7/C/ 2004	313
“	3/P/2004	316
“	6/P/2004	319
“	7/2004	321
Ordinanza n.	56/2004	325
Sentenza n.	2076/2003	333
“	338/2004	339
“	377/2004	342
“	464/2004	346
“	879/2004	352

Sentenza n. 136 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240 (*Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2000, n. 306, promosso con ordinanza del 3 luglio 2002 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, sui ricorsi riuniti proposti da D.V. ed altri contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, iscritta al n. 159 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di D.V. ed altri e di P.D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato Franco Carrozzo per le parti private costituite e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di otto giudizi amministrativi riuniti – promossi da alcuni insegnanti, appartenenti a diversi ambiti disciplinari delle accademie di belle arti e dei conservatori di musica, nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, allo scopo di ottenere l'annullamento della graduatoria nazionale ad esaurimento degli idonei disposta ai sensi dell'art. 270 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 – il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240 (*Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2000, n. 306, nella parte in cui non prevede la possibilità di essere ammessi alla sessione riservata di esami di abilitazione anche per i docenti precari aspiranti ad insegnamenti nelle accademie di belle arti e nei conservatori di musica che abbiano maturato il requisito dei 360 giorni di servizio entro il 27 aprile 2000.

Rileva il giudice *a quo* che, nella fattispecie, tutti i ricorrenti sono stati ammessi con riserva alla sessione speciale di abilitazione indetta, in base all'art. 3 della legge 3 maggio 1999, n. 124, dall'ordinanza ministeriale 20 ottobre 1999, n. 247. Pur avendo superato la relativa prova d'esame, i medesimi sono stati inseriti, sempre con riserva, nelle rispettive graduatorie nazionali permanenti ad esaurimento; la riserva è stata poi sciolta in senso negativo, sicché è stata loro preclusa la possibilità di essere nominati insegnanti di ruolo.

Il motivo di doglianza prospettato dai docenti contro la loro esclusione dalle graduatorie permanenti si fonda essenzialmente sulla mancata estensione, anche a favore degli insegnanti delle accademie di belle arti e dei conservatori, dello spostamento dei termini al 27 aprile 2000 disposto dalla norma impugnata per i soli aspiranti all'insegnamento nella scuola elementare e nella scuola media; spostamento che avrebbe consentito ai ricorrenti di partecipare a pieno titolo alla sessione riservata di abilitazione.

Il giudice *a quo*, allo scopo di illustrare le ragioni dell'asserita violazione dei menzionati parametri costituzionali, ritiene opportuno riassumere le più recenti tappe dell'evoluzione legislativa in materia di assunzione degli insegnanti precari. Con il decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, fu creato il sistema del c.d. doppio canale, in base al quale l'accesso in ruolo dei docenti poteva avvenire tramite concorso per soli titoli oppure tramite concorso per titoli ed esami; tale meccanismo venne poi trasfuso negli artt. 270 e 401 del d.lgs. n. 297 del 1994. Successivamente è intervenuta la legge n. 124 del 1999, la quale – oltre a modificare le citate norme del d.lgs. n. 297 del 1994 nel senso di trasformare le graduatorie relative ai concorsi per soli titoli in graduatorie permanenti, da utilizzare per le assunzioni in ruolo – ha dettato, negli artt. 2 e 3, disposizioni specifiche per il conseguimento dell'abilitazione ai fini dell'inserimento nelle menzionate graduatorie permanenti. In vista di quest'obiettivo gli artt. 2 e 3 della legge n. 124 del 1999 hanno stabilito, l'uno per gli insegnanti della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, l'altro per quelli delle accademie e dei conservatori, la possibilità di conseguire l'abilitazione all'insegnamento tramite una sessione riservata di concorso, alla quale sono stati ammessi i docenti precari che avevano svolto attività di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e la data di entrata in vigore della norma stessa (25 maggio 1999), di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995. Ora l'art. 1, comma 6-bis, del d.l. n. 240 del 2000, introdotto in sede di conversione, ha ulteriormente ampliato i termini di maturazione della menzionata anzianità di servizio necessaria per l'ammissione alla procedura di abilitazione riservata, stabilendo che alla medesima potessero partecipare anche i docenti che avevano completato tale periodo alla data del 27 aprile 2000; ma tale ampliamento – determinato da un avviamento non immediato delle procedure di abilitazione – è stato previsto solo in favore degli insegnanti di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 124 del 1999, sicché gli insegnanti delle accademie di belle arti e dei conservatori ne sono rimasti pacificamente esclusi (essendo essi ricompresi nell'art. 3 della legge n. 124 del 1999). Se tale esclusione non fosse stata stabilita, i ricorrenti – che al 27 aprile 2000 avevano tutti maturato i 360 giorni di servizio richiesti – avrebbero potuto essere subito inseriti nelle relative graduatorie ad esaurimento (dopo il superamento dell'esame concorsuale), onde ottenere la nomina in ruolo.

Da ciò si desume, ad avviso del remittente, la rilevanza della presente questione, il cui accoglimento determinerebbe l'inclusione dei ricorrenti, *pleno iure*, nelle indicate graduatorie.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il remittente osserva che aver ampliato i termini per l'abilitazione riservata in favore dei soli docenti delle scuole elementari e medie si traduce, a causa della totale identità delle rispettive procedure, in un'ingiustificata discriminazione in danno degli insegnanti delle accademie e dei conservatori, tanto più che anche per costoro le procedure di abilitazione riservata si sono avviate in ritardo, e cioè con la citata ordinanza ministeriale 20 ottobre 1999, n. 247. Il giudice *a quo*, inoltre, dà conto del fatto che i conservatori, le accademie e gli istituti di alta cultura sono stati assoggettati ad una radicale riforma ad opera della legge 21 dicembre 1999, n. 508, il che imporrà in futuro un sistema particolare di reclutamento degli insegnanti; l'art. 2, comma 6, di tale legge ha, infatti, trasformato le graduatorie permanenti cui aspirano i ricorrenti in graduatorie "ad esaurimento". Ciò non toglie, però, che proprio la norma in ultimo citata ha riconosciuto la possibilità di fare ricorso, per la creazione di tali graduatorie, alle procedure della legge n. 124 del 1999, come ha riconosciuto anche il Consiglio di Stato nel proprio parere n. 485 del 2001.

Da tanto consegue, ad avviso del TAR di Lecce, che le procedure di abilitazione riservata sono identiche per tutte le citate categorie di docenti, il che impone una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata nei termini di sopra riportati.

2.— Si sono costituiti in giudizio davanti a questa Corte tutti i ricorrenti, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione.

La difesa dei docenti nota innanzitutto che la questione è rilevante perché dal suo accoglimento deriva per gli stessi il diritto all'inserimento nelle graduatorie nazionali e, in concreto, quello all'ingresso in ruolo, «stante l'esaurimento degli inclusi a pieno titolo nelle graduatorie» medesime. Ciò posto, dopo aver ricapitolato le principali tappe dell'evoluzione legislativa nella complessa materia, la difesa dei ricorrenti rammenta che le sessioni riservate di abilitazione di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 124 del 1999 hanno costituito indubbiamente una normativa transitoria finalizzata all'obiettivo di sanare le posizioni di precariato scolastico accumulatesi negli anni. La lentezza nello svolgimento delle relative procedure, però, ha fatto sì che i decreti ministeriali di aggiornamento delle graduatorie permanenti venissero emanati in epoca assai distante dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 1999 (decreti ministeriali 27 marzo 2000, n. 123, e 18 maggio 2000 per gli insegnanti delle scuole elementari e medie, decreto ministeriale 7 dicembre 2000, n. 426, per gli insegnanti delle accademie e dei conservatori), sicché in tale periodo intermedio parecchi docenti avevano maturato il requisito dei 360 giorni di precariato (di cui 180 a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995) che avrebbe consentito loro di partecipare alla sessione riservata. Di tali situazioni si è fatto carico il legislatore dettando la norma impugnata, che ha prolungato il termine al 27 aprile 2000, con l'intento di sanare il più ampio numero di posizioni, come è dimostrato dal fatto che, con ordinanza ministeriale 2 gennaio 2001, n. 1, è stata bandita un'ulteriore sessione riservata di abilitazione per tutti coloro che non avevano fatto domanda, mancando del requisito di anzianità, in occasione della precedente tornata di concorsi. L'art. 1, comma 6-bis, del d.l. n. 240 del 2000, però, non ha tenuto conto degli aspiranti alla docenza nell'ambito dei conservatori e delle accademie di belle arti, il che determina un'evidente irrazionalità soprattutto per quelli (fra cui i ricorrenti) che, ammessi con riserva alla sessione di abilitazione, hanno superato le relative prove.

La diversità di trattamento tra le varie categorie di docenti è, a parere della difesa, inspiegabile, poiché il meccanismo di reclutamento previsto dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 124 del 1999 è evidentemente lo stesso, così come identiche sono la creazione delle graduatorie permanenti e la prima integrazione delle medesime. D'altra parte, come il TAR ha osservato, la parificazione dei sistemi di concorso si deve far risalire all'art. 2 della legge n. 417 del 1989, istitutiva del citato doppio canale. Il semplice confronto fra l'art. 2, comma 4, e l'art. 3, comma 3, della legge n. 124 del 1999 dimostra come i requisiti di accesso alle sessioni riservate siano in tutto identici, sicché la diversità di trattamento determinata dalla norma impugnata si palesa ancor più irragionevole.

Ad ulteriore supporto delle proprie argomentazioni la difesa delle parti private rileva che nessuna influenza può avere, in relazione alla presente questione, la riforma di cui alla legge n. 508 del 1999. Infatti, benché l'art. 2, comma 6, di tale legge abbia trasformato le graduatorie dei docenti di accademie e conservatori in graduatorie ad esaurimento, ciò significa solo che esse non verranno più aggiornate, ma non può modificare la posizione dei ricorrenti, che è antecedente a tale riforma; oltre a ciò, a tutt'oggi non sono stati emanati i decreti che dovrebbero regolamentare la selezione dei docenti del settore artistico, né la citata legge n. 508 del 1999 ha esercitato alcuna funzione di abrogazione delle procedure concorsuali in atto. E', anzi, lo stesso art. 2, comma 6, della legge n. 508 del 1999 a fare rinvio alle graduatorie permanenti istituite ai sensi della legge n. 124 del 1999; ciò dimostra l'irrazionalità dell'esclusione, per gli insegnanti del settore, di una norma che è parte integrante di quella disciplina transitoria, la quale «per ogni altro aspetto è estesa in maniera perfettamente parallela e continua a tutto il personale della scuola».

La norma impugnata, quindi, sarebbe lesiva del principio di uguaglianza, dell'art. 4 Cost., in quanto costituisce un'indebita limitazione dell'accesso al lavoro dei cittadini, nonché dell'art. 97 Cost., perché la restrizione dei criteri di ammissione al concorso riservato si risolve in una pregiudiziale selezione del personale docente, certamente non idonea a garantire il miglior andamento dell'amministrazione scolastica.

3. — E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

La difesa erariale osserva che le censure prospettate dal giudice a quo appaiono incentrate sull'assunto dell'estensibilità al personale docente delle accademie e dei conservatori di musica di un beneficio previsto in favore dei docenti delle scuole e degli istituti di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 124 del 1999. Tale assunto è, tuttavia, privo di fondamento, trattandosi di categorie di insegnanti diverse regolate da discipline differenziate.

Ciò può desumersi sia dal fatto che la legge n. 124 del 1999, nell'innovare le modalità di accesso ai ruoli del personale docente, ha tenuto distinte quelle rispettivamente proprie di ciascuna delle due suddette categorie, sia dalla circostanza che la legge n. 508 del 1999, nel prevedere la riforma delle accademie e dei conservatori, ne ha confermato le peculiarità trasferendone la gestione dal Ministero della pubblica istruzione al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Né va omesso di considerare, per quel che riguarda in particolare l'indizione di sessioni riservate di esami di abilitazione, che essa non solo è stata prevista, per le due suddette categorie di docenti, da due differenti disposizioni della legge n. 124 del 1999 – art. 2, comma 4, e art. 3, comma 2, lettera *b*) – ma è stata successivamente disciplinata da diverse ordinanze ministeriali (rispettivamente la n. 153 del 1999 e la n. 247 del 1999) che hanno previsto prove di esame non omogenee. La proroga di cui si discute si è resa necessaria a seguito delle modifiche apportate dall'ordinanza ministeriale n. 33 del 2000 alla precedente ordinanza n. 153 del 1999, mentre sarebbe priva di giustificazione nei confronti dei docenti delle accademie e dei conservatori, visto che la relativa ordinanza n. 247 del 1999 non è stata successivamente modificata.

Ne consegue che la denunciata discriminazione appare del tutto insussistente.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, dubita, in riferimento agli artt. 3, 4 e 97 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240 (*Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2000, n. 306, nella parte in cui non prevede la possibilità di essere ammessi alla sessione riservata di esami di abilitazione anche per i docenti precari aspiranti ad insegnamenti nelle accademie di belle arti e nei conservatori di musica che abbiano maturato il requisito dei 360 giorni di servizio entro il 27 aprile 2000.

Ad avviso del remittente la norma censurata si pone in contrasto con i parametri costituzionali invocati, in quanto del tutto irragionevolmente discrimina gli insegnanti suddetti rispetto ai docenti precari aspiranti ad insegnamenti nelle scuole elementari e medie ai quali è stato concesso il diritto di essere ammessi alla suddetta sessione riservata facendo riferimento, quanto alla maturazione del requisito del servizio prestato, alla data suindicata, anziché alla data originariamente stabilita del 25 maggio 1999.

2.— La questione non è fondata.

La normativa inerente alle sessioni riservate di esami di idoneità o abilitazione all'insegnamento ha carattere eccezionale e di favore e quindi le singole disposizioni non possono essere estese al di là dei casi espressamente previsti a meno che le esclusioni che ne conseguono siano prive di giustificazione, e perciò irragionevoli.

Nella specie l'istituzione della sessione riservata di cui si tratta è stata disposta dalla legge n. 124 del 1999 per consentire agli insegnanti precari – nel passaggio dal vecchio regime di reclutamento di cui al d.l. n. 357 del 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 417 del 1989, a quello nuovo introdotto dalla stessa legge n. 124 del 1999 – un accesso agevolato nelle neoistituite graduatorie permanenti.

Gli artt. 2 e 3 della legge n. 124 del 1999 hanno fissato – rispettivamente, il primo, per gli insegnanti delle scuole materne, delle scuole elementari, degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria e artistica e, il secondo, per gli insegnanti delle accademie e dei conservatori di musica – i requisiti per l'accesso alla sessione riservata indicando tra questi, per entrambe le categorie, l'effettiva prestazione del servizio di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e il 25 maggio 1999 (data di entrata in vigore della stessa legge n. 124 del 1999), di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995.

L'indizione della sessione riservata è stata poi disposta, per la prima delle suddette categorie di docenti, con l'ordinanza ministeriale 15 giugno 1999, n. 153, e per gli altri con l'ordinanza ministeriale 20 ottobre 1999, n. 247.

Poco dopo è stata approvata la legge 21 dicembre 1999, n. 508 (*Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati*), la quale ha inserito gli organismi indicati nel titolo della legge nell'ambito delle istituzioni di alta cultura – cui l'art. 33, ultimo comma, Cost. riconosce il diritto di darsi ordinamenti autonomi – venendo essi a costituire «il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale» (art. 2, commi 1 e 2).

La stessa legge, per quel che più specificamente interessa la questione in esame, ha trasformato le graduatorie permanenti degli insegnanti delle accademie e dei conservatori in graduatorie ad esaurimento ed ha stabilito che «dopo l'esaurimento di tali graduatorie, gli incarichi di insegnamento sono attribuiti con contratti di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili».

Da questo momento sono venuti ad accentuarsi i profili di differenziazione nelle normative, primaria e secondaria, riguardanti le due categorie di insegnanti.

Infatti è stata emanata, esclusivamente per gli insegnanti delle scuole diverse dai conservatori e dalle accademie, l'ordinanza ministeriale n. 33 del 2000, che ha modificato la precedente ordinanza n. 153 del 1999 nel senso di consentire la partecipazione alla sessione riservata anche per il conseguimento di più idoneità o abilitazioni all'insegnamento. L'ordinanza ha correlativamente modificato i criteri di computo dei servizi utilizzabili al fine del conseguimento del predetto requisito dei 360 giorni e ha previsto la possibilità per gli interessati di presentare una domanda per poter fruire delle nuove disposizioni entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza stessa nella Gazzetta ufficiale e cioè entro il 27 aprile 2000, essendo la suddetta pubblicazione avvenuta il 28 marzo 2000.

E', quindi, intervenuto l'art. 1 del d.l. n. 240 del 2000 che – nel dettare alcune norme per far fronte al non integrale completamento delle operazioni di formazione e approvazione delle graduatorie permanenti e di svolgimento dei concorsi per gli insegnanti delle scuole materne, delle scuole elementari e delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria e artistica prima dell'imminente inizio dell'anno scolastico 2000-2001 (v. Camera dei deputati, XIII legislatura, relazione della VII Commissione permanente, n. 7346-A) – ha altresì, al comma 6-bis censurato dall'attuale remittente, attribuito la possibilità di essere ammessi alla sessione riservata anche agli insegnanti precari che avessero maturato il requisito del servizio prestato entro il 27 aprile 2000, in armonia con quanto disposto dall'ordinanza n. 33 del 2000. Lo stesso precetto è stato, poi, riprodotto nell'art. 1 dell'ordinanza ministeriale 2 gennaio 2001, n. 1.

3.— La vicenda normativa di cui si sono riportati i passaggi essenziali dimostra che l'art. 1, comma 6-bis, attualmente sottoposto allo scrutinio di questa Corte, è da considerare una norma che, nell'ambito di una disciplina avente carattere eccezionale, ha dettato un particolare regime per la categoria di docenti ivi ricompresi, in conseguenza di specifiche e contingenti evenienze verificatesi nella fattispecie, come risulta anche dai relativi lavori preparatori. Secondo il costante orientamento di questa Corte la scelta di introdurre norme del genere «è espressione di discrezionalità legislativa, non censurabile sotto il profilo del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., se non esercitata in modo palesemente irragionevole» (v. sentenze n. 208 del 2002 nonché n. 35 del 2004, e ordinanza n. 168 del 2001). Tale palese irragionevolezza non si riscontra nel caso di specie in quanto le situazioni poste a confronto non possono considerarsi omogenee. A tale conclusione si

perviene considerando che, anche a prescindere dalle diversità esistenti in generale tra le due realtà scolastiche in oggetto, proprio con riferimento alla specifica vicenda dell'ammissione alle sessioni riservate di esami in argomento si rinvengono plurimi elementi di differenziazione.

Un primo elemento di diversità è rappresentato dal fatto che, mentre per gli insegnanti delle accademie e dei conservatori ai fini del requisito del servizio prestato si fa riferimento esclusivamente al servizio relativo ad insegnamenti corrispondenti ai posti di ruolo (v. art. 3, comma 3, della legge n. 124 del 1999 ed art. 2, comma 1, lett. *b*, dell'ordinanza ministeriale n. 247 del 1999), per gli altri insegnanti si può tenere conto anche del servizio relativo ad insegnamenti non corrispondenti a posti di ruolo (v. art. 2, comma 4, della legge n. 124 del 1999 ed art. 2 dell'ordinanza ministeriale n. 153 del 1999). Un secondo elemento di differenziazione consiste nell'introduzione, ad opera della legge di riforma dei conservatori e delle accademie n. 508 del 1999, di un particolare sistema di reclutamento per gli insegnanti di tali istituzioni, cui è conseguita la trasformazione delle graduatorie da permanenti a graduatorie ad esaurimento. Da ciò si desume che un eventuale accoglimento della presente questione si porrebbe in contrasto con tale scelta del legislatore, finalizzata a ridurre il più possibile, con riguardo agli insegnanti suddetti, la durata del sistema delle graduatorie. Un ulteriore, rilevante, elemento di diversità è costituito dalla circostanza che per gli insegnanti delle accademie e dei conservatori l'ordinanza ministeriale originariamente emanata per l'indizione delle sessioni riservate non ha subito alcuna modifica, sicché l'allargamento temporale auspicato – che per gli altri insegnanti è stato determinato proprio dalla sopravvenuta modifica dell'ordinanza ministeriale di indizione della sessione riservata – sarebbe privo di giustificazione ed inoltre non avrebbe alcun ragionevole riscontro la coincidenza di tale allargamento con la data del 27 aprile 2000, visto che tale data non ha alcuna attinenza con la relativa disciplina.

Poiché l'evocazione degli articoli 4 e 97 Cost. nell'ordinanza di rimessione è strettamente collegata all'asserito contrasto del denunciato comma 6-bis con il principio di eguaglianza, ed è priva di autonoma motivazione, non residuano ulteriori profili di illegittimità da esaminare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240 (*Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2000, n. 306, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2004.

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2004.

Ordinanza n. 142 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 56 e 57 del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), e degli articoli 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 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*), promosso con ordinanza del 7 aprile 2003 dalla Corte di appello di Perugia nel procedimento civile vertente tra Regione Umbria e S.F.R., iscritta al n. 415 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di S.F.R. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Francesco Amirante;
ritenuto:

- che la Corte di appello di Perugia, con ordinanza del 7 aprile 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 56 e 57 del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), e degli artt. 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 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*), nel testo antecedente alle modifiche intervenute con l'art. 15 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387;
- che dette norme sono censurate in quanto – «qualora vengano interpretate nel senso della insussistenza del diritto del dipendente di una pubblica amministrazione di percepire la differenza di trattamento economico in relazione alla qualifica superiore (e laddove si dovesse interpretare l'evoluzione normativa … nel senso che solo con le modifiche intervenute con l'art. 15, d.lgs. n. 387 del 1998, sia stato introdotto tale diritto)» – vulnererebbero l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, insita nel negare per un certo periodo a determinate mansioni ogni rilievo ai fini delle differenze retributive e nel riconoscerlo invece ad identiche mansioni ma soltanto limitatamente ad un periodo successivo;

- che le medesime norme, interpretate nel senso ora riportato, risulterebbero altresì preclusive della diretta applicazione dell'art. 36 Cost.;
- che il giudice *a quo*, investito del gravame proposto dalla Regione Umbria avverso la sentenza con cui il giudice di primo grado aveva riconosciuto ad un suo ex dipendente le differenze retributive relative allo svolgimento di mansioni superiori dal 1° ottobre 1991 al 31 dicembre 1998, osserva come, secondo l'appellante, il disposto dell'art. 56 del d.lgs. n. 29 del 1993 (sostituito dall'art. 25 del d.lgs. n. 80 del 1998), pur riconoscendo una rilevanza economica e giuridica allo svolgimento di mansioni superiori, avrebbe rinviato l'applicazione di tale normativa all'emanazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali previsti dai contratti collettivi;
- che in tal modo, pur essendo tale principio divenuto immediatamente operativo (ancor prima della stipula dei predetti contratti collettivi) – a seguito della modifica operata sul comma 6 di detto art. 56 dall'art. 15 del d.lgs. n. 387 del 1998 – tuttavia esso troverebbe applicazione solo pro futuro, onde sarebbero retribuibili in base all'art. 56, comma 6, del d.lgs. n. 29 del 1993 solo le mansioni superiori svolte dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 387 del 1998;
- che, a parere della Corte remittente, le disposizioni censurate, laddove si dovessero interpretare nel senso suddetto, risulterebbero costituzionalmente illegittime benché, avuto riguardo all'evoluzione della normativa, esse non sarebbero comunque ostative al riconoscimento del diritto alle differenze retributive, anche argomentando sulla scorta della diretta applicabilità dell'art. 36 Cost., affermata da molteplici decisioni dei giudici amministrativi;
- che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione, sia perché il rapporto di pubblico impiego si sottrarrebbe alla logica di scambio sottesa all'art. 36 Cost., sia per la indisponibilità degli interessi pubblici preposti alla scelta del tipo di attività cui assegnare il dipendente in osservanza dei valori di imparzialità e di buon andamento;
- che nel giudizio davanti a questa Corte si è tardivamente costituita la parte privata;

considerato:

- che la Corte di appello di Perugia dubita, in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost., della legittimità costituzionale degli articoli 56 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nella loro originaria formulazione e come successivamente modificati dagli artt 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, nel testo precedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, in quanto escluderebbero il diritto del dipendente di una pubblica amministrazione a ricevere le differenze di retribuzione tra quanto gli spetta per le mansioni effettivamente svolte, superiori a quelle proprie della qualifica attribuitagli, e ciò che in riferimento a quest'ultima gli viene corrisposto;
- che, secondo la remittente, le norme impugnate, qualora ad esse venisse attribuito il contenuto suindicato, violerebbero il precetto costituzionale che vuole che la retribuzione sia adeguata, tra l'altro, alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) nonché quello della necessaria parità di trattamento (art. 3 Cost.) tra lavoratori che svolgono le medesime mansioni pur rivestendo qualifiche diverse, e lederebbero altresì il canone della ragionevolezza per il fatto che a determinate mansioni verrebbe negato ogni rilievo ai fini retributivi per il periodo di tempo antecedente l'entrata in vigore dell'art. 15 del d.lgs. n. 387 del 1998, riconoscendolo invece per il periodo successivo;
- che la Corte d'appello di Perugia non fornisce la propria autonoma interpretazione delle norme censurate;
- che essa neppure enuncia l'esistenza di un univoco indirizzo giurisprudenziale tale da assurgere al rango di “diritto vivente”, ma, al contrario, dà atto dell'esistenza di una duplicità di orientamenti interpretativi e manifesta la propria preferenza per quello che, attribuendo alle disposizioni denunciate il contenuto di non escludere il suindicato diritto alle differenze retributive, risulterebbe conforme ai parametri costituzionali evocati;
- che la questione si risolve pertanto nella richiesta alla Corte di avallare l'opzione ermeneutica che la remittente ritiene preferibile;
- che, in tal modo motivata, l'ordinanza di rimessione solleva un mero problema interpretativo ed è inidonea a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale (vedi *ex plurimis* ordinanze n. 92 del 2004, n. 289 del 2003 e n. 442 del 2001);
- visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 56 e 57 del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), e degli artt. 25 e 43, comma 1, del decreto legislativo 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*), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Perugia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2004.

Depositata in cancelleria il 14 maggio 2004.

Ordinanza n. 149 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), nel testo modificato dall'art. 18 del decreto legislativo 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*), promosso con ordinanza del 16 gennaio 2001 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Tito Sanò contro il Ministero dell'ambiente ed altri, iscritta al n. 480 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione di T.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2004 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa in data 16 gennaio 2001, nel corso del giudizio di impugnazione della delibera del Consiglio di amministrazione dell'ANPA - Associazione nazionale per la protezione dell'ambiente - n. 430 del 18 dicembre 1998, con la quale era stato conferito a soggetto esterno all'amministrazione l'incarico di dirigente responsabile del Dipartimento rischio tecnologico e naturale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), nel testo modificato dall'art. 18 del decreto legislativo 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*), nella parte in cui devolve al giudice ordinario le controversie concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali a tempo determinato;

che, ad avviso del giudice *a quo*, detta disciplina si porrebbe in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, per esorbitanza dai limiti contenuti nella delega, nonché con gli artt. 97, 103 e 113

della Costituzione, per violazione dei parametri preposti ad un ragionevole riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo;

che, sotto il primo profilo, osserva il collegio rimettente che la legge delega non avrebbe inteso attribuire al giudice ordinario la cognizione della fase relativa alla scelta discrezionale del dirigente, prodromica all'assegnazione dell'incarico: l'art. 11, comma 4, lettera g), 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*), attribuendo al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ancorché concernenti in via incidentale atti amministrativi presupposti, ai fini della disapplicazione, avrebbe infatti inteso mantenersi nel solco della tradizionale ripartizione di competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo; sembrerebbe pertanto ragionevole ritenere che l'oggetto della delega sia delimitato ai profili organizzatori ýconseguenti allo specifico rapporto di lavoro in atto del dirigente, con la conseguenza che il legislatore delegato, attribuendo al giudice ordinario la giurisdizione in ordine alla predetta fase, con consequenziale possibilità di una conoscenza diretta del provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico, avrebbe violato i limiti contenuti nella legge delega;

che, sotto il profilo relativo alla assunta violazione degli artt. 97, 103 e 113 della Costituzione, il giudice rimettente osserva che dall'insieme di queste norme si dovrebbe ricavare la regola di ragionevolezza secondo cui, salve espresse deroghe legislative, al giudice amministrativo debba essere attribuita la cognizione degli interessi legittimi e al giudice ordinario la cognizione dei diritti soggettivi: al primo dovrebbe, pertanto, essere demandata la cognizione delle situazioni di interesse legittimo connesse al provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico dirigenziale, essendo il giudice amministrativo dotato di strumenti più adatti a sindacare i vizi funzionali dell'atto, attraverso il ricorso alle figure sintomatiche dell'eccesso di potere, necessario per garantire il buon andamento dell'azione amministrativa e il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alla scelte discrezionali e alla selezione comparativa dei dirigenti più capaci;

che risulterebbe, inoltre, non conforme a principi di ragionevolezza e coerenza legislativa mantenere la dicotomia tra pubblico concorso per esami, ritenuta inerente al profilo organizzativo e in quanto tale assegnata alla cognizione del giudice amministrativo, e conferimento degli incarichi dirigenziali, attribuiti alla cognizione del giudice ordinario, nonostante la maggiore delicatezza della scelta amministrativa;

che si è costituito il ricorrente nel giudizio a quo chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo in via preliminare l'inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe considerato la specificità del caso concreto relativo al conferimento - esclusivamente a mezzo di contratto - dell'incarico a soggetto esterno all'amministrazione; ed inoltre perché egli sosterrebbe la mera opportunità, e non l'esigenza costituzionale, che delle controversie in materia di incarichi dirigenziali conosca il giudice amministrativo anziché il giudice ordinario;

che nel merito la difesa erariale ha dedotto l'infondatezza della questione, rilevando, quanto al denunciato eccesso di delega, come la norma di delega abbia devoluto all'autorità giurisdizionale ordinaria tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, superando il riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra materia contrattualizzata e materia rimessa alla fonte pubblicistico-unilaterale, mentre la giurisdizione del giudice amministrativo è limitata esclusivamente alla materia delle procedure concorsuali propriamente dette imposte dalla legge per l'assunzione in ruolo;

che, in ordine alle censure di incoerenza e non ragionevolezza delle norme impugnate, la difesa erariale ha sottolineato l'assenza di vincoli costituzionali al riparto della giurisdizione ed alla strutturazione della tutela avanti a giudici diversi, affermando inoltre che la scelta legislativa di attribuzione della materia in esame al giudice ordinario non realizzerebbe un *deficit* di tutela degli

interessi che faccia risultare irragionevoli le disposizioni impugnate, in quanto il giudice ordinario potrebbe adottare tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi e di condanna richiesti dalla natura dei diritti tutelati;

che la parte privata costituita nel giudizio ha depositato una memoria con la quale ha insistito nelle proprie conclusioni.

Considerato che la questione sottoposta all'esame della Corte concerne l'art. 68, comma 1, del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), nel testo modificato dall'art. 18 del decreto legislativo 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*), nella parte in cui ha devoluto al giudice ordinario le controversie concernenti il conferimento (e la revoca) degli incarichi dirigenziali;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, per violazione dei limiti contenuti nella legge delega, nonché con gli artt. 97, 103 e 113 della Costituzione per violazione dei parametri che presiedono ad un ragionevole riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo;

che la norma censurata dal collegio rimettente è stata riprodotta nella disposizione dell'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*), cosicché, come già ritenuto da questa Corte - a partire dalla sentenza n. 84 del 1996, e, successivamente, tra le altre, dalle sentenze n. 454 del 1998 e n. 376 del 2000, e dalla ordinanza n. 11 del 2002 – la questione di legittimità costituzionale deve intendersi trasferita sulla citata disposizione del testo unico;

che deve preliminarmente rilevarsi che la peculiarità della fattispecie caratterizzata dal conferimento dell'incarico dirigenziale a tempo determinato a soggetto esterno all'amministrazione - ipotesi nella quale mancava pertanto un pregresso rapporto di lavoro dipendente con l'ente pubblico – avrebbe dovuto indurre il giudice *a quo* a fornire una compiuta motivazione in ordine alla ritenuta applicabilità della norma in questione;

che tale motivazione era tanto più necessaria alla luce della opportunità, che lo stesso rimettente afferma, di una lettura estensiva del comma 4 dell'art. 68 del d.lgs. n. 29 del 1993 – il quale prevede, quali ipotesi residuali di giurisdizione del giudice amministrativo nella materia del pubblico impiego, le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - in relazione alla necessità di considerare rimesse al giudice amministrativo le controversie che attengono all'assunzione di funzioni pubbliche per le quali siano prescritte modalità concorsuali di accesso, nonché le questioni riconducibili alla violazione della predetta procedura;

che, al riguardo, il collegio rimettente non ha fornito alcuna descrizione delle modalità della procedura selettiva adottata, nel caso di specie, ai fini della scelta del soggetto cui conferire l'incarico, neppure in ordine all'eventuale formazione di una graduatoria di merito tra i candidati, vincolante per l'amministrazione, così da consentire l'individuazione di elementi idonei a ricondurre la disciplina per il conferimento dell'incarico nell'ambito di una procedura concorsuale, ancorché atipica, ovvero nell'ambito di una mera valutazione di idoneità;

che la carenza di indagine al riguardo e la conseguente omessa valutazione della incidenza degli elementi prospettati sull'applicabilità nella fattispecie della norma di cui si tratta si traducono in una carenza motivazionale in ordine alla rilevanza della questione, e, quindi, in un assorbente profilo di manifesta inammissibilità della stessa.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

P.Q.M

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, del 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'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), nel testo modificato dall'art. 18 del decreto legislativo 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*), ora sostituito dall'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazion*i), sollevata, in riferimento agli artt. 76, 77, 97, 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2004.

Depositata in cancelleria il 25 maggio 2004.

Sentenza n. 166 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (*Norme contro la vivisezione*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 settembre 2002, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2002 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 30 settembre 2002 e depositato l'8 ottobre 2002, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (*Norme contro la vivisezione*).

Secondo quanto esposto dall'Avvocatura generale dello Stato, la legge impugnata vieterebbe nel territorio regionale ogni attività di allevamento, utilizzazione o cessione, a fini di ricerca, di cani e di gatti, prevedendo sanzioni in caso di violazione di tale precetto. Essa vieterebbe inoltre di vivisezionare qualsiasi animale a fini didattici, ad eccezione dei casi previsti da appositi, e preventivi, accordi stipulati con istituti scientifici ed università.

La difesa erariale sostiene che la legge censurata inciderebbe sulle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute, che l'art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. La legge n. 20 del 2002 della Regione Emilia-Romagna, ad avviso dell'Avvocatura, eccederebbe i limiti imposti alla competenza legislativa regionale, in particolare poiché l'art. 2, vietando in modo indiscriminato nel territorio della Regione Emilia-Romagna le attività indicate dalla legge, contrasterebbe con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (*Attuazione della direttiva 86/609 CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici*). Tale decreto, nel recepire la direttiva 86/609/CEE del Consiglio

del 24 novembre 1986 (*Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici*), individuerebbe il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici. Inoltre, la legge regionale potrebbe ostacolare l'attività di sperimentazione ammessa in ambito europeo, così determinando la violazione della normativa comunitaria in materia. La normativa impugnata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel prevedere sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in essa contenute, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Secondo la difesa erariale, infatti, la Corte avrebbe costantemente affermato il principio secondo cui la potestà di sanzionare eventuali illeciti amministrativi seguirebbe i medesimi criteri di distribuzione delle competenze statali cui le sanzioni si riferiscono.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, limitandosi a chiedere che la Corte respinga il ricorso perché inammissibile, oltre che infondato, e riservandosi di esporre i motivi delle proprie richieste in separata memoria.

Ha presentato atto di intervento fuori termine l'ENPA – Ente nazionale per la protezione degli animali.

3. - In data 14 gennaio 2003, in vista dell'udienza pubblica fissata originariamente per il successivo 28 gennaio, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, sviluppando ulteriormente le proprie argomentazioni. In particolare, nella memoria si sostiene, in primo luogo, che la legge regionale violerebbe il primo comma dell'art. 117 Cost., e ciò in quanto non rispetterebbe la normativa posta dall'ordinamento comunitario in materia e recepita dalla legislazione italiana. Infatti, mentre la direttiva europea fisserebbe regole fondamentali, tali da ridurre al minimo le sofferenze e gli abusi nei confronti di animali allevati od utilizzati a scopo sperimentale e mentre la disciplina nazionale di attuazione, pur senza porre un divieto assoluto agli esperimenti, aggiungerebbe ulteriori elementi di rafforzamento della tutela degli animali, la disciplina regionale porrebbe in essere un divieto generalizzato di allevamento, utilizzo e cessione di cani o gatti a fini di sperimentazione, nonché dell'utilizzo di pratiche di vivisezione a scopo didattico su qualunque tipo di animale, prevedendo in materia anche sanzioni amministrazioni pecuniarie di rilevante entità. Viene inoltre messa in evidenza anche la previsione del secondo comma dell'art. 1 della legge in questione - previsione definita paradossale dal ricorrente - secondo la quale, a fronte dell'insuperabile divieto di vivisezione a scopo di sperimentazione, potrebbero essere autorizzati dalla Regione esperimenti didattici su tutti gli animali nei casi in cui il sacrificio di animali da laboratorio potrebbe, almeno astrattamente, portare a progressi medico-scientifici per la vita umana. Ulteriore ragione di illegittimità della previsione derogatoria appena citata, inoltre, deriverebbe dalla considerazione della più restrittiva disciplina corrispondente contenuta nel terzo comma dell'art. 8 del d.lgs. n. 116 del 1992, ai sensi del quale il Ministro della sanità autorizza gli esperimenti a semplice scopo didattico soltanto in caso di inderogabile necessità e non sia possibile ricorrere ad altri sistemi dimostrativi. La legge regionale viene inoltre censurata sotto il profilo del primo comma dell'art. 33 Cost., relativo alla libertà scientifica, poiché porrebbe un ostacolo assoluto alle ricerche scientifiche del tipo in oggetto, a prescindere dalle caratteristiche o modalità del loro svolgimento.

Viene denunziata, infine, la violazione del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., poiché la Regione, con la normativa in questione, inciderebbe su alcune materie di esclusiva competenza statale; in particolare, ad essere interessate dall'intervento regionale sarebbero le materie dell'ordinamento civile e dell'ordinamento penale, che soffrirebbero una deroga per effetto della speciale disciplina in tema di sperimentazioni lecite sugli animali. Ancora, le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto disapplicherebbero la normativa di principio in materia di ricerca scientifica, che, per di più, è stata dettata in recepimento della apposita normativa comunitaria.

4. - In data 15 gennaio 2003, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una ampia memoria, esponendo le ragioni poste a fondamento della propria difesa. La Regione resistente, in via preliminare, afferma che il ricorso dovrebbe essere ritenuto inammissibile, in primo luogo perché meramente assertivo, e in secondo luogo perché si limiterebbe a formulare censure di ordine generale, ed in definitiva ad affermare l'illegittimità costituzionale della legge senza indicare affatto

le specifiche ragioni che potrebbero determinare l'illegittimità della normativa regionale impugnata. Nel merito, la Regione sostiene anzitutto che la normativa regionale in questione non contrasterebbe con la direttiva europea invocata dall'Avvocatura dello Stato, dal momento che quest'ultima determinerebbe solo una disciplina minima di tutela degli animali che potrebbero essere oggetto di sperimentazione, senza tuttavia escludere la possibilità di una maggior tutela, quale appunto quella prevista dalla legge in oggetto. La direttiva europea 86/609/CEE, in altre parole, sarebbe destinata essenzialmente al ravvicinamento delle normative nazionali relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici. Inoltre, la direttiva citata esplicitamente prevederebbe che gli Stati possano introdurre un regime di tutela più severo rispetto a questo nucleo minimo comune, con ciò quindi rinviando al riparto di competenze previsto nei singoli ordinamenti. Quanto poi alla riconducibilità della materia disciplinata dalla legge alle categorie previste nell'art. 117 Cost., la Regione Emilia-Romagna afferma anzitutto che essa rientrerebbe prevalentemente nel quarto comma di questa disposizione costituzionale, dal momento che opererebbe nel campo del rapporto tra uomo e specie animali, realizzando l'aspirazione ad uno speciale rapporto di affettività con gli animali utilizzati a scopo di compagnia. D'altra parte, la Regione riconosce come la legge in esame incida anche nella materia della tutela della salute, ma nega che esista in questa materia un principio fondamentale che vieti un intervento quale quello recato della legge regionale. Anzi, il fatto che nel d.lgs. n. 116 del 1992 siano previsti alcuni poteri ministeriali di restrizione del numero delle specie sottoponibili a sperimentazione o di autorizzazione starebbe a dimostrare la ammissibilità di un analogo esercizio di poteri da parte delle Regioni. La Regione resistente, inoltre, evidenzia come, a suo avviso, la determinazione delle regole in materia non debba essere necessariamente unica per tutta la comunità nazionale.

Viene infine contestata l'affermazione dell'Avvocatura secondo la quale la disciplina delle sanzioni amministrative sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile; viceversa, tale disciplina seguirebbe i medesimi criteri di distribuzione delle competenze sostanziali.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una ulteriore memoria, dando conto di quanto sopravvenuto all'impugnativa e replicando ulteriormente agli argomenti sviluppati dalla difesa erariale nella memoria a suo tempo depositata. Sotto il primo profilo, la Regione riferisce dell'esito della fase cautelare del giudizio amministrativo intentato da una ditta di allevamento e commercio di animali a fini di sperimentazione avverso i provvedimenti attuativi della legge regionale impugnata emanati da parte del comune di S. Polo d'Enza. Tanto il Tribunale amministrativo regionale di Parma, quanto la V sezione del Consiglio di Stato, rispettivamente con ordinanza n. 41 del 18 febbraio 2003 e con ordinanza del 27 maggio 2003, hanno respinto la richiesta di sospensione degli atti impugnati e rigettato in limine la richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale della legge regionale oggetto del presente giudizio, rilevando l'insussistenza di contrasti con la disciplina comunitaria, la quale fisserebbe semplicemente limiti alla sperimentazione, lasciando spazio ai singoli Stati di adottare una disciplina più restrittiva.

La Regione dà conto, inoltre, dei contenuti della legge regionale 10 luglio 2003, n. 13, recante *Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20* (*Norme contro la vivisezione*), intervenuta a modificare la legge impugnata sulla base di contatti intercorsi con il Governo, al fine di pervenire alla cessazione della materia del contendere. La resistente sottolinea come i nuovi commi 2-bis e 2-ter dell'art. 1 della legge n. 20 del 2003, introdotti appunto dalla legge n. 13 del 2003, prevedano l'istituzione da parte delle Università aventi sede nel territorio della Regione di comitati etici per la sperimentazione animale disciplinati dalla Regione previa intesa con i rettori delle università, e come il nuovo comma 2 dell'art. 2 consenta oggi di prevedere i casi di deroga al divieto di vivisezione a scopo didattico senza la necessità di ulteriore espressa autorizzazione regionale.

Quanto agli argomenti prospettati dall'Avvocatura dello Stato a sostegno del ricorso, la Regione insiste anzitutto sul fatto che la legge regionale impugnata non potrebbe in alcun modo avere l'effetto di escludere l'applicazione del diritto comunitario da una porzione importante del suolo nazionale, richiamando non soltanto l'art. 24 della direttiva 86/609/CEE ma anche la nota con la quale la Commissione europea, proprio in relazione al caso di specie, ha constatato che la medesima direttiva contiene norme di armonizzazione minime, garantendo al contempo agli Stati membri il diritto di adottare ed applicare norme più restrittive nell'ambito della tutela degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici.

Sulla asserita contraddittorietà della legge regionale derivante dalla circostanza secondo la quale essa, mentre vieterebbe l'uso di cani e gatti a scopo di sperimentazione scientifica, consentirebbe a certe condizioni la vivisezione di animali a scopo didattico, la difesa della Regione, oltre all'inammissibilità della censura perché non prospettata nel ricorso, rileva come essa sia frutto di un evidente equivoco, dal momento che il divieto concernerebbe solo i cani e i gatti, mentre la vivisezione a scopi didattici riguarderebbe tutti gli animali. La Regione argomenta poi sulla infondatezza della censura concernente la violazione dell'art. 33, primo comma, Cost., in relazione alla libertà della ricerca scientifica, osservando che da un lato sarebbe impossibile configurare una presunta libertà assoluta della scienza, dall'altro che la direttiva comunitaria e lo stesso legislatore statale, prevedendo la possibile limitazione del numero delle specie e del numero delle razze o categorie all'interno di ciascuna specie sottoponibili a sperimentazione (addirittura affidando tale potere ad un provvedimento ministeriale a carattere sostanzialmente regolamentare), confermerebbero in termini evidenti la limitabilità della libertà di ricerca scientifica.

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 117 Cost., la Regione, pur riconoscendo come la legge impugnata incida anche sulla materia della ricerca scientifica (senza peraltro violare i principi fondamentali contenuti nella legge statale), ribadisce che il settore in questione avrebbe una sua consistenza propria, concernente in particolare il rapporto tra uomo e animali, e come tale dovrebbe rientrare nell'ambito della competenza regionale. La presunta interferenza con le materie, di competenza esclusiva dello Stato, dell'ordinamento civile e di quello penale costituirebbe poi un motivo nuovo, non fatto valere nel ricorso (ad eccezione di quanto lamentato con riferimento alle sanzioni amministrative), e dunque inammissibile; l'inammissibilità di tale motivo deriverebbe, inoltre, dalla genericità della sua prospettazione. La censura in questione sarebbe comunque infondata nel merito. Infine, sul rilievo mosso dalla difesa erariale concernente il fatto che la deroga al divieto di vivisezione per scopi didattici non sarebbe assistita dall'intervento di un organo tecnico-scientifico, a parte l'inammissibilità perché si tratterebbe di motivo nuovo rispetto al ricorso, la Regione osserva che, se la censura fosse fondata, andrebbe a colpire la stessa legge statale che prevede la competenza ministeriale senza alcuna specifica partecipazione di organi tecnici; tuttavia, la censura sarebbe infondata, dal momento che confonderebbe la competenza alla stipulazione delle intese previste dalla legge regionale con il procedimento da seguire per giungere ad ogni intesa. Con queste argomentazioni, la Regione conclude per l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per genericità delle censure in esso contenute; per l'inammissibilità dei motivi nuovi contenuti nella memoria depositata dalla difesa erariale; in subordine, per l'infondatezza del ricorso in tutte le sue parti.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (*Norme contro la vivisezione*), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché essa inciderebbe sulle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute, attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, in violazione dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. La legge impugnata, infatti, eccederebbe i limiti imposti alla competenza legislativa delle Regioni, in particolare poiché l'art. 2, vietando in modo indiscriminato nel territorio regionale le attività ivi indicate, contrasterebbe con quanto previsto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (*Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici*), che individua il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici. Inoltre, la legge regionale, ostacolando l'attività di sperimentazione ammessa nell'ordinamento comunitario, determinerebbe una violazione della normativa comunitaria in materia e quindi contrasterebbe con il primo comma dell'art. 117 Cost. La normativa oggetto del presente giudizio contrasterebbe altresì con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel prevedere sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in essa contenute, incidenti in materie di competenza statale, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La legge regionale, infine, violerebbe anche il primo comma dell'art. 33 Cost. in quanto porrebbe un ostacolo assoluto alla ricerca scientifica condotta con le modalità in oggetto.

2. - Deve preliminarmente essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio, peraltro tardivamente, dall'ENPA - Ente nazionale per la protezione degli animali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale sono legittimati ad essere parti solo i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (cfr., da ultimo, sentenze n. 338 del 2003, n. 315 del 2003, n. 307 del 2003, n. 303 del 2003 e n. 49 del 2003),

3. - Sempre in via preliminare va respinta la eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Emilia-Romagna perché in esso si affermerebbe apoditticamente il contrasto della normativa regionale con la Costituzione o con la normativa europea, senza addurre specifiche argomentazioni a sostegno di tale tesi, e senza illustrare le ragioni ed i profili sotto i quali la censura sarebbe fondata. In realtà, il ricorso dell'Avvocatura individua, seppur in estrema sintesi e tramite il rinvio al contenuto dei testi normativi citati, le cause dell'asserita incostituzionalità della legge regionale n. 20 del 2002 nel contrasto delle sue disposizioni con quanto previsto dal d.lgs. n. 116 del 2002 riguardo alla attuazione della direttiva 86/609/CEE del Consiglio del 24 novembre 1986 (*Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici*). Occorre, peraltro, procedere alla delimitazione del *thema decidendum* su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi. Infatti, la delibera del Consiglio dei ministri che decide la proposizione del ricorso e l'allegata relazione del Ministro per gli affari regionali contengono censure del tutto generiche nei confronti dell'intera legge, mentre vengono espressi specifici rilievi di costituzionalità solo limitatamente all'art. 2 ed in relazione alla lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost; lo stesso riferimento alla lesione del diritto comunitario appare del tutto generico e perplesso. Ciò conduce a restringere la presente questione di costituzionalità al solo profilo della eventuale lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost. da parte dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, ferma restando la valutazione di questa Corte in ordine alla eventuale inscindibilità tra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge.

4. - Nel merito la questione è fondata.

5. - I due commi dell'art. 2 della legge regionale impugnata contengono due distinte disposizioni: la prima vieta nel territorio regionale non solo l'allevamento, ma anche l'utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti, ai fini di sperimentazione; la seconda vieta la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati secondo le previsioni della stessa legge. Sul punto ha inciso marginalmente la modifica introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2003, eliminando il precedente riferimento alla Regione come soggetto che avrebbe dovuto esprimere l'autorizzazione. La tesi sostenuta dalla difesa regionale, secondo la quale la disposizione censurata opererebbe nell'ambito di una materia di competenza residuale delle Regioni, quindi di loro esclusiva spettanza, definita come rapporto tra uomo e specie animali non può essere condivisa. Oltre ai forti dubbi sulla configurabilità di una simile materia nel sistema di riparto di cui all'art. 117 Cost., nel caso in esame la stessa terminologia utilizzata (sperimentazione, vivisezione a scopo didattico) rende palese che il legislatore regionale è consapevolmente intervenuto nell'ambito della materia ricerca scientifica, seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria, e quindi in una materia di legislazione concorrente, nella quale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spetta al legislatore nazionale determinare i principi fondamentali. Inoltre, anche nella più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (seppur antecedente alla riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali ineriva alla materia ricerca scientifica, secondo quanto si ricava dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*).

D'altra parte il d.lgs. n. 116 del 1992 disciplina gli stessi settori materiali ora disciplinati dall'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, nell'ambito di una ampia normativa esplicitamente finalizzata, come specificato nell'art. 1, alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici.

6. - La tutela degli animali sottoposti a sperimentazioni a scopo scientifico e didattico, già sommariamente garantita dalla legge 12 giugno 1931, n. 924, recante *Modificazione delle disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo* (mammiferi ed uccelli), ha subito un sostanziale rafforzamento con il d.lgs. n. 116 del 1992 che, nel recepire la direttiva 86/609/CEE, ha sviluppato ampiamente i principi e gli obiettivi di quest'ultimo atto normativo mediante una disciplina analitica, fortemente restrittiva della stessa libertà di sperimentazione, a tutela degli animali coinvolti, e largamente affidata nella sua applicazione alle determinazioni, alle autorizzazioni ed ai controlli del Ministro della sanità e dell'Istituto superiore di sanità. Quanto, in particolare, ai cosiddetti animali di affezione - oltre alle misure previste dalla legge 14 agosto 1991, n. 281 (*Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*) e alla tutela generale contro i maltrattamenti di cui all'art. 727 cod. pen. - il d.lgs. n. 116 del 1992 stabilisce espressamente che questi possono essere sottoposti a sperimentazioni solo ove appositamente allevati e su specifica autorizzazione ministeriale (art. 3, comma 2), nella esclusiva ipotesi che obiettivo di tali attività siano verifiche medico-biologiche essenziali e gli esperimenti su altri animali non rispondano agli scopi dell'esperimento (art. 8, comma 1, lettera b). Analoga è la previsione per gli esperimenti a scopo didattico, poiché il Ministro della sanità può autorizzarli soltanto in caso di inderogabile necessità e non sia possibile ricorrere ad altri sistemi dimostrativi (art. 8, comma 3). La legislazione vigente quindi bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario (cfr. soprattutto l'art. 3 del d.lgs. n. 116 del 1992 e l'art. 3 della direttiva 86/609/CEE). E' noto che esistono anche opinioni contrarie ad ogni specie di sperimentazione animale, dal momento che si asserisce che queste sperimentazioni sarebbero in realtà inefficaci, ma si tratta di opinioni scientifiche finora largamente minoritarie e non recepite né dal legislatore nazionale, né da quello europeo (il quale, anzi, ha ancora di recente confermato ed integrato la disciplina di cui alla direttiva 86/609/CEE mediante la direttiva 2003/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (*Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 86/609/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini specifici*). Da quanto detto emerge che, nell'ambito della materia ricerca scientifica, l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme del d.lgs. n. 116 del 1992, che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione (per considerazioni in parte analoghe, si vedano le sentenze di questa Corte n. 507 del 2003, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). In questo senso sono significativi di entrambi questi rischi gli stessi contenuti dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, poiché il primo comma vieta in assoluto l'allevamento, l'utilizzo e la cessione nel territorio regionale di cani e gatti a fini di sperimentazione, mentre il secondo comma sostituisce all'eccezionale autorizzazione ministeriale alla vivisezione a scopo didattico una diversa ed indeterminata autorizzazione.

Ciò senza considerare che limiti differenziati da Regione a Regione potrebbero comunque essere aggirati con estrema facilità. E' pur vero che l'art. 24 della direttiva europea 86/609/CEE autorizza gli Stati membri ad adottare o ad applicare anche misure più rigide per la protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o per il controllo e la limitazione dell'uso degli animali in esperimenti; il legislatore statale, tuttavia, nell'esercizio del proprio potere di determinare i principi fondamentali della materia, non si è limitato a recepire il livello di tutela previsto dalla normativa comunitaria, ma ha già direttamente dettato una disciplina in parte più rigida delle prescrizioni della direttiva europea, peraltro attraverso una regolamentazione uniforme per tutto il territorio nazionale. Né, d'altra parte, appare ammissibile dedurre, dalla previsione contenuta nella legislazione in oggetto (art. 18 del d.lgs. n. 116 del 1992) di alcuni limitati poteri ministeriali che possono modificare alcune disposizioni del decreto legislativo, la tesi che la Regione possa esercitare il proprio potere legislativo almeno nei medesimi ambiti. Dal momento che, invece, è alla legge dello Stato che spetta dettare i principi fondamentali nella materia *de qua*, può semmai dubitarsi della legittimità costituzionale di un potere ministeriale di modificazione di norme qualificabili come principi fondamentali, aspetto peraltro non in discussione in questa sede.

7. - La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002 comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli articoli 3 e 4 della medesima legge, che disciplinano esclusivamente il sistema sanzionatorio ed i poteri di vigilanza relativi alle prescrizioni contenute nell'art. 2.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (*Norme contro la vivisezione*);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,

Depositata in cancelleria l'11 giugno 2004.

Sentenza n. 173 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante "*Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2*" (*Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale*)", che, rispettivamente, sostituiscono l'art. 3, comma 1, e modificano l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 dicembre 2002, depositato in cancelleria il 14 successivo e iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Loria per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 6 dicembre 2002 e depositato il successivo 14 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante "*Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2*" (*Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale*); il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002.

2. - Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, il ricorrente, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, osserva preliminarmente che la legge regionale n. 2 del 2002 era stata oggetto del ricorso di fronte alla Corte costituzionale, e che in pendenza di quel giudizio - concluso con l'ordinanza n. 15 del 2003 - la Regione, con lodevole apertura alla leale cooperazione, aveva approvato la nuova legge n. 35 del 2002, apportando diverse modifiche alla disciplina allora

censurata. Tra queste modifiche, quelle concernenti l'art. 3, comma 1 - che, nel nuovo testo, affida al difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge statale o regionale, disciplinando il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario *ad acta*) -, e l'art. 5, comma 5 - il quale, nel nuovo testo, dispone che in caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico, i poteri in questione siano esercitati in via transitoria dal presidente della Giunta regionale -, contrasterebbero, tuttavia, con gli stessi parametri costituzionali invocati nel precedente giudizio, e segnatamente con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.1. - L'insieme di queste disposizioni, e in particolare l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, demanderebbe alla legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, stante la carenza di potestà legislativa della Regione in materia di controlli sostitutivi. A suffragio della sussistenza di questa riserva statale di attuazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, si porrebbero (a) la continuità testuale dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) le solenni disposizioni contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali), (c) l'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), (d) la cogente esigenza di una disciplina unitaria - o perlomeno fortemente coordinata - delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo.

Questi rilievi condurrebbero a interpretare l'espressione contenuta nell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo cui la legge definisce le citate procedure di esercizio dei poteri sostitutivi, alla stregua di una riserva alla fonte legislativa statale.

2.2. - Il ricorrente osserva inoltre che nel quadro costituzionale delineato si sarebbe collocato l'art. 1 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13 (*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali*), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2002, n. 75, che sopprime il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali, e che non potrebbe valere, a sostegno della normativa regionale censurata, la circostanza che anche la vigente legislazione statale (art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*)) attribuisce al difensore civico regionale, a mezzo di commissario *ad acta* dallo stesso nominato, poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori, poiché comunque la disposizione regionale censurata produrrebbe l'effetto innovativo derivante dalla sostituzione – in contrasto con i parametri costituzionali invocati - di una specifica disposizione statale con una norma regionale.

2.3. - Sotto altro aspetto, si rileva che la disciplina degli interventi sostitutivi non potrebbe neppure essere qualificata come normativa di chiusura rispetto alle disposizioni legislative o amministrative regionali che stabiliscono obblighi rimasti inadempiuti o comunque non osservati.

2.4. - Infine, in via logicamente subordinata, si sottolinea che lo statuto della Regione Toscana non parrebbe consentire l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore.

3. - Nel giudizio così promosso si è costituita la Regione Toscana, che ha chiesto una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.

4. - Nell'imminenza dell'udienza di trattazione, la Regione Toscana ha depositato una memoria in cui, ribadendo l'infondatezza del ricorso governativo, si sottolinea come la legge regionale n. 35 del 2002 ora impugnata, recando modifiche alla legge regionale n. 2 del 2002, fosse stata approvata dalla Regione proprio per tenere conto di quanto rilevato dal Governo nel precedente ricorso contro la legge n. 2 sotto il profilo della competenza a disciplinare il potere sostitutivo nei confronti degli enti nella materia della finanza locale, e in relazione al principio di coordinamento con la finanza pubblica (da ciò l'abrogazione dell'art. 4 della precedente legge). La disciplina impugnata non attribuirebbe alcun nuovo potere sostitutivo al difensore civico regionale, ma si limiterebbe a confermare quanto disposto da singole leggi regionali di settore, che tra l'altro assegnerebbero al difensore civico anche poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali e nei confronti di

amministrazioni diverse dagli enti locali, i cui atti non sarebbero più soggetti a controllo da parte del Co.Re.Co., data la soppressione di quest'ultimo. Quanto poi al previsto esercizio di poteri sostitutivi attribuiti al difensore civico da leggi dello Stato, si tratterebbe di previsione puramente attuativo-ricognitiva, comunque necessaria per garantire continuità nell'azione amministrativa, posto che rilevanti funzioni sarebbero state attribuite da norme statali ai difensori civici regionali.

4.1. - In generale, la difesa regionale contesta l'assunto di fondo del ricorso, e cioè che il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali spetti esclusivamente al Governo, secondo gli invocati articoli 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione: al contrario, si osserva, la disciplina del potere sostitutivo non costituirebbe una materia a sé, ma un aspetto di chiusura della regolazione delle diverse materie, e dunque seguirebbe i criteri di ripartizione tra Stato e Regioni delineati dall'art. 117 della Costituzione. Pertanto, nelle materie affidate alla potestà legislativa, esclusiva o concorrente, della Regione, a quest'ultima (con l'esclusione dei casi di diretta intestazione allo Stato di talune funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà) spetterebbe dettare la normativa applicabile, disciplinare i rapporti amministrativi e allocare l'esercizio delle funzioni, ciò che attrarrebbe anche la disciplina delle eventuali conseguenze previste in caso di inadempienza o inerzia degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite, pena la paralisi del sistema. La disciplina del potere sostitutivo posta con legge regionale, in materie di competenza propria, a fronte di accertate inadempienze indicate nella legge stessa, ovvero di richieste di intervento degli stessi enti locali in ipotesi eccezionali e patologiche, non potrebbe dirsi dunque lesiva di alcuno dei parametri costituzionali invocati dallo Stato: (a) non dell'art. 114, che - anzi - porrebbe su un piano di parità tutti gli enti costitutivi della Repubblica; (b) non dell'art. 117, secondo comma, lettera p), perché il potere sostitutivo regionale riguarderebbe solo l'area affidata, *ratione materiae*, alla legislazione regionale; (c) non dell'art. 120, che contemplerebbe un potere sostitutivo generale - ma eccezionale – del Governo, connesso a presupposti del tutto particolari, in vista della garanzia dell'unità stessa del sistema, con una norma che darebbe ora copertura costituzionale ai poteri sostitutivi del Governo già prima stabiliti dall'ordinamento e giustificati, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, da esigenze unitarie. Che la previsione costituzionale non esaurisca l'intera gamma dei poteri sostitutivi sarebbe, d'altra parte, confermato dalla stessa legislazione statale: ad esempio, dalla disciplina della sostituzione nei confronti degli enti locali in caso di mancata approvazione dei bilanci di previsione (legge n. 75 del 2002, confermata dalla successiva legge 20 maggio 2003, n. 116), che assegna tale potere al prefetto, in relazione alla materia della finanza degli enti locali. Se fosse vera la premessa del ricorrente, anche queste revisioni poste da norme statali dovrebbero ritenersi incostituzionali, poiché non in linea con quanto disposto dall'art. 120 della Costituzione. Dovrebbe, quindi, affermarsi la legittimità del potere sostitutivo regolato con normative regionali, nelle materie sostanziali di competenza della Regione, fermi restando il necessario rispetto dei principi di leale collaborazione e proporzionalità, nonché la salvaguardia della potestà statutaria e regolamentare e dell'autonomia organizzativa degli enti locali: il sindacato di costituzionalità sulle leggi regionali potrebbe svolgersi, allora, solo di volta in volta, in relazione alla verifica del rispetto dei limiti e dei principi sopra indicati. L'interpretazione esposta troverebbe conferma - ad avviso della difesa regionale - anche nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), che non conterrebbe alcuna previsione dalla quale desumere l'esclusione della disciplina del potere sostitutivo dall'ambito della legislazione regionale.

4.2. - Sotto un diverso profilo, la difesa regionale contesta, poi, l'affermazione governativa secondo cui lo statuto regionale non ammetterebbe competenze del difensore civico regionale come quella in questione. A tal riguardo, si sottolinea come lo statuto definisca l'attività dell'organo in termini del tutto generici, demandando alla legge regionale la disciplina puntuale, ciò che sarebbe avvenuto con l'attribuzione anche di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali (legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4, recante "*Nuova disciplina del difensore civico"*).

4.3. - Infine, la Regione Toscana sostiene l'impossibilità di seguire l'impostazione propria del ricorso statale, per le conseguenze inaccettabili che ne deriverebbero: la Regione, infatti, in quanto priva del potere di disciplinare gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti locali, dovrebbe segnalare al Governo, a norma dell'art. 120 della Costituzione, i casi in cui gli enti locali risultassero inadempienti, e sarebbe perciò affidata al Governo la valutazione sulla sussistenza del presupposto di un intervento sostitutivo in base alla norma costituzionale. Anche prescindendo

dall'appesantimento procedurale, una simile impostazione risulterebbe fortemente lesiva dell'autonomia delle Regioni, in quanto sarebbe il Governo a decidere circa la possibilità o l'opportunità di perseguire un determinato obiettivo posto dal legislatore regionale con l'attivazione del potere sostitutivo. Per prevenire una simile conseguenza, la Regione finirebbe dunque per essere indotta a trattenere a sé - in patente dissonanza con il sistema disegnato a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - l'esercizio di funzioni amministrative reputate di particolare rilievo, con la distorsione del principio di sussidiarietà e con l'accentuazione del criterio di adeguatezza. In definitiva, l'idea che la disciplina del potere sostitutivo sia estranea alla competenza regionale non sarebbe sostenibile, dovendosi al contrario ammetterne la possibilità, nel quadro dei criteri sopra illustrati, conformemente a quanto espresso nella giurisprudenza costituzionale più recente (sentenza n. 313 del 2003), che ha definito presupposti e modi del potere di sostituzione.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante "*Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2*" (*Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale*): il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002. Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 35 del 2002 - che, sostituendo l'art. 3, comma 1, della legge n. 2 del 2002, affida al difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge, statale o regionale, e disciplina il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario *ad acta*) -, e l'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 35 del 2002 - che modifica l'art. 5, comma 5, della legge n. 2 del 2002, disponendo che, in caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico, i poteri in questione siano esercitati in via transitoria dal presidente della Giunta regionale -, contrasterebbero con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione. Alla luce di queste disposizioni costituzionali, risulterebbe, infatti, riservata allo Stato la disciplina degli interventi sostitutivi. Tale conclusione sarebbe sorretta (a) dalla continuità testuale dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) dalle solenni disposizioni contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali), (c) dall'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), (d) dalla cogente esigenza di una disciplina unitaria - o perlomeno fortemente coordinata - delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo. La disciplina dettata dal legislatore regionale, nel sostituirsi a una specifica disciplina statale, rivelerebbe altresì il suo carattere innovativo, in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Infine, sarebbe dubbia la possibilità di attribuire al difensore civico regionale, sulla base dello statuto della Regione Toscana, funzioni di tanto spessore quali quelle attribuite dalle disposizioni impugnate.

2. - La questione è fondata.

2.1. - Questa Corte ha già affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente (sentenze numeri 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti

dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 313 del 2003, n. 342 del 1994, n. 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

2.2. - L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 non si conforma al principio suddetto, enucleato nelle citate pronunce di questa Corte, e ciò a causa dell'attribuzione del potere di sostituzione nei confronti degli enti locali al difensore civico regionale. Come questa Corte ha già avuto modo di più ampiamente argomentare (cfr. sentenza n. 112 del 2004), il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura, a quelle di controllo, spettanti – anteriormente all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione - ai comitati regionali di controllo, ai quali tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*)) e da alcune leggi regionali successive.

Anche nella Regione Toscana, il difensore civico regionale ha compiti di questo tipo, essendo chiamato, a norma dell'art. 2 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4 (*Nuova disciplina del difensore civico*), ad assicurare la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi o diffusi dei cittadini e degli enti, dei residenti e degli utenti dei servizi, singoli o associati (comma 1), e a intervenire in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (comma 2). La natura del difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono dunque la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo. Questi ultimi, infatti, per il loro tradursi in spostamenti eccezionali di competenze, e per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità.

2.3. - Le medesime ragioni che fondano il contrasto dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 con la Costituzione valgono anche per il comma 3 del medesimo art. 1, il quale, nel prevedere la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali nel caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico, illegittimamente presuppone in quest'ultimo la titolarità dell'ordinaria competenza in tema di sostituzione.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante "*Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2*" (*Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale*), nella parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; e dell'art. 1, comma 3, della medesima legge della Regione Toscana n. 35 del 2002, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,

Depositata in cancelleria il 15 giugno 2004.

Sentenza n. 177 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto d'attribuzione sorto a seguito della nota del Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 gennaio 2003, prot. n. 136, che conferisce ad un proprio ispettore dell'Ufficio scolastico regionale di Milano un incarico ispettivo nelle scuole paritarie della provincia di Palermo, promosso con ricorso della Regione Siciliana, notificato il 6 maggio 2003, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 17 del registro conflitti 2003.

Udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2004 il giudice relatore Paolo Maddalena;
uditi gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 6 maggio 2003 e depositato il successivo 12 maggio, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, con la quale il Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha incaricato un proprio ispettore di effettuare un'ispezione presso scuole paritarie della provincia di Palermo, chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta allo stesso Ministero il potere di ispezione nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione e, per conseguenza, annulli la nota impugnata ed i conseguenti atti ispettivi, sia in relazione agli articoli 13 (*recte*: 14), 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione Siciliana*), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e alle relative norme di attuazione in materia di pubblica istruzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (*Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione*), sia in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale cooperazione.

2. - La ricorrente espone che un ispettore del Ministero, su incarico conferito con la nota impugnata, ha svolto una visita ispettiva presso l'Istituto regionale d'arte di Bagheria, nei giorni 5 e 7 marzo 2003, finalizzata alla verifica della sussistenza dei requisiti per la parità scolastica.

2.1. - La Regione lamenta che l'atto ministeriale e le conseguenti operazioni poste in essere dall'incaricato nei confronti dell'Istituto regionale d'arte di Bagheria inciderebbero in materia di ispezioni scolastiche presso scuole paritarie operanti nell'ambito territoriale siciliano e dunque sull'esercizio di una competenza amministrativa ordinaria, in violazione dello statuto regionale e delle relative norme di attuazione. In particolare, la Regione rileva che gli articoli 14 e 17 dello statuto assegnerebbero alla competenza legislativa regionale le materie dell'istruzione elementare, media e universitaria e che il successivo art. 20 attribuirebbe alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale. La ricorrente rileva inoltre che l'art. 3 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione conferirebbe specificamente alla Regione Siciliana le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto. In questo quadro normativo la Regione sostiene che ogni funzione amministrativa, ed in particolare la funzione ispettiva, relativa alle istituzioni scolastiche della Regione Siciliana sarebbe di propria esclusiva competenza, sicché anche i poteri previsti dall'art. 6 della legge 10 marzo 2000, n. 62 (*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*), dichiaratamente esercitati dal Ministero con la nota impugnata, rientrerebbero in tale esclusiva competenza.

La ricorrente sottolinea, peraltro, che la propria competenza in relazione alla attuazione della nuova disciplina sulla parità scolastica sarebbe sostanzialmente incontestata. A tal fine richiama la nota 27 settembre 2000, n. 7698 del Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale per l'istruzione media non statale, nella quale il Ministero, proprio in relazione alle scuole paritarie, riconosce la competenza della Regione ad esercitare le funzioni di riconoscimento della parità scolastica, nonché le successive circolari 14 febbraio 2001, n. 30 e 14 maggio 2001, n. 87, in tema di parità scolastica, nelle quali il Ministero precisa l'ambito applicativo eccettuandone le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta e le Province di Trento e di Bolzano in ragione dell'autonomia statutaria. La Regione Siciliana rileva, infine, che ove pure l'attività posta in essere non fosse da qualificare quale attività ispettiva in senso proprio, ma quale indagine meramente conoscitiva, nondimeno sarebbero lesi i medesimi parametri invocati, in quanto anche le funzioni tese a reperire informazioni statistiche rientrano in quelle correlate alle funzioni di vigilanza sulle istituzioni scolastiche, di esclusiva competenza regionale.

2.2. - La Regione Siciliana assume altresì che l'attività ispettiva disposta con l'impugnata nota del 13 gennaio 2003 sarebbe in contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione. Infatti l'art. 117 della Costituzione, pur riservando alla legislazione esclusiva statale le norme generali sull'istruzione, lascerebbe alla Regione la competenza normativa operativa e di dettaglio e l'art. 118 della Costituzione, sancendo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, consentirebbe l'imputazione di una funzione amministrativa allo Stato soltanto qualora fosse necessario assicurarne l'esercizio unitario. In particolare, la ricorrente sostiene che l'ispezione costituirebbe una ingerenza indebita nelle competenze regionali e configurerebbe una anomala forma di controllo, posta in essere, in buona sostanza, in via sostitutiva, ed al di là di ogni procedimentalizzazione del relativo potere.

2.3. - La Regione Siciliana ritiene, infine, la violazione del principio di leale cooperazione da parte del Ministero, il quale, nel disporre l'ispezione, non avrebbe agito d'intesa con la Regione, né, successivamente, avrebbe dato riscontro alcuno alla nota 13 marzo 2003, prot. n. 493, dell'Assessorato regionale beni culturali ambientali e pubblica istruzione, con la quale la ricorrente aveva chiesto chiarimenti sulle indagini ispettive disposte, sollecitandone la sospensione.

Considerato in diritto

1. - La Regione Siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, con la quale il Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha conferito ad un proprio ispettore un incarico ispettivo presso scuole paritarie della provincia di Palermo, chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al predetto Ministero, il potere di ispezione nei confronti degli istituti scolastici paritari

presenti nella Regione e, per conseguenza, annulli la nota impugnata, nonché i conseguenti atti ispettivi, sia in relazione agli articoli 13 (*recte*: 14), 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione Siciliana*), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e alle relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica istruzione), sia in relazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale cooperazione.

2. - Il ricorso è fondato.

3. - Occorre innanzitutto ricostruire il quadro normativo in cui si colloca il conflitto in esame. Gli articoli 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana assegnano alla Regione competenza legislativa primaria in materia di istruzione elementare e competenza legislativa concorrente in materia di istruzione media e universitaria. L'art. 20 dello stesso statuto attribuisce, poi, alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale. Inoltre, le norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione assegnano, genericamente, alla Regione le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione (art. 1) e, specificamente, le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella Regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto (art. 3). L'art. 8 delle medesime norme di attuazione tiene ferma la competenza dello Stato in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali e assegna valore legale in tutto il territorio nazionale ai titoli di studio conseguiti negli istituti scolastici non statali parificati, pareggiati e legalmente riconosciuti dalla Regione in conformità dell'ordinamento statale. Ed è da precisare che dal combinato disposto dei richiamati articoli 1 e 8 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione risulta, da un lato, che spetta allo Stato la disciplina del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali e, dall'altro, che spetta alla Regione Siciliana l'emanazione dell'atto di riconoscimento legale, di parificazione o pareggiamento degli stessi. Questo assetto normativo è stato confermato dagli articoli 77 e 620 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*), i quali hanno riaffermato l'autonomia regionale in materia, e non è stato contraddetto, né dalle successive riforme dell'organizzazione amministrativa dello Stato (decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, e decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 2003, n. 319, recante *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*), né dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *(Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), stante il disposto dell'art. 10 della stessa, per il quale la nuova disciplina si applica alle Regioni a statuto speciale solo nella parte in cui prevede forme di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita. Per completezza va, infine, aggiunto che l'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione prevede che l'amministrazione della Regione Siciliana, sino a diversa previsione, si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni in materia di istruzione, degli organi dello Stato presenti nel proprio territorio, i quali sono soggetti alle direttive della Regione.

4. - Nell'ambito di questo assetto normativo deve essere inquadrata la legge 10 marzo 2000, n. 62 (*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*), la quale introduce nel sistema nazionale di istruzione, accanto alle altre già note istituzioni scolastiche non statali, la nuova figura della scuola paritaria. La citata legge attribuisce espressamente (art. 1, comma 6) allo Stato, e per esso al Ministero, la competenza amministrativa per l'accertamento dell'originario possesso e della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica. Questa disciplina non comporta, peraltro, alcuna modifica al descritto assetto delle competenze in materia, né può essere intesa quale attribuzione allo Stato della competenza amministrativa sulle scuole paritarie esistenti nel territorio della Regione Siciliana, in quanto anche tale nuova *species* deve essere ricondotta al *genus* degli istituti scolastici non statali previsto e disciplinato dalle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di pubblica istruzione (come peraltro riconosciuto dallo stesso Ministero, con le circolari 14 febbraio 2001, n. 30, 14 maggio 2001, n. 87, e 18 marzo 2003, n. 31, e con la nota 27 settembre 2000, prot. n. 7698). In relazione alle scuole paritarie esistenti nel territorio regionale siciliano deve, pertanto, riconoscersi alla

Regione la competenza amministrativa e, per quanto qui interessa, la funzione di ispezione e di vigilanza, ferma la competenza legislativa dello Stato a disciplinare le norme generali sull'istruzione e i principi dell'assetto ordinamentale del sistema nazionale di istruzione.

5. - Chiarito l'assetto delle competenze in materia di istruzione scolastica non statale nel territorio della Regione Siciliana, deve procedersi alla qualificazione dell'attività demandata con la impugnata nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136. Essa conferisce, in effetti, un incarico ispettivo in senso proprio. A parte il *nomen* recato dal provvedimento in questione, tanto nell'oggetto quanto nel testo, che parlano espressamente di visite ispettive, è da rilevarsi che l'incarico ispettivo è dichiaratamente conferito al fine di verificare la sussistenza ed il permanere dei presupposti per il riconoscimento della parità scolastica, funzione questa che, come si e' visto, è di competenza della Regione Siciliana. D'altro canto non è da sottovalutare che l'attività demandata all'ispettore si sostanzia non solo nel monitoraggio dei progetti educativi, ma, segnatamente, nell'acquisizione di elementi di conoscenza e di giudizio sull'operato degli istituti secondari parificati sull'intero territorio nazionale. La nota in questione, specifica, infatti, che l'incaricato avrà cura di assumere dati ed elementi di giudizio con riferimenti analitici alle voci contenute nelle allegate Linee guida, le quali si riferiscono a tutti gli elementi strutturali, organizzativi e funzionali dell'istituzione scolastica (tipologia dell'istituto, strutture materiali e attrezzature, personale, progetto educativo, organi collegiali e rapporto con il territorio), sicché la loro analitica verifica non può che qualificarsi come attività ispettiva in senso proprio.

Riconosciuta, pertanto, tale natura all'attività posta in essere dal Ministero con la nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, deve rilevarsi la violazione da parte del predetto Ministero delle attribuzioni della Regione Siciliana risultanti dai sopra richiamati articoli 14, 17 e 20 dello statuto regionale e 1 e 3 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione.

6. - Né, d'altra parte, la violazione delle attribuzioni regionali può essere esclusa in base all'indicazione, contenuta nella nota impugnata, che la causa dell'ispezione sarebbe il monitoraggio dei progetti educativi e dell'opera svolta sul territorio nazionale dagli Istituti secondari paritari e sarebbe effettuata dal Ministero in attesa dell'avvio di una sistematica opera di valutazione ... di competenza dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione), istituito con decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258. Infatti, come si è appena visto, dalla nota impugnata emerge che la finalità della disposta ispezione non è la valutazione del sistema di istruzione, ma la verifica del mantenimento, da parte delle istituzioni scolastiche non statali, dei requisiti previsti per il riconoscimento della parità. Ed in ogni caso, in attesa dell'avvio del sistema di valutazione nazionale e del completamento della normativa di riferimento (anche in relazione al coordinamento tra i poteri centrali demandati all'ente nazionale e quelli delle autonomie regionali, ordinarie e speciali), va rimarcato che l'attività di vigilanza del Ministero deve svolgersi nel rispetto delle richiamate competenze statutarie regionali in materia di pubblica istruzione.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione Siciliana e per l'effetto annulla la nota 13 gennaio 2003, prot. n. 136, del predetto Ministero.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2004.

Depositata in cancelleria il 22 giugno 2004.

Sentenza n. 199 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Campania n. 2827 del 30 settembre 2003 (*Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 novembre 2003, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2003 ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;
udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;
uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 28 novembre 2003 e depositato il 3 dicembre 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzioni in relazione alla deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 46 del 2 ottobre 2003.

2. - Il ricorrente espone che l'atto impugnato, il quale integra le linee guida per la pianificazione del territorio approvate con delibera della Giunta regionale del 30 settembre 2002, n. 4459, reca una prescrizione, intitolata divieto di sanatoria, secondo cui non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti. In relazione a tale prescrizione, nel ricorso si evidenzia: a) che le difformità nell'atto impugnato menzionate parrebbero non includere anche le "parziali difformità" di cui all'art. 12 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività' urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*) e all'art. 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*); b) che la assenza dei

necessari titoli abilitativi sembrerebbe non includere l'assenza di titolo abilitativi diversi [...] dalla concessione edilizia; c) che il riferimento agli strumenti urbanistici generali vigenti parrebbe non escludere la sanabilità delle opere edilizie in contrasto con strumenti generali solo adottati o con strumenti urbanistici attuativi vigenti o adottati. L'Avvocatura osserva inoltre come, mentre le linee guida di cui alla deliberazione della stessa Giunta della Regione Campania 30 settembre 2002, n. 4459, sarebbero state confermate con la legge della Regione Campania 18 ottobre 2002, n. 26 (*Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3*), l'atto oggetto del presente conflitto non sarebbe stato legificato.

3. - Secondo il ricorrente, la deliberazione n. 2827 in questione sarebbe lesiva delle competenze dello Stato, dal momento che mirerebbe ad indurre dirigenti e/o amministratori locali a disapplicare l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 [...] e cioè a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato. Ciò determinerebbe, in primo luogo, una violazione del principio di leale cooperazione. In secondo luogo, risulterebbe violata la competenza statale a porre la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare (al riguardo viene citata la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003). Ancora, la deliberazione in esame ometterebbe di considerare che il fondamento dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe reperito, oltre che nell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla potestà legislativa statale la disciplina dell'ordinamento penale e dell'ordinamento civile, anche nel combinato disposto degli articoli 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma, Cost. La deliberazione neppure terrebbe conto del fatto che l'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), ha riservato allo Stato il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale. Da ultimo, l'Avvocatura evidenzia come la deliberazione oggetto del giudizio sarebbe illegittima ed inidonea a produrre effetti giuridici: ciò, da un lato, in quanto l'art. 14 della legge della Regione Campania n. 26 del 2002 non attribuirebbe alla Giunta la potestà di variare le linee guida da esso "legificate"; dall'altro, in quanto dirigenti ed amministratori non potrebbero disattendere disposizioni legislative poste dall'art. 32 citato sol perché una deliberazione amministrativa (neppur fonte secondaria) della Giunta regionale si è espressa in senso opposto. La deliberazione impugnata, dunque, sarebbe destinata a rimanere improduttiva di effetti giuridici.

4. - Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato. In particolare, il ricorso sarebbe inammissibile per genericità dei motivi, in quanto l'Avvocatura non avrebbe individuato il parametro violato, né avrebbe indicato le motivazioni a sostegno dell'asserita violazione dell'ambito delle attribuzioni costituzionali dello Stato. Ulteriore causa di inammissibilità sarebbe costituita dalla carenza del tono costituzionale del conflitto, dal momento che ciò di cui si lamenta il ricorrente sarebbe sostanzialmente la violazione dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), in tema di condono edilizio, da parte della delibera regionale: circostanza che determinerebbe, semmai, un vizio dell'atto amministrativo denunciabile dinanzi all'autorità giudiziaria. Nel merito, sostiene la Regione, la delibera impugnata avrebbe natura di linea guida della politica regionale nell'ambito del governo del territorio, e costituirebbe naturale conseguenza di quanto imposto a livello statale attraverso l'Accordo raggiunto in data 19 aprile 2001 tra lo Stato e le Regioni, in attuazione dell'art. 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1977, n. 59*), e in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000. L'atto impugnato, inoltre, sarebbe stato adottato in attuazione dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2002, non impugnata dallo Stato; l'articolo citato disporrebbe infatti che, fino alla adozione del piano territoriale regionale, la Giunta regionale adotta le linee guida della pianificazione regionale, redatte in conformità con il citato Accordo del 19 aprile 2001.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una ulteriore memoria, nella quale insiste soprattutto per l'inammissibilità del ricorso. In particolare, la contraddittorietà e la genericità delle argomentazioni poste a sostegno di quest'ultimo comporterebbero la violazione del diritto di difesa della parte resistente, determinandosi una sorta di inversione dell'onere della prova sulla legittimità dell'atto impugnato. La Regione ribadisce anche l'ulteriore ragione di inammissibilità già fatta valere in precedenza, costituita dalla asserita mancanza del tono costituzionale del conflitto, nonché le argomentazioni a sostegno della tesi secondo cui, in realtà, lo Stato

lamenterebbe la presunta violazione della normativa statale sul condono edilizio. Aggiunge, infine, la Regione che la circostanza che la stessa Avvocatura riconosca l'inidoneità della delibera impugnata a produrre effetti giuridici, renderebbe evidente la assoluta carenza di interesse attuale alla proposizione del conflitto.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Campania in relazione alla deliberazione della Giunta 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), poiché tale atto mirerebbe a disapplicare nell'ambito del territorio regionale la disciplina del condono edilizio contenuta nell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*). L'atto impugnato - emanato allorché si aveva già notizia della approvazione del suddetto decreto-legge da parte del Consiglio dei ministri - consiste in una integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, previste dall'art. 14 della legge regionale 18 ottobre 2002, n. 26 (*Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3*), che erano state approvate con deliberazione n. 4459 della Giunta regionale del 30 settembre 2002. Nell'atto censurato, con il quale viene approvato un allegato dal titolo Integrazione alle linee guida per la pianificazione regionale, in materia di sanatoria degli abusi edilizi e divieto di sanatoria, si stabilisce che al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti; ciò sulla base della premessa che, al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, sempre più compromesso dal dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio, occorre prevedere che non saranno ammesse ipotesi di condono edilizio ulteriori rispetto a quelle previste dal Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724. Il Governo lamenta che in tal modo la Regione intenderebbe disapplicare sul territorio regionale una legge statale, con ciò violando il principio di leale cooperazione fra le istituzioni repubblicane, nonché la competenza statale a disciplinare i titoli abilitativi ad edificare. La delibera regionale, inoltre, trascurerebbe che il fondamento dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe ravvisato nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, nonché negli artt. 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost. L'atto della Giunta regionale, infine, sarebbe illegittimo e inidoneo a produrre effetti giuridici.

2. - Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso governativo prospettate dalla Regione Campania. Innanzitutto, secondo la Regione, l'atto introduttivo del giudizio non individuerebbe il parametro costituzionale violato, né motiverebbe la asserita lesione di norme costituzionali da parte della delibera regionale, così oltretutto ponendo a carico della difesa regionale l'onere di dimostrare la legittimità dell'atto impugnato. Pur senza negare un non sempre chiaro sovrapporsi di motivazioni diverse nelle memorie dell'Avvocatura (la maggior parte delle quali riferite, in realtà, al problema della titolarità del potere legislativo in materia), il rilievo va respinto, poiché i motivi del ricorso emergono con sufficiente chiarezza. La censura fondamentale, prospettata dallo Stato, è costituita dal rilievo che l'atto regionale - come si esprime il ricorso governativo - mira [...] a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato; esso appare perciò atto che contrasta anche con il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica . La giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere che il principio della leale collaborazione costituisca parametro invocabile nel conflitto di attribuzione, in quanto la sua violazione determini la lesione delle competenze riconosciute allo Stato e alle Regioni (cfr. sentenze n. 255 del 2002 e n. 133 del 2001). Altro motivo di inammissibilità eccepito dalla Regione deriverebbe dalla carenza di un interesse attuale al ricorso conseguente alla mancanza di lesivita' dell'atto regionale. Questo, infatti, sarebbe in realtà inidoneo a produrre effetti giuridici. Anche tale eccezione deve essere respinta. Occorre infatti tenere distinto il profilo della concreta efficacia dell'atto regionale, rispetto alla lesione della sfera di attribuzioni dello Stato che comunque

si produce attraverso l'adozione di un atto regionale di indirizzo che nega efficacia giuridica ad un atto normativo statale. L'atto impugnato, in sostanza, in quanto volto espressamente ad escludere l'applicazione della normativa statale nel territorio regionale, risulta idoneo ad incidere sulle competenze rivendicate dallo Stato. E tanto è sufficiente a ritenere ammissibile il ricorso. Infine, secondo la difesa regionale, il conflitto sarebbe privo di tono costituzionale, in quanto il ricorrente lamenterebbe semplicemente l'illegittimità dell'atto regionale, che costituirebbe un vizio dell'atto amministrativo censurabile avanti all'autorità giudiziaria. In realtà, la delibera della Giunta della Regione Campania non viola semplicemente un decreto-legge dello Stato, ma contiene addirittura un rifiuto di riconoscere efficacia ad un'intera normativa statale, pur disponendo la Regione degli strumenti costituzionali per contestarne la eventuale illegittimità costituzionale; ciò che poi è avvenuto con il ricorso della stessa Regione Campania n. 76 del 2003, proposto avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nonché con il ricorso n. 14 del 2004, avverso l'art. 32 del medesimo d.l., così come convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*).

3. - Deve invece essere dichiarata inammissibile la censura, formulata dal ricorrente, secondo cui la delibera impugnata non terrebbe conto del fatto che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 sarebbe fondato sull'art. 117, secondo comma, lettera l), sull'art. 120, secondo comma, nonché sul combinato disposto dell'art. 81, primo e quarto comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost. E' evidente infatti come il richiamo di tali norme non costituisca riferimento ad un parametro di costituzionalità su cui valutare la delibera della Giunta regionale della Campania, ma attenga al diverso problema della titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio di tipo straordinario, che non è oggetto del presente giudizio, bensì dei ricorsi decisi con sentenza di questa Corte n. 196 del 2004. Il problema che si pone in questa sede, invece, prescinde dalla legittimità o illegittimità costituzionale del decreto-legge che disciplina il condono edilizio e al quale si riferisce l'atto regionale impugnato, ma riguarda semplicemente la sussistenza della potestà della Regione di dichiarare, in un provvedimento amministrativo, l'inapplicabilità' di un atto con forza di legge nel proprio territorio.

4. - La fondamentale censura mossa avverso la deliberazione della Giunta regionale della Campania è che tale atto manifesterebbe la volontà della Regione di non dare efficacia ad un atto avente forza di legge dello Stato, in tal modo violando il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica. In questi termini, il ricorso è fondato. Il Titolo V della Parte II della Costituzione, così come le corrispondenti parti degli statuti speciali, presuppongono, infatti, che l'esercizio delle potestà legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle diverse competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale, certo, non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali. Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge (cfr. sentenza n. 198 del 2004) o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato. Ciò è quanto appunto fa la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827. Essa, infatti, da un lato, non ammette la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti; dall'altro lato, dispone che da questo divieto restano escluse le opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724. In tal modo la delibera regionale esclude l'applicazione nel territorio della Regione Campania delle disposizioni concernenti il condono edilizio contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003. Tanto

basta per ritenere che essa leda le attribuzioni costituzionali dello Stato e debba essere, conseguentemente, annullata.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Regione Campania, e per essa alla Giunta regionale adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato; e per l'effetto annulla la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Depositata in cancelleria il 28 giugno 2004.

Sentenza n. 204 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente;

e

Valerio ONIDA; Carlo MEZZANOTTE; Fernanda CONTRI; Guido NEPPI MODONA; Piero Alberto CAPOTOSTI; Annibale MARINI; Franco BILE; Giovanni Maria FLICK; Francesco AMIRANTE; Ugo DE SIERVO; Romano VACCARELLA; Paolo MADDALENA; Alfio FINOCCHIARO; Alfonso QUARANTA, giudici,

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 33, commi 1 e 2, lettere *b*) ed *e*), e 34, comma 1, del decreto legislativo 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*), come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*), promossi con ordinanze del 31 luglio 2002, dell'11 ottobre 2002 (n. 2 ordinanze) e del 31 gennaio 2003 del Tribunale di Roma, rispettivamente iscritte al n. 488 del registro ordinanze 2002 e ai nn. 226, 227 e 680 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2002 e nn. 18 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visto l'atto di costituzione della Casa di cura Villa Maria Pia s.r.l., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 28 aprile 2004 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 31 luglio 2002 (r.o. n. 488 del 2002) il Tribunale di Roma, adito dalla casa di cura Villa Maria Pia s.r.l. con atto di citazione, notificato il 10 agosto 2000, volto ad ottenere la condanna della Azienda Usl Rm/E al pagamento di somme da questa dovute per prestazioni di ricovero, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1 e 2, lettere *b*) ed *e*), del decreto legislativo 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*), come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*), nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi «tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi» e, in particolare, le controversie «riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese

nell'espletamento di pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito del servizio sanitario nazionale», per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 100, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.
1.1.– In punto di rilevanza, osserva il rimettente che la controversia rientra tra quelle devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tenuto conto che il rapporto tra le case di cura e le minori strutture private (ambulatori, centri di diagnostica strumentale, etc.) e la USL è sempre stato qualificato dalla giurisprudenza di legittimità di concessione di pubblico servizio. Pertanto, abbandonato il pregresso criterio che attribuiva al giudice amministrativo le controversie vertenti sull'accertamento del contenuto e della validità del rapporto, con devoluzione al giudice ordinario di quelle vertenti sul pagamento di indennità, canoni ed altri corrispettivi, il rapporto in questione è oggi direttamente disciplinato, quanto alla giurisdizione, dall'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, come modificato dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, che rimette alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi, tra le quali quelle «tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi» (comma 2, lettera *b*) e quelle «riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento di pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito del Servizio sanitario nazionale» (comma 2, lettera *e*).
1.2.– Con riguardo alla non manifesta infondatezza del dubbio, osserva il giudice *a quo* che il nuovo criterio di riparto della giurisdizione «per blocchi di materie», introdotto dalla legge n. 205 del 2000, determina uno «smisurato ampliamento» della giurisdizione esclusiva, in contrasto, innanzitutto, con il dettato degli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., posto che il riferimento alle «particolari materie indicate dalla legge» esprimerebbe invece il carattere residuale delle controversie devolute alla giurisdizione esclusiva, la cui peculiarità non a caso è stata tradizionalmente riscontrata nella «sicura e necessaria compresenza o coabitazione … di posizioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo legate da un inestricabile nodo gordiano»; come rendeva manifesto il divieto per il giudice amministrativo (*ex* artt. 30, secondo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034) di conoscere, nelle materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, anche dei diritti patrimoniali consequenziali. Le richiamate norme costituzionali, inoltre, nel configurare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo unicamente per la tutela di posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione, non autorizzerebbero (ciò che, invece, sembra legittimato dall'art. 33 censurato) anche la cognizione di diritti soggettivi azionati dalla medesima pubblica amministrazione contro privati ovvero contro altre amministrazioni pubbliche. In particolare, la legge n. 205 del 2000, segnando l'abbandono della nozione tradizionale di «giurisdizione esclusiva» e la ridefinizione dell'istituto secondo ambiti di intere materie, a prescindere dall'esplicazione di poteri autoritativi della pubblica amministrazione, sarebbe lesivo dell'art. 103, primo comma, Cost., norma che, tra la giurisdizione ordinaria sui diritti e quella esclusiva del giudice amministrativo, traccia un rapporto, di regola a eccezione, fondato sull'esigenza di concentrare innanzi ad un unico giudice la cognizione tanto dei diritti che degli interessi, e dunque, in definitiva, sulla peculiarità della controversia concretamente individuata. Pertanto, l'attribuzione *tout court* al giudice amministrativo di intere materie, come quella dei servizi pubblici, «di generica ed incerta identificazione» costituirebbe, secondo il giudice *a quo,* l'inversione della regola posta dall'art. 103 Cost, configurando il giudice amministrativo come giudice ordinario delle controversie in cui sia parte una pubblica amministrazione, in violazione anche dell'art. 100, primo comma, Cost. che lo qualifica giudice «nell'amministrazione» e non «dell'amministrazione». Né al rimettente sembra dirimente accedere ad una ricostruzione in astratto piuttosto che in concreto della nozione di «materia», ricercandone la particolarità «nell'atteggiarsi dell'azione della pubblica amministrazione in settori determinati …, qual è quello dei servizi pubblici», in ipotesi connotati sempre dalla presenza dell'interesse pubblico: in tal modo si finirebbe infatti ugualmente per capovolgere, e svuotare, il criterio di residualità della giurisdizione amministrativa come fissato nella Costituzione. La fondatezza del dubbio viene altresì argomentata dal rimettente sul rilievo che nel nostro ordinamento non esisterebbe alcuna possibilità di ampliare la giurisdizione amministrativa esclusiva oltre i casi in cui il settore individuato «sia conformato, quanto meno, da un regime giuridico derogatorio del diritto comune», ciò che, per la vastità e l'eterogeneità degli ambiti abbracciati, non appare configurabile per la materia dei servizi pubblici; né sarebbe possibile rintracciare nel sistema costituzionale una delega in bianco al legislatore ordinario per individuare le materie di giurisdizione esclusiva. Lo scostamento dai rigorosi parametri dell'art. 103 Cost. sembra, poi, al rimettente particolarmente visibile laddove, come nel caso sottoposto al suo giudizio, nessun contenuto di specialità sia dato ravvisare nella domanda del privato volta all'accertamento, condotto secondo le regole del diritto

civile, dell'obbligo dell'Azienda USL di pagare il corrispettivo di prestazioni sanitarie eseguite. Riprendendo alcune indicazioni del Consiglio di Stato (sezione V, n. 2440 del 1999) e della Cassazione (sezioni unite n. 5640 del 18 aprile 2002), il giudice *a quo* osserva anche come sia proprio la «costituzione del vincolo obbligatorio» a segnare lo spartiacque tra la giurisdizione del giudice amministrativo e quella dell'autorità giudiziaria ordinaria sul presupposto della tendenziale uguaglianza tra le parti nella fase successiva alla costituzione del vincolo, regolata dalle norme del diritto privato. Conseguentemente, a suo avviso, l'assegnazione indiscriminata alla cognizione del giudice amministrativo di diritti soggettivi, oltre alla progressiva creazione di un diritto civile speciale, violerebbe anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza – per la creazione di una posizione di privilegio della pubblica amministrazione – nonché del principio di ragionevolezza, venendo a creare un «inutile doppione» del giudice ordinario e insieme a disperdere il patrimonio di esperienze ed attitudini di questi; tanto, per giunta, in un momento storico caratterizzato dalla regressione del momento autoritativo nel rapporto tra apparato pubblico e società civile. Palese sarebbe anche la violazione degli artt. 102, primo comma, e 113, primo comma, Cost. che, assecondando la tradizione giuridica italiana (cfr. artt. 2 e 26 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, e il diritto vivente in tema di risarcimento per lesione di interessi legittimi), fanno del giudice ordinario il giudice dei diritti con cognizione, in via di principio, generale e illimitata, di contro alla tendenziale residualità della cognizione sui diritti affidata al giudice amministrativo, in un contesto che contempla altresì la possibilità che all'autorità giudiziaria ordinaria siano attribuiti poteri di annullamento dell'atto amministrativo (art. 113, commi secondo e terzo, Cost.): il che genera una vera e propria presunzione di devoluzione al giudice ordinario – la cui posizione nell'ordinamento non a caso è circondata da particolari garanzie di indipendenza ed autonomia (artt. 104 e 105 Cost.) – delle controversie in cui sussiste incertezza nell'identificazione della situazione soggettiva coinvolta. Il giudice *a quo* esprime, inoltre, dubbi circa la legittimità della norma censurata in relazione all'art. 25, primo comma, Cost.: evidenzia sul punto come una concezione del giudice naturale attenta ai valori su cui si fonda l'ordine costituzionale delle giurisdizioni, si sia ormai affermata in altri ordinamenti europei (così ad esempio in Francia, ove il Consiglio costituzionale ha affermato che tra i principi fondamentali v'è quello per cui, «ad eccezione delle materie riservate per natura all'autorità giudiziaria, appartiene in ultima istanza alla competenza della giurisdizione amministrativa il contenzioso relativo all'annullamento e alla riforma degli atti amministrativi che costituiscono l'espressione dei pubblici poteri»), mentre nel nostro ordinamento tale opzione ermeneutica sarebbe stata avallata dalla stessa Corte costituzionale allorché questa ha, ad esempio, affermato «la maggiore idoneità del giudice ordinario alla cura di interessi concernenti rapporti paritari» (sentenza n. 641 del 1987) o che «la Corte dei conti è il giudice naturale in materia di pensioni a totale carico dello Stato» (ordinanza n. 388 del 1990). La violazione nel settore dei pubblici servizi dell'ordine costituzionale [delle giurisdizioni], e cioè di «quel nucleo di principi che giustificano l'"essere giudice" in uno stato di diritto», si risolverebbe pertanto nell'istituzione di un giudice speciale in violazione del disposto dell'art. 102, secondo comma, Cost. Dunque, anche a non voler riconoscere l'esistenza del principio, seppur tendenziale, di unità della giurisdizione (ma v., *contra*, sentenze n. 41 del 1957 e n. 48 del 1959 di questa Corte), la pluralità di giurisdizioni riconoscibili nel nostro ordinamento non legittimerebbe la devoluzione a giudici appartenenti a giurisdizioni diverse di «controversie identiche ovvero non caratterizzate da una sostanziale ed intrinseca reciproca diversità con riguardo all'oggetto e alle posizioni soggettive delle parti», essendo del tutto irrilevante «la circostanza che nella controversia sia parte una pubblica amministrazione ovvero … che il suo oggetto presenti una generica rilevanza pubblica». Il giudice rimettente osserva, poi, come ancora più grave sia il *vulnus* che la norma arreca al principio di uguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), inteso come uguaglianza davanti alla giustizia e alla giurisdizione (art. 24 Cost.), principio che troverebbe il suo logico corollario nella regola secondo cui controversie identiche o similari devono essere giudicate dalla medesima giurisdizione o da giurisdizioni strettamente identiche anche nelle regole di composizione. Sarebbe pertanto evidente, nella specie, «la disparità di trattamento tra i cittadini dinanzi alla giurisdizione, essendo l'individuazione del giudice fatta dipendere dalla qualità soggettiva di una parte», tanto più che nel momento storico attuale mancano riferimenti normativi di sicura individuazione del soggetto «pubblica amministrazione» e della materia «servizi pubblici». Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è infine ravvisato dal giudice *a quo* nella violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3 Cost., sotto il profilo che «il principio di uguaglianza postula l'esigenza di uniforme interpretazione della legge, la quale invece (stante la non ricorribilità delle sentenze dei giudici amministrativi per violazione di legge) non avrebbe strumento alcuno per attuarsi a fronte di

differenti orientamenti … che dovessero formarsi in ordine a medesime disposizioni codicistiche nelle non comunicanti giurisprudenze dei giudici ordinari e amministrativi» (Cass., sezioni unite n. 72 del 30 marzo 2000), con una sostanziale elisione della funzione di nomofilachia esercitata dalla Cassazione, innanzitutto, ai sensi dell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario. Del resto, osserva il rimettente, il ruolo nomofilattico dello stesso Consiglio di Stato non si è mai svolto al di fuori del tradizionale ordine proprio di questa giurisdizione, caratterizzato dal generale parametro di riferimento dell'interesse pubblico, laddove in ambito civilistico la coscienza collettiva mal tollera ogni incidenza, sulle paritarie posizioni in conflitto, di valutazioni inerenti proprio l'interesse pubblico.

1.3.– É intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione sollevata, che investirebbe non tanto la norma di legge oggetto di censura, quanto piuttosto «un puntuale combinato disposto di norme contenuto nella Costituzione stessa e cioè quello regolante l'intero sistema della giustizia amministrativa come delineato dagli artt. 24, 103, 108, 111 e 113», norme originarie della Costituzione di cui il legislatore censurato sarebbe stato solo puntuale esecutore. Ulteriore profilo di inammissibilità è sollevato dall'Avvocatura per l'irrilevanza della censura relativa alla violazione degli artt. 3 e 103 Cost. sotto il profilo della attribuzione al giudice ordinario della conoscibilità di diritti azionati nei confronti di privati dalla pubblica amministrazione, tenuto conto che, nel giudizio *a quo*, la parte attrice è un ente di diritto privato. Nel merito, infondata sarebbe la questione laddove fa leva sul principio di unità della giurisdizione, mai accolto – se non come «valore fine» – nel sistema costituzionale che, anzi, avrebbe scelto di conservare le giurisdizioni storiche, in un sistema di riparto affidato al legislatore ordinario (sentenze n. 48 del 1959 e n. 641 del 1987 di questa Corte). Né altrimenti sarebbe stato imposto a quest'ultimo, per via costituzionale, alcun limite alla individuazione delle particolari materie di giurisdizione amministrativa esclusiva sotto il profilo della necessaria compresenza di diritti soggettivi ed interessi legittimi. Tant'è che già in passato v'è stato un ampliamento di tale sfera giurisdizionale in assenza del richiamato «inestricabile nodo gordiano». Con riguardo alla pretesa irragionevolezza dell'attuale sistema di riparto giurisdizionale, ricorda la deducente che nel sistema francese, affine a quello italiano, è affidata al giudice amministrativo la cognizione dell'azione pubblica tanto nel momento autoritativo che in quello paritetico. Improprio sarebbe inoltre il richiamo al giudice ordinario quale «giudice naturale» dei diritti, tenuto conto che l'art. 25 Cost. àncora tale nozione al solo giudice «precostituito per legge». Per quanto attiene, infine, alle lamentate lesioni dei principi di uguaglianza e di difesa, con riguardo alle asserite, minori garanzie esistenti innanzi al giudice amministrativo, l'Avvocatura osserva come l'argomento provi troppo, tenuto conto che la equiordinazione, sul piano della tutela giurisdizionale e della difesa, approntata dalla Costituzione per diritti ed interessi, indurrebbe a dubitare della legittimità della giurisdizione esclusiva anche in materie in cui esiste l'evocato intreccio delle differenti situazioni soggettive. Infine, – rileva l'interveniente – neppure appare costituzionalizzato il ruolo nomofilattico pieno della Corte di cassazione.

1.4.– Si è costituita, ma fuori termine, la casa di cura Villa Maria Pia s.r.l. che ha aderito *in toto* alle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione.

1.5.– Nella memoria successivamente depositata, l'Avvocatura dello Stato effettua, preliminarmente, un'articolata ricostruzione dell'evoluzione che la materia del riparto di giurisdizione ha avuto nel corso degli anni, al fine di dimostrare come dalla Carta fondamentale del nostro Stato si evinca con chiarezza la volontà del Costituente «di affermare la completa parità ed originarietà dei due ordini di giurisdizione» e conseguentemente di lasciare la concreta distribuzione degli affari tra gli stessi alle scelte discrezionali del legislatore. Ribadisce quindi che le norme impugnate si limitano a devolvere alla cognizione del giudice amministrativo particolari materie caratterizzate da spiccate connotazioni pubblicistiche, nell'ottica, non in conflitto col sistema costituzionale, del superamento del tradizionale criterio di riparto, fondato sul tipo di posizione soggettiva lesa (diritto soggettivo-interesse legittimo). Rileva in proposito che gli artt. 103 e 113 della Costituzione esprimono, con il richiamo all'interesse legittimo, nient'altro che il vincolo «relativo alla deducibilità in giudizio di tutte le controversie incidenti su interessi legittimi», esplicitando il principio di cui all'art. 24 della Costituzione e rimettendo, per il resto, al legislatore ordinario l'individuazione delle particolari «materie» di giurisdizione esclusiva, secondo un'accezione che, considerato il tratto «polisemico» del lemma, «ben si presta a ricomprendere alternativamente o vasti ambiti di attività amministrativa unitariamente considerati (in senso orizzontale: ad esempio urbanistica, edilizia, etc.) oppure un oggetto contenzioso (in senso verticale: paradigmaticamente il risarcimento del danno) accessivo a quello di competenza

generale». In alcun modo, invece, l'art. 103 Cost. collegherebbe l'individuazione delle particolari materie al presupposto dell'esistenza di un inestricabile intreccio tra diritti ed interessi legittimi, quale ragione tralaticiamente richiamata come essenziale ai fini dell'individuazione dell'area di operatività della giurisdizione esclusiva sulla scorta di un inesatto presupposto storico. Ne discenderebbe, per come affermato proprio dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 140 del 2001), «una sorta di principio di indifferenza o intercambiabilità della tutela fornita dai due ordini di giurisdizioni», rafforzato dalle sempre più numerose eccezioni al divieto per il giudice ordinario di annullare atti amministrativi e dal correlativo ampliamento dei casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Peraltro, ad avviso dell'Avvocatura, le norme censurate darebbero attuazione ai principi racchiusi nell'art. 24 della Costituzione anche sotto il profilo della eliminazione, da un lato, delle incertezze circa l'individuazione del giudice da adire e, dall'altro, delle lungaggini connesse alla necessità di percorrere il c.d. doppio giudizio per ottenere la piena soddisfazione delle posizioni soggettive lese, in armonia con i modelli istituzionali degli altri paesi membri dell'Unione europea in cui vige il sistema della doppia giurisdizione. Rilevato quindi che il cambiamento normativo ha avuto carattere biunivoco con l'attribuzione al giudice ordinario delle controversie relative al rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, sottolinea la deducente come, consequenzialmente, il riparto si sia venuto ad assestare su un nuovo punto di equilibrio, nel quale mentre il giudice ordinario è divenuto «il giudice naturale di una pubblica amministrazione che gestisce tutti i rapporti di lavoro alle sue dipendenze con i poteri e gli strumenti del privato datore, il giudice amministrativo, per converso, [ha acquisito] la piena cognizione di rapporti litigiosi in cui si applicano regole sostanziali esorbitanti dal diritto privato, anche se di essi siano parti … soggetti formalmente privati ma tenuti all'applicazione, specie in materia contrattuale, di procedure amministrative». Peraltro, anche qualora si ravvisasse nella locuzione «particolari materie» un vincolo per il legislatore, questo non andrebbe individuato nel c.d. «nodo gordiano» diritti-interessi, la cui connessione con il problema del riparto deriverebbe da «un imprecisato ricordo storico»: in realtà, ove un limite si volesse considerare imposto nella individuazione dei settori da affidare alla giurisdizione esclusiva, questo non potrebbe che rinvenirsi «nelle materie in cui si verifica un assoggettamento dei diritti all'esercizio di un potere conformativo della pubblica amministrazione», con conseguente piena legittimità delle scelte operate dal legislatore nelle norme denunciate. Infine, con riguardo alla prospettata violazione dell'art. 111 Cost., osserva la deducente che la Carta fondamentale costituzionalizza le differenti competenze facenti capo alla Corte di cassazione in modo diverso da quello che i rimettenti danno per presupposto. Premesso che storicamente la funzione di nomofilachia della Cassazione risponde all'esigenza di natura politica di salvaguardare il principio della separazione tra poteri, preservando le leggi da ciò che i positivisti francesi definivano la «ribellione dei giudici», nel complesso delle attribuzioni della Suprema Corte individuate dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario occorrerebbe distinguere le funzioni afferenti l'esatta osservanza della legge – la quale significa rispetto, da parte di tutti i giudici, del limite esterno della giurisdizione – da quelle afferenti l'uniforme interpretazione della legge (c.d. nomofilachia in senso generico): orbene, ad avviso dell'Avvocatura, questa sarebbe dalla Costituzione attribuita alla Cassazione solo per quanto concerne le sentenze del giudice ordinario.

2.– Con tre distinte ordinanze, due delle quali pronunciate in data 11 ottobre 2002 (r.o. n. 226 e n. 227 del 2003) e l'altra in data 31 gennaio 2003 (r.o. n. 680 del 2003), il Tribunale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 103, 111 e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, il quale devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia di urbanistica ed edilizia.
I giudizi nel corso dei quali le prime due ordinanze sono state emesse avevano ad oggetto domande di risarcimento danni proposte, con atti di citazione notificati il 20 luglio 2000, dagli eredi di A.M. nei confronti del Comune di Roma, fondate, l'una, sulla circostanza che un fondo del loro dante causa era stato occupato, sin dall'11 agosto 1978, dall'ente convenuto, in vista della realizzazione di un asilo nido, poi effettivamente completato nel 1979, senza che peraltro la procedura di esproprio venisse mai portata a compimento e senza che venisse pagato il relativo indennizzo; l'altra, sul fatto che lo stesso Comune, con deliberazione consiliare n. 2201 del 3, 4 e 5 maggio 1976, aveva modificato la destinazione edilizia di alcuni terreni del medesimo dante causa, da aree edificabili ad aree per attrezzature di servizi di quartiere e verde pubblico, in vista della costruzione di una strada, così determinando, senza che l'opera pubblica venisse in realtà

mai realizzata, un tale deprezzamento degli immobili compresi nella variante da indurre la Cassa di risparmio di Roma a chiedere la restituzione di ingenti prestiti, erogati a alla M. s.r.l. e garantiti da quei beni; richiesta che, rimasta inevasa, aveva a sua volta provocato il fallimento della società garantita.
La terza ordinanza è intervenuta nel corso di un giudizio proposto, con atto di citazione notificato il 26 gennaio 2001, dalla società D.M. s.a.s. di A.C. & c. nei confronti, ancora una volta, del Comune di Roma, al fine di ottenere il ristoro dei danni subiti in conseguenza del mancato allaccio alla rete fognaria e della mancata "agibilità" di un locale a destinazione negozio, di proprietà della società attrice.
2.1.– In punto di rilevanza, in tutti e tre i giudizi il giudice *a quo*, evidenziato che il Comune convenuto ha opposto il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, osserva che, secondo le nuove previsioni in punto di riparto di giurisdizione – che attribuiscono al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie aventi ad oggetto, tra gli altri, i comportamenti della pubblica amministrazione in materia urbanistica – l'eccezione sarebbe fondata: e invero, alla stregua dei consolidati e condivisi orientamenti del Supremo Collegio, la materia urbanistica non si esaurisce nell'aspetto normativo della disciplina dell'uso del territorio, ma comprende anche il momento gestionale.
Nelle ordinanze n. 226 e n. 227 del 2003 peraltro, emesse in giudizi iniziati con atti di citazione notificati il 20 luglio 2000, il rimettente precisa, richiamando le puntualizzazioni espresse dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 123 e n. 340 del 2002, che nella fattispecie la giurisdizione esclusiva si radica non già sul testo originario dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, ma su quello sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, il quale, da un lato, ha innovato la natura giuridica della fonte, da legge materiale a legge formale (così affrancandola dal vizio di eccesso di delega) e, dall'altro, per i giudizi introdotti dopo il 10 luglio 1998 e pendenti al 10 agosto 2000 – date in cui sono entrati in vigore, rispettivamente, il d.lgs. n. 80 del 1998 e la legge n. 205 del 2000 – ha disciplinato direttamente la giurisdizione, in deroga al principio sancito dall'art. 5 cod. proc. civ., non avendo immutato il dettato dell'art. 45, comma 18, del d.lgs. n. 80 del 1998, che prevede, a decorrere dal 1° luglio 1998, la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie di cui agli artt. 33 e 34: tale ricostruzione della successione temporale delle norme disciplinanti le controversie devolute alla sua cognizione, impone al decidente di ritenere rilevante nel giudizio *a quo* la questione di costituzionalità dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, nel testo risultante dalla sostituzione operata dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000.
2.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità, il rimettente, che svolge considerazioni sostanzialmente identiche in tutti e tre i provvedimenti di rimessione, sostiene preliminarmente che il sistema dell'estensione della giurisdizione esclusiva per blocchi di materie, seguito dal legislatore sia nel 1998 sia nel 2000, si discosta da quello delineato nella Carta costituzionale, oltre ad apparire scarsamente razionale e ingiustificatamente squilibrato a favore della pubblica amministrazione, la quale viene in effetti ad avere un proprio giudice.
In particolare, il contrasto con gli artt. 102, primo comma, 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., si radicherebbe sulla sostanziale ricezione, nell'assetto accolto dal Costituente, del sistema di tutela giurisdizionale del privato nei confronti della pubblica amministrazione disciplinato dalla legislazione previgente e in particolare dalla legge n. 2248 del 1865, All. E, e dal r.d. n. 1054 del 1924: sistema che ruota tutto intorno alla dicotomia diritto soggettivo-interesse legittimo, quali posizioni soggettive giustiziabili, rispettivamente, davanti al giudice ordinario e al giudice amministrativo. Posto allora che, nel quadro istituzionale delineato dalla legge fondamentale del nostro Stato, il giudice ordinario è giudice dei diritti e la sua giurisdizione viene meno soltanto nei limitati casi in cui la cognizione, in considerazione dell'intreccio, difficilmente districabile per talune controversie, di figure giuridiche attive riconducibili all'una o all'altra categoria, è attribuita al giudice amministrativo, il legislatore ordinario non potrebbe discostarsi da tale modello, attribuendo determinate materie al giudice amministrativo in considerazione della loro rilevanza pubblicistica. E ciò tanto più che il contesto normativo di riferimento, ancorché caratterizzato dalla progressiva estensione dell'area della giurisdizione esclusiva – in buona parte a prescindere dalla qualificazione giuridica della situazione vantata nei confronti della pubblica amministrazione (così l'art. 11, comma 5, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, sugli accordi con la pubblica amministrazione sostitutivi dei provvedimenti; l'art. 33 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990 e l'art. 7 del d.lgs. n. 74 del 25 gennaio 1992, come modificato dall'art. 5, comma 11, del d.lgs. n. 67 del 25 febbraio 2000, sui provvedimenti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato; l'art. 6, comma 19, della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, come modificato dall'art. 44 della legge n. 724 del 23 dicembre 1994, sui contratti per la fornitura di beni e servizi

alle pubbliche amministrazioni; l'art. 4, comma 7, della legge n. 109 dell'11 febbraio 1994, come modificato dall'art. 9, comma 9, della legge n. 415 del 18 novembre 1998, sui provvedimenti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; l'art. 2, comma 25, della legge n. 481 del 14 novembre 1995, sui provvedimenti delle Autorità per i servizi di pubblica utilità; l'art. 1, comma 26, della legge n. 249 del 31 luglio 1997, sui provvedimenti delle Autorità per le telecomunicazioni) – non avrebbe, a giudizio del rimettente, affatto obliterato la fondamentale funzione del giudice ordinario quale giudice dei diritti. Non a caso, egli ricorda, nel disciplinare il giudizio di opposizione alle sanzioni amministrative (legge 24 novembre 1981, n. 689), il legislatore si è spinto nel riconoscimento di quella funzione, fino al punto di attribuire al giudice ordinario il potere di intervenire direttamente sull'atto, mentre, pur nell'ambito delle varie ipotesi di giurisdizione esclusiva relative all'impugnazione dei provvedimenti emessi dalle Autorità indipendenti, non mancano casi in cui è sancita la giurisdizione del giudice ordinario. Né l'attribuzione al giudice amministrativo delle controversie in materia di urbanistica ed edilizia, operata dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, estesa a tutti gli atti, i provvedimenti e i comportamenti non solo delle pubbliche amministrazioni, ma anche "dei soggetti alle stesse equiparati", a prescindere dalla compresenza di situazioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo, potrebbe ritenersi legittimata dalla previsione di cui all'art. 103, primo comma, Cost., posto che la lettera di tale norma evidenzia, semmai, che il legislatore costituzionale si è mosso nell'ottica del carattere eccezionale della riserva al giudice amministrativo di aree di giurisdizione esclusiva. Se dunque – argomenta il rimettente – il sistema di riferimento risulta strutturato sulla netta distinzione tra diritti e interessi legittimi, sulla "particolarità" delle materie nelle quali far operare la giurisdizione esclusiva e sulla individuabilità delle stesse attraverso l'inscindibile coesistenza di diritti e interessi, forte è il dubbio della legittimità di una norma di legge ordinaria che da tale assetto palesemente si discosti. Tale convincimento, ad avviso del giudice *a quo,* sarebbe convalidato dall'avvenuta presentazione, in data 28 novembre 2000, della proposta di legge costituzionale Atto Camera 7465 della XIII Legislatura, in cui, disegnata l'area di giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento alle "controversie con la pubblica amministrazione nelle materie indicate dalla legge", venivano allo stesso esplicitamente riservate in ogni caso quelle "riguardanti l'esercizio di pubblici poteri": modifica della Costituzione espressamente giustificata nella relazione illustrativa anche col richiamo all'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000, la quale avrebbe espresso "una decisa volontà del Parlamento nel senso indicato". Quanto poi al contrasto con gli artt. 102, secondo comma, e 3, primo comma, Cost., osserva il rimettente che, se la *ratio* giustificatrice dell'istituto della giurisdizione esclusiva è stata per tradizione individuata nella peculiarità delle controversie nelle quali sia parte la pubblica amministrazione, stante la rilevanza pubblicistica degli interessi in gioco e la necessità di fare applicazione di una normativa speciale, di natura amministrativa, derogatoria rispetto al diritto comune – rilievo da taluno correlato alla tesi dell'esistenza di un principio costituzionale di pluralità delle giurisdizioni –, sarebbe palese la sua assenza con riguardo a quelle fattispecie in cui venga lamentata la lesione di un diritto soggettivo, perché la pubblica amministrazione ha leso posizioni attive di altri soggetti, agendo *iure privatorum* o ponendo in essere un'attività illecita: qui occorrerà invero fare applicazione di nozioni quali danno ingiusto, nesso di causalità e colpevolezza, tipiche del diritto civile. In tale contesto normativo la norma impugnata, contraddicendo al principio per cui il giudice amministrativo è organo di tutela della giustizia nell'amministrazione e non già giudice dell'amministrazione, ingenera il sospetto di violazione del divieto di istituire giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.), dubbio vieppiù avvalorato dalla considerazione dei meccanismi di copertura di un quarto dei posti di consigliere di Stato (art. 19, numero 2, della legge 27 aprile 1982, n. 186), di nomina del presidente del Consiglio di Stato (art. 22, primo comma, della legge cit.) e di conferimento dell'incarico di segretario generale (art. 4, comma 3); nonché dalla considerazione delle funzioni di "alta sorveglianza" e di iniziativa in punto di promozione dei procedimenti disciplinari, attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri su tutti i magistrati amministrativi (artt. 31, primo comma, e 33, primo comma) e della possibilità, per gli stessi, di accedere allo svolgimento di funzioni giuridico-amministrative presso le amministrazioni dello Stato (art. 13, secondo comma, numero 8, e art. 29, terzo comma). Sostiene anche il rimettente che devolvere una controversia a un giudice speciale in funzione, soltanto, della natura pubblica di una delle parti o della pretesa rilevanza pubblicistica degli interessi in contesa, desunta dall'esercizio di funzioni amministrative, anche da parte di un soggetto privato, sarebbe scelta foriera di una non giustificata disparità di trattamento tra i soggetti dell'ordinamento, posto che essa recherebbe in sé il rischio dell'affermazione di un diritto speciale della pubblica amministrazione, conformato su valutazioni incompatibili con la natura privatistica del rapporto

controverso e su una posizione di ingiustificato privilegio attribuita ad una delle parti, la pubblica amministrazione, alla quale invece la Costituzione non riconosce alcun privilegio o statuto particolare, specie ove non agisca *iure imperii* o si rapporti ai privati su un piano di parità. Il sospetto di lesione degli artt. 111, settimo e ottavo comma, e 24, primo comma, e, sotto nuovo profilo, ancora una volta, dell'art. 3 della Costituzione viene radicato sul fatto che il legislatore del 2000, istituendo un giudice amministrativo munito di giurisdizione esclusiva in materie e con strumenti processuali pressoché coincidenti con le materie e con gli strumenti processuali da sempre appartenenti al giudice ordinario, si sarebbe mosso in palese controtendenza con le ragioni della scelta che guidarono il Costituente il quale, mantenendo in vita alcune delle giurisdizioni speciali preesistenti, operò in vista della conservazione del patrimonio di conoscenze da questi acquisite. L'irragionevolezza dell'opzione normativa, e la conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, risulterebbe vieppiù evidente in un contesto storico segnato – come si evince dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990 e dalla notissima Cass. sezioni unite n. 500 del 1999 – dalla sempre più incisiva affrancazione dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione dal modello c.d. autoritativo, e dalla loro evoluzione verso un modello c.d. negoziale, centrato sull'accordo delle parti e sul loro fondamentale dovere di comportarsi secondo buona fede.
Infine l'attribuzione della cognizione di controversie sostanzialmente identiche, da decidere, per giunta, facendo uso di poteri processuali in larga misura coincidenti, a due plessi giurisdizionali distinti, unicamente in ragione della natura soggettiva di una delle parti in causa, comporterebbe un sostanziale svuotamento anche del fondamentale diritto di difesa, sancito dall'art. 24, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo che, limitando l'art. 111, ottavo comma, della Costituzione, la ricorribilità per Cassazione delle decisioni del Consiglio di Stato ai "soli motivi inerenti alla giurisdizione", non vi sarebbe alcuna possibilità di composizione dei contrasti giurisprudenziali fra giudici ordinari e giudici amministrativi.
2.3.– In tutti e tre i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza della questione proposta, richiamando le argomentazioni (*sub* 1.3.) svolte nel giudizio relativo alla ordinanza n. 488 del 2002.
2.4.– Il 6 ottobre 2003, nei giudizi di cui alle ordinanze n. 226 e n. 227 del 2003, e il 26 novembre 2003, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 680 del 2003, l'Avvocatura ha poi depositato memorie di contenuto pressoché identico a quello della memoria depositata nel giudizio n. 488 del 2002 (v. *retro*, *sub* 1.5.)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Roma solleva questione di legittimità costituzionale, con r.o. n. 488 del 2002, dell'art. 33, comma 1 e comma 2, lettere *b*) ed *e*) e, con r.o. n. 226, n. 227 e n. 680 del 2003, dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come sostituiti dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205; in tutte le ordinanze di rimessione si assumono violati gli artt. 3, 24, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, mentre la prima ordinanza dubita, altresì, della violazione degli artt. 25 e 100 della Costituzione. I giudizi – in ciascuno dei quali è adeguatamente motivata la rilevanza della questione – devono essere riuniti in quanto, sia pure in relazione a due norme diverse (artt. 33 e 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, come modificati dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000), in tutti viene sostanzialmente posta la (medesima) questione dei limiti che il legislatore ordinario deve rispettare nel disciplinare, ampliandola, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

2.– Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.
2.1.– I giudici rimettenti lamentano che la legge n. 205 del 2000, portando a compimento un disegno di politica legislativa volto, a partire dal 1990, ad estendere l'area della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, abbia sostituito al criterio di riparto della giurisdizione fissato in Costituzione, e costituito dalla dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi, il diverso criterio dei "blocchi di materie": in tal modo sarebbe stato alterato non soltanto il rapporto tra giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo – rapporto che, pur non essendo stato realizzato il principio dell'unicità della giurisdizione, dovrebbe pur sempre essere di regola ad eccezione quanto alla cognizione su diritti soggettivi – ma anche il rapporto, all'interno della

giurisdizione del giudice amministrativo, tra giurisdizione (generale) di legittimità e giurisdizione (speciale, se non eccezionale) esclusiva. La violazione degli artt. 102 e 103 Cost. (e dell'art. 100 – aggiunge l'ordinanza n. 488 del 2002 – con la trasformazione del Consiglio di Stato da giudice "nell'amministrazione" in giudice "dell'amministrazione") non si sarebbe realizzata con i pur massicci interventi legislativi degli anni '90, in quanto le nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva concernevano pur sempre «talune specifiche controversie» caratterizzate «dall'intreccio di posizioni giuridiche riconducibili tanto al diritto soggettivo quanto all'interesse legittimo»: è con il d.lgs. n. 80 del 1998, specie come trasfuso nell'art. 7 della legge n. 205 del 2000, che il legislatore ha abbandonato il criterio dello «inestricabile nodo gordiano» ravvisabile in specifiche controversie correlate all'interesse generale per accogliere quello dei «blocchi di materie», nelle quali «la commistione di diritti soggettivi ed interessi legittimi non si debba ricercare nelle varie tipologie delle singole controversie ma nell'atteggiarsi dell'azione della pubblica amministrazione in settori determinati, anche se molto estesi, connotati da una significativa presenza dell'interesse pubblico».

La Costituzione, attribuendo al giudice ordinario «il ruolo di giudice naturale dei diritti soggettivi tra privati e pubblica amministrazione», avrebbe recepito e fatto propri i principi ispiratori della legge n. 2248 del 1865, All. E, così conferendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo un carattere residuale, che può giustificare «eccezioni ma non stravolgimenti» rispetto alla «tendenziale generalità ed illimitatezza delle attribuzioni del giudice ordinario».

Anche a voler prescindere dall'irragionevolezza della scelta legislativa di esaltare il ruolo del giudice amministrativo nel momento in cui al c.d. modello autoritativo dei rapporti cittadino-pubblica amministrazione viene sempre più sostituito il c.d. modello negoziale, tale scelta – unita al conferimento al giudice amministrativo di «pienezza di poteri decisori» e quindi anche risarcitori, perfino «al di fuori della giurisdizione esclusiva e nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità» – farebbe sì che «il giudice amministrativo sia ormai proiettato in una dimensione civilistica che fino a ieri costituiva territorio esclusivo del giudice ordinario», per giunta senza sottostare al controllo nomofilattico, che costituisce anche garanzia di parità di trattamento, della Corte di cassazione.

2.2.– Del tutto correttamente i rimettenti osservano che la Carta costituzionale ha recepito – non senza conservare traccia nell'art. 102, primo comma, dell'orientamento favorevole all'unicità della giurisdizione – il nucleo dei principi in materia di giustizia amministrativa quali evolutisi a partire dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865: ed i lavori della Costituente documentano come «l'indispensabile riassorbimento nella Costituzione dei principi fondamentali della legge 20 marzo 1865» conducesse, da un lato, alla proposta di Calamandrei per cui «l'esercizio del potere giudiziario in materia civile, penale e amministrativa appartiene esclusivamente ai giudici ordinari» (art. 12, discusso dalla seconda Sottocommissione il 17 dicembre 1946) e, dall'altro lato, al testo (proposto dagli on.li Conti, Bettiol, Perassi, Fabbri e Vito Reale) approvato dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1947, corrispondente agli attuali artt. 102 e 103 Cost.; e conducesse, inoltre, alla esclusione della soggezione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti al controllo di legittimità della Corte di cassazione, limitandolo al solo «eccesso di potere giudiziario», coerentemente alla «unità non organica, ma funzionale di giurisdizione, che non esclude, anzi implica, una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, in sistemi autonomi, ognuno dei quali fa parte a sé» (così Mortati, seduta pomeridiana del 27 novembre 1947). In realtà, come la dottrina ha da tempo chiarito, la legge n. 2248 del 1865, All. E, nel momento stesso in cui assicurava tutela al cittadino davanti al giudice ordinario per «tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione» (art. 2), sanciva in ogni altro caso (per «gli affari non compresi nell'articolo precedente») la totale sottrazione a qualsiasi controllo giurisdizionale della sfera della c.d. amministrazione pura (art. 3): in tal modo – anche grazie all'ampiezza con la quale questa zona "franca" dell'amministrazione fu intesa dalla giurisprudenza, in ciò incoraggiata dall'allora giudice dei conflitti, il Consiglio di Stato, e dal successivo giudice *ex* legge 31 marzo 1877 n. 3761, le sezioni unite della Cassazione romana – la legge del 1865 creava le premesse della legislazione successiva volta a colmare il sempre più grave vuoto di tutela giurisdizionale da essa lasciato con il puro e semplice ignorare tale esigenza negli «affari non compresi» nell'art. 2. La relazione Crispi al disegno di legge, divenuto la legge (istitutiva della IV sezione) 31 marzo 1889, n. 5992, chiarisce infatti che «la legge 20 marzo 1865, All. E, proclamò l'unità della giurisdizione, ma nulla avendo sostituito al contenzioso amministrativo che abolì, rimase abbandonata alla potestà amministrativa l'immensa somma di interessi onde lo Stato è depositario»; e pur se soltanto la legge 7 marzo 1907, n. 62, istitutiva

della V sezione, definì “giurisdizionale” questa e la IV sezione, riconoscendo alle loro decisioni l'efficacia del giudicato, la funzione giurisdizionale dell'organo, che sarebbe stato chiamato a colmare il vuoto di tutela da essa lasciato, era già insita nella legge abolitrice del contenzioso amministrativo. E' evidente, quindi, l'ambivalenza del richiamo – operato così da Calamandrei come dai suoi oppositori nell'Assemblea costituente – all'«indispensabile riassorbimento nella Costituzione dei principi fondamentali della legge 20 marzo 1865, All. E»: richiamo, che potrebbe dirsi “statico”, da parte di chi voleva colmare, nel 1947, con il giudice ordinario (eventualmente attraverso sue sezioni specializzate), il vuoto di tutela lasciato nel 1865 ed “abusivamente” (rispetto ai principi proclamati nell'art. 2) poi riempito da un Consiglio di Stato che aveva, ormai, «esaurito storicamente» il suo compito (Calamandrei, II sottocommissione, seduta pomeridiana del 9 gennaio 1947); richiamo, che potrebbe dirsi “dinamico”, da parte di chi sottolineava che «il Consiglio di Stato non ha mai tolto nulla al giudice ordinario» (così Bozzi, ivi) in quanto la giurisdizione amministrativa è sorta «non come usurpazione al giudice ordinario di particolari attribuzioni, ma come conquista di una tutela giurisdizionale da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione; quindi non si tratta di ristabilire la tutela giudiziaria ordinaria del cittadino che sia stata usurpata da questa giurisdizione amministrativa, ma di riconsacrare la perfetta tradizione di una conquista particolare di tutela da parte del cittadino» (Leone, assemblea, seduta pomeridiana del 21 novembre 1947). Sembra allora chiaro che il Costituente, accogliendo quest'ultima impostazione, ha riconosciuto al giudice amministrativo piena dignità di giudice ordinario per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive non contemplate dal (modo in cui era stato inteso) l'art. 2 della legge del 1865; così come di questa legge ha, con quello che sarebbe diventato l'art. 113 Cost., recepito il principio – «e fu per questo ritenuta una conquista liberale di grande importanza» – «per il quale, quando un diritto civile o politico viene leso da un atto della pubblica amministrazione, questo diritto si può far valere di fronte all'Autorità giudiziaria ordinaria, in modo che la pubblica amministrazione davanti ai giudici ordinari viene a trovarsi, in questi casi, come un qualsiasi litigante privato soggetto alla giurisdizione … principio fondamentale che è stato completato poi con l'istituzione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato … dell'unicità della giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione» (Calamandrei, sssemblea, seduta pomeridiana del 27 novembre 1947).

2.3.– Se, relativamente alla conservazione della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, l'esame dei lavori dell'assemblea costituente offre il quadro che si è tratteggiato, da essi non emergono particolari elementi di chiarificazione relativamente alla previsione, nel testo dell'art. 103 Cost., della giurisdizione esclusiva: previsione che compare quasi come accessoria rispetto a quella generale di legittimità, per «la inscindibilità delle questioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, e per la prevalenza delle prime», le quali impongono di «aggiungere la competenza del Consiglio di Stato per i diritti soggettivi, nelle materie particolari specificamente indicate dalla legge» (Ruini, assemblea, seduta pomeridiana del 21 novembre 1947).

3.– L'ambivalenza stessa della premessa, si è rilevato, esclude in radice che possa sostenersi che la Costituzione abbia definitivamente ed immutabilmente cristallizzato la situazione esistente nel 1948 circa il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ma deve anche escludersi che dalla Costituzione non si desumano i confini entro i quali il legislatore ordinario, esercitando il potere discrezionale suo proprio (più volte riconosciutogli da questa Corte), deve contenere i suoi interventi volti a ridistribuire le funzioni giurisdizionali tra i due ordini di giudici: a ciò non ostando la circostanza che, per la prima volta in un testo normativo, è nella Costituzione che compare, e ripetutamente, la locuzione “interessi legittimi”.

Si è detto della chiara opzione del Costituente in favore del riconoscimento al giudice amministrativo della piena dignità di giudice: riconoscimento per il quale milita, oltre e più che l'apprezzamento, più volte espresso nell'assemblea costituente, per l'indipendenza con la quale il Consiglio di Stato aveva operato durante il regime fascista, la circostanza che l'art. 24 Cost. assicura agli interessi legittimi – la cui tutela l'art. 103 riserva al giudice amministrativo – le medesime garanzie assicurate ai diritti soggettivi quanto alla possibilità di farli valere davanti al giudice ed alla effettività della tutela che questi deve loro accordare.

Si è anche sostenuto che, in presenza di tale opzione, il principio dell'unicità della giurisdizione – espresso dall'art. 102, con riguardo al giudice, e riflesso nell'art. 113, con riguardo alle forme di tutela garantite al cittadino – sta a significare che in nessun caso il legislatore ordinario può far sì che la pubblica amministrazione sia, in quanto tale, assoggettata ad una particolare giurisdizione,

ovvero sottratta alla giurisdizione alla quale soggiace «qualsiasi litigante privato»: la specialità di un giudice può fondarsi esclusivamente sul fatto che questo sia chiamato ad assicurare la giustizia "nell'amministrazione", e non mai sul mero fatto che parte in causa sia la pubblica amministrazione.
3.1.– Alla luce di tali principi occorre valutare se la disciplina introdotta, in punto di giurisdizione esclusiva, dalla legge n. 205 del 2000 è tale da confliggere con essi; ciò che equivale a chiedersi se quei principi conformino la giurisdizione esclusiva, ritenuta ammissibile dalla Costituzione, in modo incompatibile con la disciplina dettata dalla legge de qua.
Si è rilevato (sub 2.1.) che i rimettenti ricordano diffusamente come la giurisdizione esclusiva – fino al 1990 confinata nei ristretti limiti segnati dagli artt. 29 del t.u. n. 1054 del 1924 e 5, comma 1, della legge n. 1034 del 1971 (ma *adde* gli artt. 11 della legge n. 1185 del 1967; 32 della legge n. 426 del 1971; 16 della legge n. 10 del 1977; 6 della legge n. 440 del 1978; 35 della legge n. 47 del 1985; 11 della legge n. 210 del 1985) – sia stata notevolmente estesa a partire da tale anno contemplando l'impugnazione degli atti delle c.d. autorità amministrative indipendenti (artt. 33 della legge n. 287 del 1990; 7 del d.lgs. n. 74 del 1992; 10 della legge n. 109 del 1994; 2 della legge n. 481 del 1995; 1 della legge n. 249 del 1997) nonché quella degli accordi tra privati e pubblica amministrazione (artt. 11 e 15 della legge n. 241 del 1990; legge n. 537 del 1993); ma tale estensione non appare loro confliggente con alcun parametro costituzionale in quanto, osservano, pur sempre limitata a specifiche controversie connotate non già da una generica rilevanza pubblicistica, bensì dall'intreccio di situazioni soggettive qualificabili come interessi legittimi e come diritti soggettivi.
La giurisdizione esclusiva introdotta, viceversa, dalla legge n. 205 del 2000 sarebbe qualitativamente diversa e, come tale, incompatibile con il dettato costituzionale.
3.2.– Le censure che si sono sinteticamente riferite (sub 2.1.) colgono nel segno nella parte in cui denunciano l'adozione, da parte del legislatore ordinario del 1998-2000, di un'idea di giurisdizione esclusiva ancorata alla pura e semplice presenza, in un certo settore dell'ordinamento, di un rilevante pubblico interesse; un'idea – come osservano i rimettenti – che presuppone l'approvazione (mai avvenuta) di quel progetto di riforma (Atto Camera 7465 XIII Legislatura) dell'art. 103 Cost. secondo il quale «la giurisdizione amministrativa ha ad oggetto le controversie con la pubblica amministrazione nelle materie indicate dalla legge».
E' evidente, viceversa, che il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie.
Tale necessario collegamento delle "materie" assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive – e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa – è espresso dall'art. 103 laddove statuisce che quelle materie devono essere "particolari" rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: e cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata della circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo.
Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall'altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo.
3.3.– E' appena il caso di rilevare che, ove il legislatore ordinario si attenga ai criteri appena enunciati, si risolve in radice anche il problema che i rimettenti pongono con riguardo all'art. 111, settimo comma, Cost.: è sufficiente osservare, infatti, che è la stessa Carta costituzionale a prevedere che siano sottratte al vaglio di legittimità della Corte di cassazione le pronunce che investono i diritti soggettivi nei confronti dei quali, nel rispetto della "particolarità" della materia nel senso sopra (3.2) chiarito, il legislatore ordinario prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

3.4.– Alla luce di tali criteri – desumibili dalla lettera delle norme nelle quali si è incarnata, nella Costituzione, la storia della giustizia amministrativa in Italia – la disciplina dettata dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui sostituisce gli artt. 33 e 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, non è conforme a Costituzione.
3.4.1.– Va premesso che la dichiarazione di incostituzionalità non investe in alcun modo – nonostante i rimettenti ne adducano il disposto a sostegno delle loro censure – l'art. 7 della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui (lettera *c*) sostituisce l'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998: il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova "materia" attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.
L'attribuzione di tale potere non soltanto appare conforme alla piena dignità di giudice riconosciuta dalla Costituzione al Consiglio di Stato (*sub* 3), ma anche, e soprattutto, essa affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost., il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri; e certamente il superamento della regola (avvenuto, peraltro, sovente in via pretoria nelle ipotesi *olim* di giurisdizione esclusiva), che imponeva, ottenuta tutela davanti al giudice amministrativo, di adire il giudice ordinario, con i relativi gradi di giudizio, per vedersi riconosciuti i diritti patrimoniali consequenziali e l'eventuale risarcimento del danno (regola alla quale era ispirato anche l'art. 13 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, che pure era di derivazione comunitaria), costituisce null'altro che attuazione del precetto di cui all'art. 24 Cost.
3.4.2.– La formulazione dell'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, quale recata dall'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge n. 205 del 2000, confligge con i criteri, quali si sono individuati *sub* 3.2. ai quali deve ispirarsi la legge ordinaria quando voglia riservare una "particolare materia" alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
Ed infatti, non soltanto (e non tanto) il riferimento ad una materia (i pubblici servizi) dai confini non compiutamente delimitati (se non in relazione all'ipotesi di concessione prevista fin dall'art. 5 della legge n. 1034 del 1971), quanto, e soprattutto, quello a "tutte le controversie" ricadenti in tale settore rende evidente che la "materia" così individuata prescinde del tutto dalla natura delle situazioni soggettive in essa coinvolte: sicché, inammissibilmente, la giurisdizione esclusiva si radica sul dato, puramente oggettivo, del normale coinvolgimento in tali controversie di quel generico pubblico interesse che è *naturaliter* presente nel settore dei pubblici servizi. Ma, in tal modo, viene a mancare il necessario rapporto di *species* a *genus* che l'art. 103 Cost. esige allorché contempla, come "particolari", rispetto a quelle nelle quali la pubblica amministrazione agisce quale autorità, le materie devolvibili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
Tale conclusione è avvalorata dalla circostanza che il comma 2 della norma individua esemplificativamente ("in particolare") controversie, quale quella incardinata davanti al giudice *a quo,* nelle quali può essere del tutto assente ogni profilo riconducibile alla pubblica amministrazione-autorità: e certamente le ipotesi specificamente censurate (lettere *b* ed *e*) sono tali da non resistere al vaglio di costituzionalità in quanto non soltanto (come le altre contemplate dal comma 2) travolte dalla censura che investe la previsione di "tutte le controversie in materia di pubblici servizi", ma anche perché, *ex se*, integrano ipotesi nelle quali tali controversie non vedono, normalmente, coinvolta la pubblica amministrazione-autorità.
La materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciutale dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà (la quale, tuttavia, presuppone l'esistenza del potere autoritativo: art. 11 della legge n. 241 del 1990): sicché, conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «tutte le controversie in materia di pubblici servizi» anziché le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi (così come era previsto fin dall'art. 5 della legge n. 1034 del 1971), ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore (così come era previsto dall'art. 33, comma 2, lettere *c* e *d*).

Va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 della norma in esame.
3.4.3.– Analoghi rilievi investono la nuova formulazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, quale recata dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge n. 205 del 2000: formulazione che si pone in contrasto con la Costituzione nella parte in cui, comprendendo nella giurisdizione esclusiva – oltre "gli atti e i provvedimenti" attraverso i quali le pubbliche amministrazioni (direttamente ovvero attraverso "soggetti alle stesse equiparati") svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia – anche "i comportamenti", la estende a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita – nemmeno mediatamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici – alcun pubblico potere.
Poiché, *mutatis mutandis,* a tale previsione dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998 si attagliano le medesime considerazioni che si sono esposte (*sub* 3.4.2.) a proposito dell'art. 33, comma 1, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto «gli atti, i provvedimenti e i comportamenti» in luogo che «gli atti e i provvedimenti» delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo 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*), come sostituito dall'art. 7, lettera *a*, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*), nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli» anziché «le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera *a,* della legge 21 luglio 2000, n. 205;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera *b*, della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto «gli atti, i provvedimenti e i comportamenti» anziché «gli atti e i provvedimenti» delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2004.

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2004.

Sentenza n. 205 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente;

e

Valerio ONIDA; Carlo MEZZANOTTE; Fernanda CONTRI; Guido NEPPI MODONA; Piero Alberto CAPOTOSTI; Annibale MARINI; Franco BILE; Giovanni Maria FLICK; Francesco AMIRANTE; Ugo DE SIERVO; Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA; Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 14 novembre 2002, n. 23 (*Disposizioni in materia di personale del Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 31 gennaio 2003, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2003 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;
udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il giudice relatore Annibale Marini;
uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe F. Ferrari per la Regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato alla Regione Valle d'Aosta in data 31 gennaio 2003 e depositato in data 10 febbraio 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 14 novembre 2002, n. 23 (*Disposizioni in materia di personale del Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale*).

2.– L'articolo 1 della citata legge regionale prevede l'inquadramento nel ruolo unico regionale del personale assunto con contratti di lavoro di natura privatistica, a tempo indeterminato, presso il Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale.

Il successivo articolo 2 dispone che il previsto inquadramento avvenga per mezzo di corsi-concorso riservati a coloro i quali abbiano in essere il suddetto rapporto di lavoro a tempo indeterminato da almeno tre anni e siano in possesso dei titoli di studio indicati dalla stessa norma.

Le disposizioni sopra richiamate sono oggetto di censura proprio in quanto utilizzano, ai fini dell'immissione in ruolo, una «procedura interna riservata per il cento per cento a personale già in servizio».

Ciò comporterebbe, ad avviso del Governo, la violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, dai quali si ricava il principio inderogabile del concorso pubblico quale strumento di accesso ai posti di ruolo del pubblico impiego, a garanzia della eguaglianza di tutti i cittadini.

3.– La Regione Valle d'Aosta si è costituita in giudizio concludendo per l'inammissibilità – peraltro solo affermata – e, comunque, per l'infondatezza nel merito del ricorso.

La Regione resistente in punto di fatto chiarisce che il personale cui la norma si riferisce, originariamente reclutato, a seguito di un corso di circa 500 ore, con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, era stato successivamente assunto con contratti di lavoro a tempo determinato di durata triennale, più volte prorogati ed infine trasformati, con delibera di Giunta, in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La nuova, più complessa, articolazione dei servizi per l'impiego – conseguente all'accentuato processo di regionalizzazione del settore – avrebbe successivamente indotto all'emanazione della legge regionale di cui si tratta, la quale si caratterizzerebbe dunque come provvedimento transitorio ed eccezionale, finalizzato a favorire il passaggio dal vecchio al nuovo modello organizzativo, senza alcuna progressione in carriera per il personale interessato, così da non contrastare, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, con i principi di eguaglianza e di buon andamento dell'attività amministrativa.

La pretesa violazione dei parametri costituzionali evocati dal Governo dovrebbe in definitiva essere esclusa «alla luce della speciale situazione dei soggetti cui la norma è rivolta» ed in considerazione della intrinseca ragionevolezza della disciplina censurata, volta a tutelare in via diretta «l'interesse organizzativo della pubblica amministrazione ad acquistare professionalità non altrimenti disponibili sul mercato del lavoro e necessarie all'ente per fronteggiare alcune specifiche esigenze istituzionali».

4.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo nelle rispettive conclusioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che la legge impugnata, pur non dando luogo a progressioni di carriera, violerebbe comunque il dettato costituzionale che prevede il pubblico concorso quale strumento di accesso all'impiego pubblico, con conseguente lesione anche del principio di eguaglianza, realizzando un generalizzato ed acritico inquadramento in ruolo di chi già lavora, con rapporto di diritto privato, alle dipendenze della Regione.

La Regione Valle d'Aosta sottolinea invece la legittimità – affermata dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale – di deroghe alla regola del pubblico concorso che siano giustificate – come appunto si verificherebbe nel caso di specie – dall'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale destinati a garantire la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 14 novembre 2002, n. 23 (*Disposizioni in materia di personale del Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale*), in quanto, prevedendo l'utilizzo, ai fini della immissione nel ruolo unico regionale, di una procedura interamente riservata a personale già in servizio con rapporto di diritto privato a tempo indeterminato, violerebbero sia il principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, sia il principio di uguaglianza di tutti i cittadini.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Va premesso che – per quanto risulta dagli scritti difensivi della Regione – il personale di cui si tratta, in servizio presso il Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale, è stato a suo tempo reclutato, all'esito di corsi formativi, dapprima con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e successivamente (in virtù di deliberazione di Giunta regionale del 14 dicembre 1989) con rapporti di lavoro di diritto privato di durata triennale.

Con altra deliberazione di Giunta regionale del 21 dicembre 1998, i suddetti contratti a tempo determinato – sino ad allora di volta in volta prorogati – sono stati trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1999, in rapporti a tempo indeterminato.

In tale contesto intervengono le norme impugnate in questa sede dal Governo, che prevedono l'inquadramento del suddetto personale nel ruolo unico regionale (art. 1), mediante l'espletamento di corsi-concorso totalmente riservati (art. 2).

Dalla ricostruzione dell'intera vicenda contrattuale e normativa risulta dunque che il personale cui le norme censurate si riferiscono non proviene dai ruoli di altra pubblica amministrazione né è stato originariamente reclutato o, in qualsiasi fase del rapporto lavorativo, selezionato con le procedure del pubblico concorso.

2.2.– Questa Corte ha costantemente riconosciuto nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999). Ha inoltre precisato che la regola del pubblico concorso può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi. Si sottolinea altresì nella giurisprudenza costituzionale che il principio del concorso pubblico, pur non essendo incompatibile – nella logica di agevolare il buon andamento dell'amministrazione – con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera – salvo circostanze del tutto eccezionali – la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

Conformemente a tali principi risulta dunque palese l'illegittimità delle norme impugnate, in quanto prevedono una procedura di corso-concorso totalmente riservata a personale già in servizio presso la medesima amministrazione e non reclutato, a suo tempo, mediante pubblico concorso. Né i termini della questione possono ritenersi modificati per il fatto che il corso-concorso in questione non mira ad attribuire funzioni più elevate di quelle già espletate ma solo a trasformare rapporti contrattuali non di ruolo in rapporti di ruolo, senza alcun mutamento di funzioni.

Anche in regime di impiego pubblico privatizzato, infatti, il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché – come si è detto – l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale.

Va, conseguentemente, dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge regionale denunciate dal Governo, in quanto lesive dei parametri evocati.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 14 novembre 2002, n. 23 (*Disposizioni in materia di personale del Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2004.

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2004.

Sentenza n. 4247 del 2 marzo 2004

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(Sezione Lavoro - Presidente P. Dell'Anno - Relatore C. Filadoro)

Con sentenza 6-20 luglio 2000, la Corte d'Appello di Lecce accoglieva l'appello proposto dall'*(omissis)* avverso la decisione del locale Tribunale che aveva ritenuta legittima l'assenza di S. C. dal proprio domicilio riscontrata in occasione di una visita di controllo, effettuata in orario ricompreso nelle fasce di reperibilità durante un periodo di sua malattia (assenza a seguito della quale l'*(omissis)* aveva comminato la sanzione della decadenza della indennità economica di malattia).

Il C. aveva chiarito di essersi recato nella mattina in questione a visita medica presso il proprio medico curante, per il prescritto controllo della pressione.

I giudici di appello osservavano che la circostanza che il C. si fosse recato nell'ambulatorio del proprio medico per il controllo della pressione (necessario essendo egli affetto da epistassi posteriore da ipertensione arteriosa) non poteva giustificare la sua assenza al domicilio in orario ricompreso nella fasce orarie di reperibilità.

Si trattava, infatti, di una operazione certamente non indifferibile, la cui necessità non poteva dirsi neppure imprevedibile. Tra l'altro, osserva la Corte territoriale, l'orario di apertura dello studio del medico curante non coincideva del tutto con le fasce orarie di reperibilità.

Si trattava pertanto di un adempimento che bene avrebbe potuto essere effettuato in momenti diversi da quelli previsti per le visite di controllo.

Avverso tale decisione il C. ha proposto ricorso per cassazione sorretto da un unico motivo.

L'*(omissis)* ha depositato solo procura.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con l'unico motivo, il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 5 comma 14 della legge 11 novembre 1983 n. 638, nonché omessa, insufficiente contraddittoria motivazione in relazione alle medesime norme sopra richiamate (art. 360 nn. 3 e 5 codice di procedura civile).

I giudici di appello non avevano tenuto conto del fatto che il C. si era sottoposto alla misurazione della pressione, a seguito della diagnosi di "epistassi posteriore in paziente affetto da ipertensione arteriosa". Si trattava, pertanto, di una prestazione ambulatoriale, urgente e tale da non consentire differimento alcuno. Il C. era stato ricoverato per tale malattia ed era stato costretto nuovamente al ricovero anche dopo la visita di controllo del 5 settembre 1998, a causa di epistassi da sanguinamento di varici del setto nasale da crisi ipertensiva.

La decisione impugnata, osserva il ricorrente, si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 5 della legge n. 638 del 1983, per la quale il giustificato motivo di assenza dal domicilio non deve necessariamente correlarsi con uno stato di urgenza e necessità, ma sussiste anche ove l'assenza sia connessa con la tutela di un interesse apprezzabile sul piano giuridico sociale.

Il ricorso non è fondato.

Con motivazione adeguata e sufficiente, che sfugge alle censure di violazione di legge denunciate, i giudici di appello hanno esaminato le giustificazioni fornite dall'assicurato, concludendo che l'assenza della stesso dal proprio domicilio non poteva dirsi giustificata. Si tratta di accertamento di merito, incensurabile in questa sede di legittimità.

Tale accertamento non si pone in contrasto con i principi consolidati formulati dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo i quali l'assenza ad una visita di controllo domiciliare può dirsi giustificata solo dalla sussistenza di un motivo molto serio, concretantesi nella insuperabile necessità di effettuare un determinato adempimento in orario ricompreso nella fasce orarie di reperibilità. L'onere di fornire tale prova, ovviamente, è a carico del lavoratore il quale ne alleghi, a propria giustificazione, a ricorrenza (Cass. 23 dicembre 1999 n. 14503).

Ai fini della sussistenza di un giustificato motivo di assenza all'obbligo della visita domiciliare a domicilio, è necessario, laddove il lavoratore alleghi di essersi dovuto allontanare dal proprio domicilio per recarsi dal medico curante per una visita ambulatoriale, che il lavoratore dimostri sia la necessità di tale visita medica, sia la assoluta impossibilità di rispettare le fasce orarie di reperibilità (Cass, 27 settembre 1996 n. 8553,11 marzo 1996 n.1958).

Il lavoratore assente dal lavoro per malattia, ove deduca come giustificato motivo della non reperibilità alla visita domiciliare di controllo di avere nell'occasione, effettuato una visita presso il medico di fiducia, deve provare che la causa del suo allontanamento dal domicilio durante le fasce orarie, pur senza necessariamente integrare una causa di forza maggiore, costituisca, al fine della tutela della salute, una necessità dell'assenza dal lavoro quale mezzo per curare la malattia (Cass. 7 ottobre 1997 n. 9731).

E' necessario in altri termini che il lavoratore provi che la sua assenza è stata determinata da situazioni tali da comportare adempimenti non effettuabili in ore diverse da quelle di reperibilità (Cass. 4 marzo 1996 n.1668).

Si tratta di onere probatorio certamente gravoso, ma non impossibile, e quindi esigibile.

Nel caso in esame, il Tribunale ha spiegato con ampie argomentazioni che nessuna prova suffragava la dedotta indifferibilità della visita ambulatoriale prescelta in concreto dal C..

La prestazione richiesta dal C. al proprio medico curante, hanno osservato i giudici di appello, non poteva dirsi urgente e comunque la stessa era sicuramente prevedibile e quindi proprio in quanto tale avrebbe potuto essere preventivamente comunicata all'Istituto previdenziale.

Deve pertanto concludersi che nel caso di specie il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare non solo che la operazione eseguita ("misurazione della pressione arteriosa") fosse urgente e indifferibile, ma anche che le modalità da lui prescelte per realizzare quella indifferibile esigenza fossero in concreto indispensabili o le sole ragionevolmente praticabili.

Nulla di tutto ciò è stato non solo dimostrato, ma neppure dedotto dall'assicurato.

Gli stessi giudici, pertanto, hanno motivatamente concluso che contrariamente a quanto sostenuto dal Pretore nel caso di specie l'onere di doverosa collaborazione del lavoratore, ai fini della realizzazione delle condizioni richieste dalla legge per l'erogazione del trattamento di malattia, e in considerazione della oggettiva limitatezza dell'ambito delle fasce orarie di reperibilità, non era stato osservato.

Il ricorso deve essere rigettato.

Nulla deve disporsi per le spese del presente giudizio, ai sensi dell'art.152 disp. att. codice di procedura civile nel testo anteriore a quello di cui all'art. 42 comma 11 del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, inapplicabile "*ratione temporis*" al caso di specie.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Nulla per le spese del giudizio.

Sentenza n. 4462 del 4 marzo 2004

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(Sezione Lavoro - Presidente S. Senese - Relatore F. Rosselli)

Con ricorso del 17 novembre 1995 al Pretore di Venezia, O.T, dipendente della s.p.a. Ferrovie dello Stato con la qualifica di impiegato-capo settore, esponeva di aver partecipato ad una selezione del personale decisa dalla società con ordine di servizio del 28 agosto precedente e finalizzata ad una «selezione del personale per l'avviamento al percorso di professionalizzazione di capo settore gestioni». Egli aveva riportato il maggior punteggio nella graduatoria provvisoria, formata attraverso i titoli, ma nella graduatoria definitiva era stato collocato all'ultimo posto, senza alcuna motivazione e con conseguente esclusione dalla selezione e danno per la progressione in carriera.

Il ricorrente chiedeva pertanto l'accertamento della illiceità di detta esclusione, l'annullamento della graduatoria definitiva e la condanna della datrice di lavoro a riformularla nonché a risarcire il danno.

Costituitasi la convenuta, il Pretore, ritenendo che il difetto di motivazione fosse sufficiente a dimostrare la pretestuosità della valutazione sfavorevole, accoglieva le domande con decisione del 3 dicembre 1999, riformata però con sentenza del 3 novembre 2000 dal Tribunale, il quale riteneva priva di fondamento qualsiasi pretesa del T.

Esso sosteneva non avere il lavoratore prospettato alcun obbligo gravante sulla datrice di lavoro e da essa violato, e qualificava come atto negoziale la denunciata graduatoria, non affetta da alcun vizio che potesse giustificare l'annullamento.

In ogni caso non rientrava nei poteri del giudice di sostituirsi alla detta datrice nell'esercizio di poteri discrezionali e così di inserire l'appellato in una nuova graduatoria.

Negava infine il Tribunale che l'assenza di motivazione nell'esclusione del candidato dalla graduatoria definitiva fosse prova dell'illiceità della condotta della società, giacché non sussisteva alcun obbligo di motivare, né di detta illiceità aveva fornito alcuna prova il lavoratore, attore in giudizio.

Contro questa sentenza ricorre per cassazione il T. mentre la s.p.a. Rete ferroviaria italiana resiste con controricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Col primo motivo il ricorrente lamenta vizi di motivazione in ordine alla negazione, da parte del Tribunale, di alcun obbligo, gravante sulla datrice di lavoro e derivante dall'ordine di servizio dispositivo di una selezione del personale, utile per la progressione in carriera.

Sostanzialmente la medesima censura è contenuta nel secondo motivo di ricorso, col quale il ricorrente, denunziando la violazione degli artt. 1218 c.c. e 24 Cost., sostiene essere derivato dal detto ordine di servizio l'obbligo della datrice di lavoro di selezionare i dipendenti secondo i criteri indicati nello stesso ordine e secondo il principio della buona fede nell'esecuzione delle obbligazioni (art. 1375 c.c.).

Col terzo motivo la ricorrente sostiene che l'esercizio del potere discrezionale nella selezione comportava altresì, a carico della datrice di lavoro, l'obbligo di motivare, ai sensi dell'art. 3 l. 241/1990.

Col quarto motivo egli aggiunge, invocando gli artt. 1218, 1223 e 2043 c.c., che la violazione degli obblighi suddetti comportava a carico dell'inadempiente la condanna al risarcimento del danno, costituito dalla perdita della possibilità (*chance*) di progressione in carriera.

I quattro motivi, da esaminare insieme perché connessi, sono fondati.

Da tempo questa Corte ha enunciato i seguenti principi in materia di concorsi indetti dalle imprese di diritto privato all'interno della loro organizzazione, onde selezionare il personale ai fini della progressione in carriera.

Attraverso il bando di concorso, eventualmente contenuto (come nella fattispecie concreta qui in esame) in un ordine di servizio, l'impresa formula una offerta al pubblico, valida come proposta contrattuale (art. 1336, primo comma, c.c.), con la quale essa assume l'obbligo di procedere alla selezione secondo i criteri indicati nello stesso bando e comunque secondo il principio di correttezza e di buona fede canonizzati negli artt. 1175 e 1375 c.c., che si specificano nei doveri di imparzialità e di trasparenza dell'azione (cfr. Cassazione S.U. 6031/1993).

Il contenuto dell'obbligo ossia la prestazione dovuta dall'imprenditore-datore di lavoro, consiste in un'attività discrezionale e più precisamente nella valutazione comparativa dei titoli e della capacità professionale dei candidati-prestatori di lavoro; discrezionalità controllabile ossia non equivalente a mero arbitrio, con la conseguente configurazione, in capo a ciascun candidato, di una posizione soggettiva, oltreché di credito, di interesse legittimo di diritto privato, e non di soggezione (Cassazione 8132/2000, con ulteriori richiami; 10514/2001, 13922/2001, 13952/2002, 1382/2003). Non è infatti raro che, all'interno del rapporto obbligatorio, il compimento della prestazione dovuta comporti l'esercizio di scelte da parte del debitore (si pensi all'obbligazione alternativa di cui agli artt. 1285 ss. c.c. e si veda Cassazione S.U. 295/2000).

Quando il creditore abbia provato la sussistenza dell'obbligazione, l'onere di provare l'adempimento incombe sul debitore (Cassazione 12921/1991, 5686/1985, 7553/1999, 2204/1994).

Spetta perciò all'imprenditore-debitore di provare di avere eseguito le operazioni di valutazione concorsuale attenendosi al suddetto dovere di imparzialità, il cui difetto ben può essere ritenuto dal giudice di merito sulla base dell'assenza di motivazione delle scelte discrezionali. L'art. 3 l. 241/1990 è richiamato impropriamente dal ricorrente poiché riguarda l'azione della pubblica amministrazione e non dei soggetti privati, e tuttavia esso rileva qui indirettamente, quale dimostrazione della impossibilità di controllare, anche in sede giudiziale, la discrezionalità se non attraverso la motivazione degli atti d'esercizio del potere, pubblico o privato.

In caso di inadempimento dei detti obblighi da parte dell'imprenditore, il prestatore di lavoro-creditore ben può esercitare l'azione di esatto adempimento, al fine di ottenere la ripetizione delle operazioni concorsuali e della valutazione, nonché l'azione di risarcimento del danno (art. 1218 c.c.). Questo può consistere nella perdita non già del vantaggio che il lavoratore avrebbe ottenuto in caso di esito favorevole della valutazione, ma soltanto nella perdita della possibilità (*chance*) di tale esito, ed il relativo ammontare potrà essere determinato dal giudice di merito in via equitativa (art. 1226 c.c.) (Cassazione *supra* cit.).

Questi principi sono stati completamente disattesi dalla sentenza impugnata, che anzi ha trascurato la relativa problematica e che perciò dev'essere cassata. La causa va rinviata ad altro collegio di merito, che si designa nella Corte di appello di Trieste e che si pronuncerà sull'appello proposto dalla società contro la decisione pretoriale, uniformandosi ai principi di diritto testé enunciati, e provvederà anche in ordine alle spese processuali.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Trieste, anche per le spese.

Sentenza n. 7730 del 23 aprile 2004

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(Sezione Lavoro - Presidente S. Ciciretti - Relatore M. De Luca)

Con la sentenza ora denunciata, la Corte d'appello di Lecce confermava la sentenza del Tribunale di Brindisi in data 20 febbraio 2001, che aveva accolto la domanda proposta da A.C.M. contro la (*omissis*) S.p.a., per sentirne dichiarare illegittimo (con ogni conseguenza, di cui all'art. 18 legge 20 maggio 1970, n. 300, cal. Statuto dei lavoratori) il licenziamento intimatogli per superamento del periodo di comporto per malattia, mentre rigettava la domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno alla salute essenzialmente in base ai rilievi seguenti:

il lavoratore é stato assunto obbligatoriamente, quale invalido del lavoro (ai sensi della legge n. 482 del 1908), e non possono, quindi, essere incluse, nel periodo di comporto, le assenze (di 57 giorni, dal 30 agosto al 25 ottobre 1996) per malattia (lombalgia) determinata dalla adibizione dello stesso lavoratore a mansioni (di saldatore tradizionale ad argon) incompatibili con !e sue condizioni di salute;

invero la consulenza tecnica d'ufficio ha accertato che "i vari episodi di lombalgia sofferti dal M. non possono non essere messi in relazione al danno vertebrale patito dallo stesso M. a seguito dell'infortunio sul lavoro avvenuto nel 9985", che ne ha determinato l'inclusione, quale invalido del lavoro appunto, nelle liste per il collocamento obbligatorio, e che la idoneità a saldare del medesimo lavoratore "é limitata ad operazioni al banco o comunque in posizione favorevole del tronco";

dalle deposizioni dei testi "più significativi", per avere "lavorato insieme al M." (C.M., saldatore fino al 1990; R.V., caposquadra fino al 1994; C.C., lattoniere fino al 1994), risulta che il medesimo lavoratore, per svolgere la propria attività, ha assunto, invece, "posture incongrue", quali la "posizione eretta o da seduto, talvolta accosciato o piegato, anche senza il sollevamento di pesi", che, secondo il c.t.u., "hanno potuto essere la causa (...) dell'assenza dal lavoro per la malattia documentata e denunciata" con le certificazioni mediche prodotte;

peraltro dalle deposizioni di altri testi, "anche se più favorevoli alla tesi della società, si evince pur sempre che la detta società sapeva dei problemi vertebrali che affliggevano il M. e, ciononostante, continuò ad adibirlo ad una attività (quella di saldatore) che certamente non gli era di aiuto (tanto è vero che nel 1997 decise di trasferirlo al magazzino)";

va, invece, confermato il rigetto della domanda dello stesso lavoratore, volta ad ottenere il risarcimento del danno alla salute, in quanto, pur essendo stato "accertato il nesso di causalità tra !'attività lavorativa espletata e gli episodi temporanei di riacutizzazione della patologia lombare, che ebbero a determinare le assenze dal lavoro, non é stata fornita alcuna prova circa uno stabile e concreto peggioramento delle condizioni di salute del lavoratore, tale da concretizzare un danno effettivo alla salute".

Avverso la sentenza d'appello, la (*omissis*) S.p.a. propone ricorso per cassazione, affidato ad un motivo.

L'intimato A.C.M. resiste con controricorso e propone, contestualmente, ricorso incidentale, affidato ad un motivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Preliminarmente va disposta la riunione del ricorso incidentale al ricorso principale, in quanto proposti separatamente contro la stessa sentenza (art. 335 c.p.c.).

1. Con l'unico motivo del ricorso principale, denunciando vizio di motivazione (art. 360, n. 5, c.p.c.), la (*omissis*) S.p.a. censura la sentenza impugnata, per avere dichiarato illegittimo (con ogni conseguenza, di cui all'art. 18 legge 20 maggio 1970, n. 300, cal. Statuto dei lavoratori) il licenziamento intimato al proprio dipendente A.C.M. (attuale ricorrente incidentale), per superamento del periodo di comporto per malattia, sebbene inducessero ad opposta decisione, se prese in esame, le prove contrarie, rispetto a quelle selezionate dal giudice di merito e poste a base della propria decisione, specificamente ed analiticamente indicate nel ricorso, in dichiarato ossequio al principio di autosufficienza.

Il ricorso principale non è fondato.

2. Invero la fattispecie del recesso del datore di lavoro, per l'ipotesi di assenze determinate da malattia del lavoratore, tanto nel caso di una sola affezione continuata quanto in quello del succedersi di diversi episodi morbosi (cal. eccessiva morbilità), si inquadra nello schema previsto ed é soggetta alle regole dettate (dall'art. 2110 c.c.), che prevalgono, per la loro specialità, sia sulla disciplina generale della risoluzione del contratto per sopravvenuta impossibilità parziale della prestazione lavorativa (art. 1256, comma 2, e 1464 c.c.), sia sulla disciplina limitativa dei licenziamenti individuali (leggi n. 604 del 1966 e n. 300 del 1970 e successive modifiche), secondo la giurisprudenza (ora consolidata) di questa Corte (dopo le sentenze delle sezioni unite n, 2072, 2073, 2074180, vedine, per tutte, le sentenze della sezione lavoro n. 5413/2003, 5066/2000, 14065, 13992/99, 5927/96, 6601 /95, 3213/87, 3879/86, 5741, 4095, 2806/85, 5968, 1973/84, 4068, 3909, 1726/83, 1168/82), con la conseguenza che, in dipendenza della prospettata specialità e del contenuto derogatorio di dette regole, il datore di lavoro, da un lato, non può unilateralmente recedere o, comunque, far cessare il rapporto di lavoro prima del superamento del limite di tollerabilità dell'assenza (cal. periodo comporto), predeterminato dalla legge, dalla disciplina collettiva o dagli usi oppure, nel difetto di tali fonti, determinato dal giudice in via equitativa, e, dall'altro, che il superamento di quel limite é condizione sufficiente di legittimità del recesso, nel senso che non é all'uopo necessaria la prova dei giustificato motivo oggettivo (art. 3 della legge n. 604 dei 1966), né della sopravvenuta impossibilità della prestazione lavorativa (art. 1256, comma 2, e 1464 c.c.), né delta correlata impossibilità di adibire il lavoratore a mansioni diverse (in tal senso é Cass., sez. un. n. 7755 dei 1998, sez, lav. n. 5413/2003, cit.), senza che ne risultino violati disposizioni o principi costituzionali (vedi Cass. 5413/2003, 5927/96, cit.).

3. Le assenze dei lavoratore per malattia non giustificano, tuttavia, il recesso dei datore di lavoro, in ipotesi di superamento dei periodo di comporto, ove l'infermità sia, comunque, imputabile a responsabilità dello stesso datore di lavoro, in dipendenza della nocività delle mansioni o dell'ambiente di lavoro, che abbia omesso di prevenire o eliminare, in violazione dell'obbligo di sicurezza (art. 2087 c.c.) o di specifiche norme, incombendo, peraltro, al lavoratore l'onere di provare il collegamento causale fra la malattia, che ha determinato l'assenza (e, segnatamente, l superamento dei periodo di comporto), ed il carattere morbigeno delle mansioni espletate (in tal senso, vedi, per tutte, Cass. n.5413/2003, 5066/2000, 11700, 6601/95).

4. In particolare, nell'ipotesi, che qui interessa, di rapporto d lavoro con invalido assunto obbligatoriamente (ai sensi della legge 12 aprile 1968, n. 482, applicabile *ratione temporis* alla dedotta fattispecie), le assenze per malattie, collegate con lo stato di invalidità, non possono essere incluse, secondo la giurisprudenza di questa Corte (vedine, per tutte, le sentenze n. 10769/94, 2302/90, 2848/87), nel periodo di comporto, ai fini dei diritto alla conservazione dei posto di lavoro (a norma dell'art. 2110 c.c., cit.), se l'invalido sia stato adibito (in violazione dell'art. 20 legge n. 482 dei 1968, cit.) a mansioni incompatibili con le sue condizioni fisiche, in quanto l'impossibilità della prestazione lavorativa deriva, in tale caso, dalla violazione, da parte del datore di lavoro, dei prospettato obbligo di tutelare l'integrità fisica del lavoratore, che è gravato, tuttavia, dell'onere di provare (ai sensi dell'art. 2697 c.c.) gli elementi oggettivi della fattispecie, sulla quale si fonda la responsabilità contrattuale del datore di lavoro, dimostrandone, quindi, l'inadempimento, nonché il nesso di causalità tra l'inadempimento stesso, il danno alla salute e le assenze dal lavoro, che ne conseguano.

Alla luce dei principi di diritto enunciati, la sentenza impugnata non merita, tuttavia, le censure, che le vengono mosse dal ricorrente, neanche sotto il profilo del vizio di motivazione (art. 360, n. 5, c.p.c.).

5. Invero la denuncia di un vizio di motivazione, nella sentenza impugnata con ricorso per cassazione (ai sensi dell'art.360, n. 5, c.p.c.), non conferisce al giudice di legittimità il potere di riesaminare autonomamente il merito della intera vicenda processuale sottoposta al suo vaglio, bensì soltanto quello di controllare, sotto il profilo della correttezza giuridica e della coerenza logico-formale, le argomentazioni svolte dal giudice del merito, al quale spetta in via esclusiva l'accertamento dei fatti, all'esito della insindacabile selezione e valutazione della fonti del proprio convincimento, con la conseguenza che il vizio di motivazione deve emergere, secondo l'orientamento (ora) consolidato della giurisprudenza di questa Corte (vedine, per tutte, le sentenze n. 13045/97 delle sezioni unite e n. 3161/2002, 4667/2001, 14858, 9716, 4916/2000, 8383/99 delle sezioni semplici), dall'esame del ragionamento svolto dal giudice di merito, quale risulta dalla sentenza impugnata, e può ritenersi sussistente solo quando, in quel ragionamento, sia rinvenibile traccia evidente del mancato (o insufficiente) esame di punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti o rilevabili d'ufficio, ovvero quando esista insanabile contrasto tra le argomentazioni complessivamente adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico giuridico posto a base della decisione, mentre non rileva la mera divergenza tra valore e significato, attribuiti dallo stesso giudice di merito agli elementi da lui vagliati, ed il valore e significato diversi che, agli stessi elementi, siano attribuiti dal ricorrente ed, in genere, dalle parti.

Pertanto il controllo di logicità del giudizio di fatto, consentito al giudice di legittimità (dall'art. 360 n. 5 c.p.c.), non equivale alla revisione del "ragionamento decisorio", ossia dell'opzione che ha condotto il giudice del merito ad una determinata soluzione della questione esaminata: invero una revisione siffatta si risolverebbe, sostanzialmente, in una nuova formulazione del giudizio di fatto, riservato al giudice del merito, e risulterebbe affatto estranea alla funzione assegnata dall'ordinamento al giudice di legittimità.

In altri termini, al giudice di legittimità non compete il potere di adottare una propria motivazione in fatto (arg. ex art. 384, 2° comma, c.p.c.) né, quindi, di scegliere la motivazione più convincente, tra quelle astrattamente configurabili e, segnatamente, tra la motivazione della sentenza impugnata e quella prospettata dal ricorrente, ma deve limitarsi a verificare se, nella motivazione in fatto della sentenza impugnata, appunto, siano stati dal ricorrente denunciati specificamente, ed esistano effettivamente vizi che, per quanto si é detto, siano deducibili in sede di legittimità.

Lungi dal denunciare lacune o contraddizioni logiche, nella motivazione che sorregge l'accertamento di fatto, investito dal ricorso, il ricorrente, tuttavia, sembra prospettare, inammissibilmente, una ricostruzione diversa dei medesimi fatti, proponendone un giudizio valutativo, parimenti diverso.

La sentenza impugnata, comunque, non presenta vizi di motivazione, deducibili in sede di legittimità (ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c.).

6. Infatti non é controverso che le assenze del lavoratore per malattia abbiano, nella specie, superato il periodo di comporto.

Al superamento hanno contribuito, tuttavia, assenze per malattie, che sono state determinate dall'adibizione del lavoratore, assunto obbligatoriamente quale invalido del lavora, a mansioni incompatibili con le sue condizioni di salute, siccome la sentenza impugnata ha accertato, sulla base delle risultanza di consulenza tecnica d'ufficio e di deposizioni dei testi, motivatamente ritenuti "più significativi" (per avere, sia pure in passato, lavorato insieme al M.), senza, peraltro, trascurare le altre deposizioni testimoniali, dalle quali, anzi, ricava argomenti ulteriori a sostegno della propria tesi (quale la circostanza che "la(...) società sapeva dei problemi vertebrali che affliggevano il M. e, ciononostante, continuò ad adibirlo ad una attività, quella di saldatore, che certamente non gli era di aiuto, tanto vero che nel 1997 decise di trasferirlo al magazzino").

Ora la motivazione, che sorregge il prospettato accertamento di fatto, non presenta lacune o contraddizioni logiche, peraltro neanche denunciate dalla società ricorrente, che, alle fonti di prova, discrezionalmente quanto motivatamente, selezionate dal giudice di merito e poste a fondamento della sentenza impugnata, contrappone, inammissibilmente, prove diverse, sia pure indicandone specificamente le risultanze, in ossequio rigoroso al principio di autosufficienza del ricorso per cassazione (sul quale, vedi, per tutte, Cass. n.16303, 13833, 12905, 12596, 12477/02, 14728,

6502, 4349/01), e pretende che questa Corte fondi, sulle prove medesime, un proprio giudizio di merito, in ipotesi, più convincente, sebbene un giudizio siffatto esuli, per quanto si è detto, dai poteri istituzionali della stessa Corte.

Tanto basta per rigettare il ricorso principale, perché infondato.

Parimenti infondato risulta, tuttavia, il ricorso incidentale.

1. Con l'unico motivo del ricorso incidentale, denunciando (ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c.) violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 2087 c.c.), A.C.M. censura la sentenza impugnata, per avergli negato il risarcimento del danno biologico, subito in dipendenza dell'adibizione a mansioni non confacenti alle proprie condizioni di salute, sebbene la società datrice di lavoro non avesse provato che "l'evento lesivo sia dipeso da fatti a lei non imputabili"; a fronte dell'accertamento circa il nesso di causalità tra il comportamento della stessa società e la malattia del lavoratore.

Il ricorso incidentale non è fondato.

2. In attesa della definizione legale, di carattere generale, di danno biologico e dei criteri per la liquidazione del risarcimento relativo, la definizione come "lesione dell'integrità psicofisica, suscettibile di valutazione medico legale, della persona", che ne viene data in via sperimentale (dall'articolo 13, comma 1, decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1989, n. 144*, nonché, in sostanziale conformità, dall'articolo 5, comma 3, legge 5 marzo 2001, n. 57, *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, in tema di assicurazione contro la responsabilità civile da circolazione di veicoli*), conferma che il danno stesso consiste nelle ripercussioni negative di carattere non patrimoniale e diverse dalla mera sofferenza psichica, della lesione dell'integrità psicofisica del soggetto leso, per l'intera durata della sua vita residua, nel caso di invalidità permanente, oppure, nel caso di invalidità temporanea, finché la malattia risulti ancora in atto (in tal senso vedi, per tutte, Cass. n. 3414, 6291, 2775, 484/2003, 2589, 3434, 15289/2002, 8599/2001).

Alla luce del principio di diritto enunciato, la sentenza impugnata laddove conferma il rigetto della domanda del lavoratore (ed attuale ricorrente incidentale), volta ad ottenere il risarcimento del danno alla salute (danno biologico), in quanto non risulta provato un "danno effettivo alla salute", all'evidenza, resiste al ricorso incidentale, che censura la sentenza medesima, per avere negato la responsabilità della società datrice di lavoro (ed attuale ricorrente principale), sotto il profilo, affatto diverso, che la società stessa non avrebbe provato che "l'evento lesivo sia dipeso da fatti a lei non imputabili", senza investire, tuttavia, l'accertamento circa la mancanza di prova, appunto, della sussistenza di un "danno effettivo alla salute", sebbene la decisione riposi, esclusivamente, proprio su tale accertamento.

Tanto basta per rigettare anche il ricorso incidentale, perché infondato.

Previa riunione, entrambi i ricorsi devono essere, quindi, rigettati.

Sussistono giusti motivi (art. 92 c.p.c.), tuttavia, per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio di cassazione (art. 385, 1° comma, c.p.c.).

PER QUESTI MOTIVI

La Corte riunisce i ricorsi e li rigetta.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente giudizio di cassazione

Sentenza n. 8438 del 4 maggio 2004

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(Sezioni Unite Civili - Presidente V. Giustiniani - Relatore F. Miani Canevari

S. B. conveniva dinanzi al Tribunale di Trento l'*(omissis)* e la *(omissis)* esponendo di aver lavorato alle dipendenze di detto Istituto dal 1981, e di essere stato collocato in ruolo come fattore dell'*(omissis)*, con l'attribuzione di mansioni di direzione tecnica e amministrativa. Il ricorrente aveva presentato degli esposti in ordine ad illeciti rilevati a carico del direttore generale dell'Istituto, del Direttore amministrativo e dei consiglieri di amministrazione dell'ente; successivamente, a partire dal 1987, era stato oggetto di comportamenti vessatori posti in essere dai membri del Consiglio di Amministrazione, ed era stato quindi privato delle funzioni già svolte, essendo prima inquadrato come assistente agronomo e poi come collaboratore agronomo, assegnato dal 1989 a compiti meramente esecutivi, collocato in locali angusti e disagevoli, e costretto nel 1993 a lasciare l'alloggio concessogli gratuitamente dall'ente datore di lavoro. Il B. denunciava poi ulteriori comportamenti vessatori posti in essere in relazione al godimento dei periodi di congedo ordinario, affermando che in conseguenza di tale situazione era stato colpito da disturbi psicofisici, accusando una sindrome psiconeurosica ansioso depressiva.

Il sig. B. deduceva di essere stato quindi vittima di un'attività di *mobbing*, concretatasi nella violazione degli artt. 2087 e 2103 cod. civ., da cui era seguita una menomazione psicofisica, con conseguente responsabilità del datore di lavoro per danno alla capacità lavorativa, danno biologico, danno morale ed esistenziale. Chiedeva il risarcimento di tali danni e la condanna dell'ente alla reintegrazione nei posto di lavoro spettante, con l'inquadramento nell'ottava qualifica funzionale.

Con decisione non definitiva il Tribunale adito dichiarava la propria giurisdizione e il difetto di legittimazione passiva della Provincia Autonoma di Trento. A seguito di gravame proposto dall'ente convenuto in primo grado, con la sentenza oggi denunciata la Corte di Appello di Trento rilevava l'inammissibilità dell'appello incidentale della Provincia Autonoma di Trento e dichiarava il proprio difetto di giurisdizione. Ad avviso del giudice dell'appello, con la domanda azionata erano stati fatti valere diritti derivanti da responsabilità contrattuale del datore di lavoro, nell'ambito di un rapporto di lavoro alle dipendenze di pubblica amministrazione, per fatti lesivi riferibili a periodo antecedente al 30 giugno 1998. La controversia era pertanto devoluta alla giurisdizione esclusiva dei giudice amministrativo.

Avverso questa sentenza S. B. propone ricorso per cassazione affidato ad unico complesso motivo, illustrato da memoria. L'*(omissis)* resiste con controricorso e ricorso incidentale condizionato con due motivi.

La Provincia Autonoma di Trento non si è costituita.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I ricorsi proposti contro la stessa sentenza devono essere riuniti ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ.

2.1. La difesa del B. eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del controricorso e ricorso incidentale, rilevando che l'atto è stato tardivamente notificato il 3 febbraio 2003, dopo il decorso del termine di cui all'art. 370 cod. proc. civ. , che scadeva il 2 febbraio 2003; che la procura speciale apposta sull'atto è stata sottoscritta dall'avv. *(omissis)*, non ammesso al patrocinio dinanzi alla Corte di Cassazione, il quale ha anche autenticato la firma della parte.

2.2. Le eccezioni sono infondate. Per la prima, si deve rilevare che il 2 febbraio 2003 (giorno di scadenza come rilevato dalla parte del termine per la notifica del controricorso e ricorso incidentale)

cadeva di domenica; la scadenza era quindi prorogata, ai sensi dell'art. 155 cod. proc. civ. , al primo giorno seguente non festivo, nel quale è stata compiuta la notifica dell'atto.

2.3. Per la seconda, si osserva che l'*(omissis)* ha conferito la procura speciale alle liti, apposta a margine al controricorso e ricorso incidentale, agli avvocati *(omissis)* e *(omissis)*, i quali hanno entrambi sottoscritto l'atto. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la certificazione da parte di avvocato che non sia ammesso al patrocinio innanzi alla Suprema Corte dell'autografia della sottoscrizione della parte apposta sulla procura speciale *ad litem* rilasciata in calce o a margine del ricorso o del controricorso per cassazione, che sia stato firmato anche da altro avvocato (quest'ultimo iscritto nell'albo speciale e indicato come condifensore in procura), costituisce mera irregolarità, inidonea a incidere sui requisiti indispensabili per lo scopo dell'atto (v. tra le più recenti decisioni Cass. 10 ottobre 2000 n. 13468, 11 ottobre 2001 n. 12411, 6 giugno 2003 n. 9078, 8 luglio 2003 n. 10372).

3. L'unico complesso motivo del ricorso principale reca il titolo "violazione e falsa applicazione dell'art. 360 cod. proc. civ. punto i per motivi attinenti alla giurisdizione (giurisdizione dell'A.G.O. in luogo della affermata giurisdizione amministrativa); punto 3 per violazione e falsa applicazione di norme di diritto con riguardo all'art. 69 punto 7 del d.lgs 165/2001, trattandosi di domanda di nullità del procedimento di appello e percepito mancato deposito da parte dell'Amministrazione appellante dei fascicolo di primo grado; punto s per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia".

4. Nell'ordine logico va esaminata anzitutto la denuncia di nullità della sentenza di appello, che si pone con carattere di pregiudizialità rispetto alla questione di giurisdizione, e che la parte ricollega al mancato deposito del fascicolo di primo grado dell'appellante Istituto Agrario. La censura non ha fondamento, in relazione al principio di tassatività di cui all'art. 156, 1° comma cod. proc. civ.. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 353 del 1990, il nuovo testo dell'art. 348 cod. proc. civ. non prevede più la declaratoria di improcedibilità dell'appello in conseguenza della mancata presentazione del proprio fascicolo da parte dell'appellante (sanzione che era invece comminata dal secondo comma dello stesso articolo prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 353 del 1990) ancorché il deposito del fascicolo e della sentenza impugnata siano comunque prescritti dal combinato disposto degli artt. 165, 359 e 347 C.P.C. (Cass. 18 maggio 2001 n. 6805, 2 luglio 2003 n. 10404).

5.1. La difesa del ricorrente principale sostiene di aver fatto valere, in relazione ai comportamenti denunciati, una responsabilità sia contrattuale che extracontrattuale dell'ente datore di lavoro. La Corte di Appello ha fondato la propria decisione in ordine alla qualificazione dell'azione proposta sull'ordine di servizio emanato dall'ente nel 1989, senza considerare che la parte non aveva chiesto in proposito alcun accertamento sulla legittimità dell'atto. La Corte territoriale ha erroneamente affermato, con una motivazione "contraddittoria e travisata proprio su un punto decisivo", che l'attore in primo grado ha prospettato una responsabilità esclusivamente contrattuale della controparte, senza considerare che la richiesta di risarcimento di danno alla salute non poteva costituire oggetto della cognizione del giudice amministrativo, dinanzi al quale la pretesa risarcitoria non trova alcuna tutela.

La parte rileva (punto f del ricorso) che con l'atto introduttivo sono state prospettate condotte illecite poste in essere dai datore di lavoro "non con riguardo allo svolgimento del rapporto contrattuale di lavoro .... ma riguardo a condizioni relazionali e di vita che nell'ambiente di lavoro sono state appesantite da un accanimento e da atteggiamenti e condotte, anche omissive, che rappresentano vere e proprie violazioni del principio aquiliano del *neminem laedere*". La ricostruzione compiuta dalla Corte territoriale, che tende a far rientrare nel rapporto contrattuale ogni vicenda vessatoria subita dal dipendente, comporta che il fenomeno del *mobbing* "non può di necessità verificarsi in alcun ambiente di lavoro e nei confronti di alcun dipendente, poiché in simile contesto ogni condotta ricadrebbe automaticamente nel rapporto che lega il datore di lavoro con il dipendente e quindi gli eventuali danni alla salute nonché alla integrità psico fisica del lavoratore non troverebbero tutela". Nell'ipotesi del *mobbing*, "il rapporto di lavoro diviene solamente lo scenario di fondo (la occasione) di innumerevoli attività e condotte anche omissive che mirano all'isolamento del soggetto mobbizzato fino a provocare in lui un senso di smarrimento, di impotenza, di frustrazione

psicologica ed anche fisica, di svilimento alla libertà e alla dignità della persona tale da provocare danni cronici alla salute".

5.2. La censura è infondata Si osserva preliminarmente che in ordine alle questioni di giurisdizione le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono anche giudice del fatto e pertanto possono (e devono) procedere direttamente all'apprezzamento dei fatti, allegati dalle parti ed emergenti dalle risultanze istruttorie, traendone conseguenze in piena autonomia e indipendenza sia dalle deduzioni delle parti che dalle valutazioni del giudice *a quo*, risultando quindi inammissibile sotto questo profilo la denuncia di vizi di motivazione della sentenza impugnata (giurisprudenza costante: v. per tutte Cass. Sez. Un. 10 agosto 2000 n. 560, 27 giugno 2002 n. 9338, 22 luglio 2002 n. 10696, 10 gennaio 2003 n. 261). Posto che la giurisdizione si determina sulla base della domanda e che ai fini del suo riparto tra giudice ordinario e amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale essi sono manifestazione, va qui richiamato il consolidato orientamento di questa Corte in tema di azione per il risarcimento dei danno subito in relazione ad un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

Secondo questo indirizzo, il riparto di giurisdizione è strettamente subordinato all'accertamento della natura giuridica dell'azione di responsabilità in concreto proposta, in quanto, se si tratta di azione contrattuale, la cognizione della domanda rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (allorché la controversia abbia per oggetto una questione relativa ad un periodo dei rapporto di lavoro antecedente al 30 giugno 1998); se si tratta invece di azione extracontrattuale, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario. Al fine di tale accertamento, si deve ritenere proposta la seconda tutte le volte che non emerga una precisa scelta del danneggiato in favore dell'azione contrattuale, e quindi allorché, per esempio, il danneggiato invochi la responsabilità aquiliana ovvero chieda genericamente il risarcimento dei danno senza dedurre una specifica obbligazione contrattuale, e dovendosi, invece, ritenere proposta l'azione di responsabilità contrattuale quando la domanda di risarcimento sia espressamente fondata sull'inosservanza, da parte del datore di lavoro, degli obblighi inerenti al rapporto di impiego (Cass. Sez. Un. 4 novembre 1996 n. 9522, 28 luglio 1998 n. 7394, 14 dicembre 1999 n. 900, 12 marzo 2001 n. 99, 11 luglio 2001 n. 9385, 29 gennaio 2002 n. 1147, 25 luglio 2002 n. 10956, 5 agosto 2002 n. 11756, 23 gennaio 2004 n. 1248).

5.3. Nella specie, con il ricorso introduttivo dei giudizio è stato chiesto l'accertamento di "condotte antigiuridiche, configuranti la fattispecie del *mobbing*, imputabili a fatto e colpa dell'*(omissis)* ... derivanti da responsabilità contrattuale ed extracontrattuale" e la condanna dell'Istituto convenuto al risarcimento del danno, oltre che all'inquadramento del B. nell'ottava qualifica funzionale e alla reintegrazione nella precedente posizione di lavoro.

I comportamenti illeciti denunciati consistono, secondo l'esposizione della parte nel mutamento, dopo il "reinquadramento" nella qualifica di assistente agronomo, delle mansioni già svolte, con il trasferimento, nell'aprile del 1989, ad altra unità con compiti puramente esecutivi di inserimento di dati in un *computer*, nella successiva attribuzione, dal luglio 1990, della qualifica di collaboratore agronomo VII livello funzionale, destinato all'Ufficio Contabilità Agraria con mansioni esecutive, mantenute per tutto il periodo successivo; nell'assegnazione, nella stessa epoca e fino al 1998, di un posto di lavoro in locale angusto, scarsamente illuminato e insalubre; nella privazione, nel 1993, dell'alloggio prima concessogli a titolo gratuito nell'ambito della struttura dell'Istituto; nell'ingiusto comportamento che aveva impedito al B. di godere di periodi di riposo, ed anche di accedere alla relativa documentazione personale.

Le altre allegazioni della parte riguardano, oltre che comportamenti vessatori posti in essere nei confronti della moglie dei B., dipendente dello stesso Istituto, le circostanze relative all'insorgere di fenomeni patologici, ed in particolare di una "sindrome psiconeurosica ansioso depressiva" diagnosticata nell'anno 2000.

5.4. In relazione alla situazione soggettiva dedotta in giudizio la domanda va riferita indipendentemente dalla prospettazione della parte ad un'azione di responsabilità contrattuale.

Infatti, se il termine *mobbing* (utilizzato dalla parte per descrivere il caso in esame) può essere generalmente riferito ad ogni ipotesi di pratiche vessatorie, poste in essere da uno o più soggetti diversi per danneggiare in modo sistematico un lavoratore nel suo ambiente di lavoro, nella fattispecie vengono in rilievo, con riguardo ai fatti indicati sub 5.3., violazioni di specifici obblighi contrattuali derivanti dal rapporto di impiego. Questo non rappresenta dunque un mero presupposto estrinseco ed occasionale della tutela invocata, in quanto la stessa attiene a diritti soggettivi derivanti direttamente dal medesimo rapporto, lesi da comportamenti che rappresentano l'esercizio di tipici poteri datoriali, in violazione non solo del principio di protezione delle condizioni di lavoro, ma anche della tutela della professionalità prevista dall'art. 2103 cod. civ. (in relazione alla quale si chiede il ripristino della precedente posizione di lavoro e della corrispondente qualifica).

Si tratta pertanto di atti di gestione dei rapporto di lavoro che, indipendentemente da una concreta correlazione con un disegno di persecuzione reiterata, trovano un diretto referente normativo nella disciplina della regolamentazione del rapporto e ricevono da questa la loro sanzione di illiceità. La fattispecie di responsabilità va così ricondotta alla violazione degli obblighi contrattuali stabiliti da tali norme, indipendentemente dalla natura dei danni subiti dei quali si chiede il ristoro e dai riflessi su situazioni soggettive (quale il diritto alla salute) che trovano la loro tutela specifica nell' ambito dei rapporto obbligatorio.

E' poi del tutto infondata l'affermazione secondo cui la tutela risarcitoria (in tutte le sue componenti) fondata sulla responsabilità contrattuale dell'ente datore di lavoro non potrebbe essere fatta valere dinanzi al giudice del rapporto, al quale spetta la cognizione della controversia.

6.1. Il ricorrente principale deduce poi che la questione non attiene soltanto ad un periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 (in relazione al disposto dell'art. comma 17 del d.lgs. n. 80/1998, ed ora dell'art. 69 settimo comma del d.lgs. n. 165 del 2001), perché la fattispecie dedotta attiene ad un comportamento illecito permanente, per la quale il momento di realizzazione del fatto dannoso si identifica con quello di cessazione della permanenza; cessazione non avvenuta, perdurando tuttora la condotta lesiva con la dequalificazione e l'isolamento del dipendente. Inoltre, il danno psicofisico e biologico è stato rilevato solo con gli accertamenti medici effettuati nell'anno 2000 (punto g del ricorso).

6.2. L'assunto è infondato. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il discrimine temporale tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, fissato dall'art. 45 comma 17 prima parte del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 (ora art. 69, comma settimo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) con riferimento al dato storico costituito dall'avverarsi dei fatti materiali e delle circostanze poste a base della pretesa avanzata, comporta che, se la lesione del diritto del lavoratore e prodotta da un atto, provvedimentale o negoziale, deve farsi riferimento all'epoca della sua emanazione, mentre laddove la pretesa abbia origine da un comportamento illecito permanente del datore di lavoro, si deve avere riferimento al momento di realizzazione del fatto dannoso e quindi al momento di cessazione della permanenza (Cass. Sez. Un. 24 febbraio 2000 n. 41, 18 ottobre 2002 n. 14835).

Nel caso in esame viene in rilievo, per quanto si è già osservato, una serie di specifici atti di gestione del rapporto di lavoro, con i quali si è realizzata compiutamente una fattispecie di inadempimento contrattuale, lesiva delle posizioni soggettive tutelate, ancorché l'esistenza dell'evento dannoso si sia protratta autonomamente. Si prospetta quindi, in relazione ai fatti dedotti, un'ipotesi di illeciti istantanei con effetti permanenti, dovendosi far riferimento a tal fine (come è stato precisato dalla giurisprudenza in tema di illecito extracontrattuale: v. Cass. I febbraio 1995 n. 1156, 20 dicembre 2000 n. 16009) non al danno ma al rapporto eziologico tra questo e il comportamento *contra ius* dell'agente.

Nella vicenda descritta i singoli atti lesivi dei diritti del dipendente risultano tutti riferiti ad epoca antecedente al 30 giugno 1998: la controversia riguarda quindi questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore alla data fissata come discrimine temporale dalla richiamata norma transitoria, interpretata secondo un criterio ermeneutico inteso ad evitare frazionamenti della tutela processuale fra giurisdizioni diverse. D'altro canto non assume alcuna rilevanza, a tal fine, l'epoca della manifestazione delle patologie denunciate dal ricorrente.

7. Sotto un altro profilo, si deduce che la Corte territoriale non ha considerato che le controversie di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001 (già art. 68 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni) relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo solo qualora le domande siano state proposte entro il 15 settembre 2000. Si sostiene che questo termine rappresenta una decadenza ai soli fini processuali, ma non una decadenza sui generis dal diritto soggettivo vantato, con conseguente devoluzione al giudice ordinario delle controversie "non impugnate entro il 15 settembre 2000".

Anche questa censura è infondata. Il superamento della data del 15 settembre 2000, indicata dall'art. 45 comma 17 dei d.lgs. n. 80/1998 (ed oggi dall'art. 69 settimo comma del d.lgs. n. 165 del 2001) non rileva ai fini della decisione sulla giurisdizione: secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v. tra molte Cass. Sez. Un. 27 marzo 2001 n. 139, 30 gennaio 2003 n. 1511) detto termine è fissato non quale limite alla persistenza (relativamente alle questioni caratterizzate dagli indicati requisiti temporali) della giurisdizione del giudice amministrativo, ma quale termine di decadenza sostanziale per proponibilità della domanda giudiziale, con conseguente attinenza di ogni questione ai limiti interni della giurisdizione.

8. Il ricorso principale deve essere quindi respinto, e va dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Resta conseguentemente assorbito l'esame dei due motivi del ricorso incidentale proposto in via condizionata dall'*(omissis)*, con i quali si ripropongono le questioni, ritenute assorbite in appello, della giurisdizione del giudice amministrativo per alcune delle pretese risarcitorie azionate e della decadenza dell'attore dall'impugnazione dell'ordine di servizio del 4 aprile 1989, in relazione alla prospettata assegnazione di mansioni inferiori.

Si ravvisano giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese dei presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte riunisce i ricorsi.

Rigetta il ricorso principale e dichiara la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Dichiara assorbito il ricorso incidentale. Compensa tra le parti le spese del presente giudizio.

Sentenza n. 3437 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

CONSIGLIO DI STATO

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello nr. 5514/1997 R.G., proposto dal Comune di Cercola, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. ***** ed elettivamente domiciliato nello studio dell'avv. ***** in Roma,

contro

il sig. M.E, rappresentato e difeso dagli avv.ti ***** ed ***** con domicilio eletto in Roma presso lo studio *****,

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. della Campania, sez. V, n. 407/1997 del 15 febbraio 1997 nr. 5862/1997 proposto dal sig. M.E, rappresentato e difeso dagli avv.ti ***** ed ***** con domicilio eletto in Roma presso lo studio contro il Comune di Cercola, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. ***** ed elettivamente domiciliato nello studio dell'avv. **** in Roma, Via Calcutta n. 45, per l'annullamento della sentenza del T.A.R. della Campania, sez. V, n. 407/1997 del 15 febbraio 1997.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;
vista la costituzione in giudizio delle parti appellate;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
alla pubblica udienza del dell'11.7.2003, relatore il consigliere Michele Corradino;
uditi i difensori come da verbale d'udienza;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la sentenza appellata il TAR Campania ha accolto parzialmente il ricorso (iscritto al nr. 157/1990 R.G.) con cui il sig. M. aveva richiesto l'annullamento del silenzio serbato dal Comune di Cercola sulla richiesta e successiva diffida tese ad ottenere il riconoscimento e la liquidazione delle differenze retributive per l'espletamento di mansioni superiori, conferite con nota sindacale n. 11839 del 13 luglio 1987. Il giudice di prime cure ha riconosciuto la rilevanza economica delle mansioni superiori svolte dal ricorrente in primo grado dal 1 giugno 1988 al 24 maggio 1989 (data di comunicazione al sig. M. della delibera di annullamento, in sede tutoria, della delibera giuntale di corresponsione delle differenze retributive).

La sentenza è stata appellata con ricorso n. 5514/1997 R.G. dal Comune di Cercola e con ricorso n. 5862/1997 R.G. dal sig. M., che contrastano, con argomentazioni diverse, il *decisum* del TAR Campania.

Alla pubblica udienza dell'11 luglio 2003, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. I ricorsi in appello pongono il problema, di frequente trattazione giurisprudenziale, della rilevanza economica dello svolgimento di mansioni superiori.

2. In primo luogo deve essere disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, attesa l'evidente connessione oggettiva e soggettiva.

3. Merita di essere premesso che la retribuibilità delle mansioni superiori svolte dal dipendente pubblico ha dato luogo ad orientamenti giurisprudenziali non sempre univoci. Tuttavia, può ritenersi consolidato l'indirizzo di questo Consiglio nel senso che per la retribuibilità occorrono non solo un'espressa previsione normativa ma anche altri tre presupposti e cioè un preventivo provvedimento di incarico (Corte cost. 19.6.1990, n. 296; Cons. di Stato, sez. V, n. 1431 dell'11.12.1992, n. 1514 del 30.10.1995, n. 1723 del 15.12.1995, n. 614 del 5.6.1997, n. 282 del 17.1.2000 e n. 1552 del 18.3.2002), la disponibilità del relativo posto in organico (sez. V, n. 1447 del 12.10.1999, sez. VI, n. 1119 del 18.7.1977, a.p., n. 22 del 18.11.1999), e che l'incarico concerna mansioni della qualifica immediatamente superiore (decisione di questa sezione, n. 1188 del 27.9.1999). L'orientamento giurisprudenziale consolidato è stato confermato dall'art. 57 d.lgs. 3.2.1993, n. 29, sia pure con una disposizione normativa la cui applicazione è stata più volte rinviata fin alla definitiva abrogazione con l'art. 43, d.lgs. 31.3.1998, n. 80. Solo con l'art., 56 d.lgs. n. 29/1993, nel testo sostituito dall'art. 25, d.lgs. n. 80/1998, è stata regolamentata *ex novo* la materia, attribuendosi al lavoratore del settore pubblico le differenze retributive dovute per svolgimento delle mansioni superiori anche nel caso di assegnazione nulla per violazione delle condizioni prescritte, con la contestuale attribuzione di responsabilità al dirigente che ha disposto l'incarico in caso di dolo o colpa grave. Ma anche l'applicazione di tale disposizione è stata rinviata, finché non è intervenuto l'art. 15 del d.lgs. 29.10.1998, n. 387 (cfr. la decisone di questo Consiglio, ad.plen. n. 11, del 23.2.200) e poi l'art. 52, d.lgs. 30.3.2001, n.165. Detta nuova disciplina è però inapplicabile alle situazioni esauritesi prima del 1998 (cfr. la decisone di questa sezione, n. 6381 del 24.12.2001).

4. Passando all'esame della vicenda per cui è causa, è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa che nell'ambito del pubblico impiego con gli enti locali, la retribuzione dello svolgimento di mansioni superiori è stata disposta soltanto con l'art. 72, comma 4, d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, secondo cui la rilevanza di tali prestazioni presuppone la vacanza del relativo posto in organico, la preposizione al posto di un dipendente di qualifica inferiore, il conferimento del relativo incarico con atto formale (Cons. giust. amm. Sic., sez. giurisdiz., 13/10/1998, n. 604). Nel caso in esame risulta pacifica l'esistenza dei tre requisiti richiamati. Potrebbe, piuttosto, manifestarsi qualche dubbio circa la legittimità del conferimento dell'incarico: questo, è infatti avvenuto con provvedimento del sindaco, in data 13 luglio 1987; ora, per verificare se sussistesse la condizione dell'incarico formalmente conferito, occorre vagliare la competenza dell'organo che ha disposto il conferimento con riguardo alla disciplina di legge vigente, indipendentemente dall'esistenza di norme interne dell'ente recanti eventuali statuizioni difformi. Invero, nell'art. 9 della legge n. 65 del 1986 deve essere rinvenuta la fonte della legittimazione del comandante del corpo a preporre ad incarichi il personale dipendente. La speciale disciplina recata dalla legge 7 marzo 1986, n. 65 (legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), conferiva, con l'art. 9, al comandante del corpo di polizia municipale la responsabilità, verso il sindaco, dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al corpo. La posizione del comandante dei vigili urbani, riconosciuta dalla legge n. 65 del 1986, costituisce un'anticipazione della successiva linea seguita dall'ordinamento, secondo la quale i poteri di utilizzazione del personale sono stati attribuiti ai dirigenti, riservandosi agli organi politici quelli di indirizzo, di programmazione e di verifica dell'attività svolta in funzione degli obiettivi prefissati e delle risorse disponibili. Spettava, perciò, al comandante del corpo stabilire l'impiego di coloro che ne erano appartenenti. Ne discende che il provvedimento di conferimento di incarico, è stato adottato da un organo privo di competenza. Purtuttavia, non è stato rimosso in sede amministrativa e non ne è ammessa in questa sede la disapplicazione, secondo principi da tempo affermati dalla giurisprudenza amministrativa; si veda la decisione di questa sezione n. 173/2003).

5. Non può essere accolta la richiesta del ricorrente in primo grado di riconoscimento dell'indennizzo ex art. 2041 c.c.. Invero, il diritto del pubblico dipendente al corrispettivo per l'espletamento di mansioni superiori, infatti, non può fondarsi sull'ingiustificato arricchimento dell'amministrazione, atteso che l'esercizio di mansioni superiori alla qualifica rivestita, svolto durante l'ordinaria prestazione lavorativa, non reca alcuna effettiva diminuzione patrimoniale in danno del dipendente - il c.d. depauperamento, che dell'azione *ex* art. 2041 c.c. è requisito essenziale - (cfr., tra le tante, le decisioni del Consiglio di Stato, V sezione, n. 1552 del 2002, a.p., 23 febbraio 2000, nn. 11 e 12; sez. VI, n. 2402/2001 cit.; sez. V, 28 febbraio 2001, n. 1092; 15 novembre 1999, n. 1898; 18 settembre 1998, n. 1308; 14 aprile 1997, n. 356). Neppure il richiamo agli artt. 36 Cost. e 2126 c.c. è fondato. Nell'ambito del lavoro subordinato pubblico, le mansioni svolte dal dipendente, superiori a quelle dovute sulla base dell'atto di costituzione del rapporto o d'inquadramento, sono del tutto irrilevanti ai fini sia economici sia di progressione in carriera - salvo che una norma non disponga espressamente altrimenti, - nessun principio generale consentendo la retribuibilità delle predette mansioni superiori, a causa dell'inapplicabilità al pubblico impiego dell'art. 13 l. 20 maggio 1970 n. 300 e dell'art. 2103 c.c., nonché dell'inconferenza in questa materia dell'art. 2126 c.c. e dell'art. 36 Cost. l'operatività di quest'ultima trovando nel successivo art. 97 un limite invalicabile (Cons. Stato, sez. V, 17/01/2000, n. 286).

6. Merita di essere accolto il ricorso del Sig. M. per i motivi di seguito esposti.

Non è revocabile in dubbio l'applicazione, nel caso che ci occupa, della normativa concernente il conferimento di mansioni superiori al personale degli enti locali (con i connessi precipitati in termini di retribuibilità delle mansioni svolte); invero, come affermato da questa sezione, l'attribuzione di mansioni superiori a dipendente comunale con ordine di servizio a firma del sindaco per sopperire alla vacanza del posto di capo ufficio, comporta il diritto al riconoscimento delle differenze retributive reclamate (Cons. Stato, sez. V, 11/08/1998, n. 1246). E' stato altresì affermato che non può esservi esonero dall'obbligo di corrispondere la maggiore retribuzione per lo svolgimento di mansioni superiori disposte dal datore di lavoro che si sia avvalso oltre il limite temporale previsto e/o con una procedura illegittima delle prestazioni eccedenti la qualifica di appartenenza del dipendente, in quanto illegittimo non è il comportamento del dipendente che, essendo vacante il posto procrastina nel tempo lo svolgimento delle mansioni superiori ma, eventualmente, il comportamento dell'amministrazione che mantiene l'assegnazione oltre tale limite (Cons. Stato, sez. VI, 19/07/1999, n. 982). Risulta, pertanto, applicabile, al caso che ci occupa, la *ratio* del consolidato *decisum* secondo cui l'amministrazione, nel caso di svolgimento di mansioni superiori per sostituzione in un posto vacante e disponibile, senza che abbia provveduto a coprirlo è tenuta a corrispondere il trattamento economico in relazione all'attività concretamente svolta, attesa l'illegittimità di tale comportamento (dell'amministrazione) che mantiene l'assegnazione, o tollera l'esercizio delle mansioni (cfr. *ex multis*, in materia sanitaria: Consiglio Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5751; Consiglio Stato, sez. V, 11 settembre 2000, n. 4805; Consiglio Stato, sez. V, 7 febbraio 2000, n. 668; Consiglio Stato, sez. V, 21 ottobre 1997, n. 1154). Nel caso in esame, risulta che il sig. M.E, dopo essere stato investito dello svolgimento di mansioni superiori, con atto sindacale del 13 luglio 1987, ne fu privato con atto sindacale del 22 maggio 1989 n. 7113, con il quale il ricorrente in primo grado veniva invitato a non sottoscriversi nella qualità di comandante dei VV.UU.FF. Nondimeno, l'amministrazione comunale di Cercola continuò ad avvalersi delle mansioni svolte dal ricorrente in primo grado, come dimostra la sottoscrizione di atti amministrativi con rilevanza esterna (ordinanza di viabilità) di concerto con il capo dell'amministrazione comunale; inoltre il Comune di Cercola, non provvedendo a bandire la procedura concorsuale finalizzata a ricoprire il posto vacante a causa del pensionamento del precedente comandante dei vigili urbani, fece sì che tale situazione si protraesse per dieci anni circa.

Va, altresì, osservata la peculiarità del caso in esame, anche in considerazione delle elevate funzioni che la legge attribuisce, in generale, agli appartenenti del corpo di polizia municipale, ed al comandante del corpo in particolare: *exempli gratia* l'art. 57 c.p.p. in materia di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

Per le ragioni esposte, assorbito quant'altro, il ricorso in appello iscritto al nr. 5862/1997 R.G. va accolto con conseguente rigetto del ricorso n. 5514/1997 R.G.

Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V:

1. riunisce i ricorsi in epigrafe;
2. rigetta il ricorso in appello iscritto al nr. 5514/1997 R.G.;
3. accoglie il ricorso in appello iscritto al nr. 5862/1997 R.G. e per l'effetto annulla la sentenza gravata e accoglie il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, palazzo Spada, sede del Consiglio di Stato, nelle camere di consiglio dell'11.7.2003 e del 27.1.2004 con l'intervento dei sigg.ri:

Agostino Elefante, presidente, presidente, Giuseppe Farina, Claudio Marchitiello, Aniello Cerreto, consiglieri, Michele Corradino, consigliere estensore.

Depositata in segreteria Il 28 maggio 2004.

Sentenza n. 4782 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

CONSIGLIO DI STATO

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n.r.g. 3037, del 2003 proposto dalla Provincia di Terni, rappresentata e difesa dall'avv. David Giuseppe Apolloni e dall'avv. Giuseppe Verni ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi, in Roma, via Francesco Denza, n. 27,

contro

la s.r.l. EUROTECH, rappresentata e difesa dall'avv. Serenella Paggi ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, in Roma, via Vito Artale, n. 12,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria n. 689/02, pubblicata il 7 ottobre 2002 e notificata il 16 gennaio 2003.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio della parte intimata;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
designato relatore, alla pubblica udienza del 23 marzo 2004, il consigliere Giuseppe Farina ed udito, altresì, l'avvocato Verni.
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorso n. 3037 del 2003 è proposto dalla Provincia di Terni. È stato notificato il 14/17 marzo 2003 alla s.r.l. Eurotech. È stato depositato il 9 aprile 2003.

2. Si chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria n. 689/02, notificata il 16 gennaio 2003.
La decisione impugnata ha annullato la determinazione dirigenziale n. 1246 del 12 febbraio 2002, di approvazione della graduatoria dei progetti ammessi alle agevolazioni della legge regionale n. 12 del 1995 ed i provvedimenti precedenti, nella parte riguardante il giudizio di non idoneità del progetto presentato dalla società appellata.
Il primo giudice ha rilevato difetto di motivazione, derivante dalla mera espressione di un giudizio numerico, dato dall'apposito "nucleo di valutazione tecnica", giudizio al quale si è attenuto il provvedimento conclusivo.

3. Queste le censure alla sentenza:

3.1. la società doveva impugnare la disciplina della procedura selettiva all'atto della pubblicazione del bando, in quanto disciplina immediatamente lesiva;

3.2. il giudizio espresso in forma numerica va considerato come sufficiente motivazione. Il nucleo di valutazione "ha pure ottemperato all'obbligo di valutazione finale oltre ai diversi giudizi riportati nelle schede". Non c'è stato un unico punteggio riassuntivo delle singole voci.
Con memoria depositata il 19 febbraio 2004 la Provincia ha replicato all'eccezione di controparte sulla tardività dell'appello ed ha illustrato ancora le censure del ricorso in appello.

4. La s.r.l. Eurotech si è costituita in giudizio con memoria depositata il 16 aprile 2003 ed ha eccepito l'improcedibilità, nonché l'infondatezza dell'appello.
Con memoria del 27 maggio 2003, ha precisato che, trattandosi di materia attinente ad un servizio di interesse pubblico, il ricorso è tardivo; che non è stato notificato alle due imprese evocate in primo grado; che è infondato nel merito.
Altra memoria è stata depositata il 10 marzo 2004. Con essa ha ribadito la tesi della tardività del ricorso e le altre argomentazioni già esposte.

5. All'udienza del 23 marzo 2004, dopo la discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.1. La legge regionale umbra 23 marzo 1995, n. 12, ha predisposto "agevolazioni per favorire l'occupazione giovanile con il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali".
1.2. Esse consistono (art. 4) in concorsi alle spese di costituzione di società, in rimborsi di spese per consulenze ed assistenza tecnica, in contributi a fondo perduto su oneri del primo anno di attività, in anticipazioni (mutui) su acquisti e spese per altre attività, da restituire in dieci anni.
1.3. Larga parte delle funzioni amministrative, relative ai detti interventi, è stata delegata alle Amministrazioni provinciali: art. 11 della legge. Fra queste funzioni vengono in rilievo, ai fini della controversia in esame, quelle riguardanti la valutazione delle domande delle agevolazioni, da concedersi "sulla base di una istruttoria tecnico-finanziaria" eseguita da un "nucleo" nominato dalle Amministrazioni provinciali.

2. In questa sede si discute delle domande presentate per la tornata del 30 settembre 2001.

2.1. Nella valutazione data al "nucleo" della Provincia ricorrente, e che successivamente ha dato luogo al provvedimento dirigenziale del 12 febbraio 2002 n. 1246, impugnato in prime cure, la società appellata è stata considerata "non idonea".
Il giudizio negativo seguiva ad un'analisi "qualitativa" e ad una "quantitativa" del "progetto d'impresa" presentato dalla società.
2.2. Per tali analisi, conformemente ai criteri di valutazione dettati dalla giunta provinciale – da ultimo, con deliberazione 11 agosto 2000 n. 268 –, era preso in considerazione un insieme di elementi. Su apposite schede, predisposte con l'indicazione di vari giudizi, espressi, di regola, con un aggettivo ed un numero (punteggio), il nucleo di valutazione ha posto il segno "X" accanto al punteggio assegnato per la specifica caratteristica presa in esame.
La società resistente ha riportato, per il suo progetto, 37 punti. Il minimo per l'ammissione alle agevolazioni era stabilito in 66 punti.

3.1. Il primo giudice ha accolto il ricorso della società in questione. Il ricorso è stato esplicitamente limitato al giudizio di non idoneità espresso nei suoi riguardi e nella parte in cui la valutazione ha omesso di specificare gli elementi oggetti di esame.
3.2. Il T.A.R. ha considerato che, per giudicare la legittimità delle valutazioni dell'amministrazione, doveva farsi riferimento all'istruttoria tecnica, perché da questa derivava l'esito della selezione. E che, avuto riguardo ai fattori complessi presi in esame, il giudizio era stato dato "mediante l'apposizione di una crocetta accanto a ciascun punteggio".
3.3. Non era dunque consentito di ricostruire l'"*iter*" logico seguito dall'amministrazione, per cui il provvedimento, risultante da un tal modo di procedere, doveva considerarsi insufficientemente motivato o, meglio, motivato solo in apparenza.
3.4. L'Amministrazione perciò, secondo il primo giudice, è tenuta a rinnovare la fase valutativa, "dopo avere stabilito metodologie e criteri atti a soddisfare le esigenze di trasparenza della sua azione".

4. In ordine all'appello proposto dalla Provincia soccombente, la società appellata eccepisce che il ricorso, notificato il 14 marzo 2003 e depositato il 9 aprile, è tardivo, rispetto alla data di notificazione della sentenza impugnata, notificazione eseguita il 16 gennaio 2003.
L'eccezione non ha pregio.
La dimidiazione del termine per appellare, ma anche degli altri termini processuali, stabilita nel comma 7 dell'art. 23 bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, non riguarda tutta la materia dei servizi pubblici, come sembra ritenere la difesa della società resistente, quando fa riferimento all'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 e quindi all'art. 33, lett. e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80. Si tratta, infatti, di una norma processuale stabilita, per quel che qui interessa in tema di servizi pubblici, unicamente con riguardo alle "procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di servizi pubblici". L'erogazione di finanziamenti pubblici (che non rientrano soltanto fra le operazioni di credito agevolato, come sostiene la società resistente, vista la varietà di interventi elencati sopra, al par. 1.2) non è riconducibile in nessuno dei tre tipi di procedure enumerate dalla legge.
Non è perciò necessario neanche approfondire la questione se un'erogazione di aiuti economici, fatta in favore di predeterminate categorie di imprenditori, integri gli estremi di un servizio pubblico del tipo ipotizzato nell'art. 7 della l. 205 del 2000 citata. E ciò anche per la considerazione che l'attività dell'amministrazione provinciale, qui messa in discussione, è sicuramente improntata ad aspetti di discrezionalità, di fronte ai quali non possono che sussistere posizioni di interesse legittimo, la cui cognizione è riservata al giudice amministrativo.

5. La società resistente eccepisce, ancora, l'omessa notificazione dell'appello alle due società, che essa aveva invece intimato, nel giudizio di primo grado, come controinteressate.
Il collegio ritiene tuttavia, in primo luogo, che le due società in questione, per il solo fatto di essere collocate nel novero delle imprese idonee e destinatarie dei finanziamenti, non avevano veste di controinteressate. Ed infatti, la graduatoria della quale si discute sarebbe potuta essere significativa, al fine dell'individuazione di soggetti portatori di interessi di segno contrario a quello della società "non idonea" e che contesta tale sua posizione, soltanto se le disponibilità finanziarie della Provincia fossero state limitate. È, invece, acquisita agli atti una dichiarazione dell'amministrazione (n. 250 del 7 maggio 2002), che dà atto della sussistenza di disponibilità, per i finanziamenti *ex* l. reg.le n. 12 del 1995, largamente cospicue.
In secondo luogo, l'esplicita limitazione della domanda proposta (sopra § 3.1) di annullamento del solo giudizio di non idoneità, in ordine alla quale il T.A.R. non ha espresso osservazioni contrarie, e che deve intendersi accolta, perciò, nella contenuta perimetrazione fattane, esige e consente la precisazione che è stato dichiarato illegittimo soltanto quel giudizio di inidoneità reso nei riguardi dell'impresa ricorrente, non sussistendo nessun interesse di questa, né nessuna esigenza logica di annullare l'intero procedimento, anche nella parte conclusasi favorevolmente per altre imprese.

6. Il primo motivo del ricorso non merita adesione.
Vi si è affermato che la società avrebbe dovuto impugnare la disciplina della procedura selettiva all'atto della pubblicazione del bando, perché immediatamente lesiva.
Avuto riguardo a quanto recentemente chiarito da questo Consiglio di Stato in materia di atti di procedure selettive immediatamente lesivi (ad.plen. 1 del 2003), si può negare che il bando e la deliberazione 11 agosto 2000, della quale si è detto, siano lesivi o immediatamente lesivi. I criteri di valutazione, dei quali si tratta nell'appello e si è trattato nel processo di primo grado, non sono infatti messi in discussione. Essi sono i fattori, da prendere in considerazione, ed i modi di valutazione dei "progetti d'impresa" che se ne possono fare. Ma né il T.A.R., né la ricorrente in primo grado ne hanno fatto la minima critica.
Invero, il tema della controversia è il modo con cui sono state espresse le singole valutazioni dal nucleo tecnico.
La questione posta non deriva, perciò, affatto da statuizioni del bando o, prima, della giunta provinciale, ma semplicemente dal modo di operare del detto nucleo. Fasi della procedura successive, quindi, alla presentazione delle domande di finanziamento.

7. Anche il secondo motivo dell'appello non ha pregio.
Vi si sostiene che il giudizio dato in forma numerica va considerato come espresso con motivazione sufficiente. Che, inoltre, il nucleo di valutazione tecnica ha pure ottemperato all'obbligo di valutazione finale, oltre ai diversi giudizi riportati nelle schede.

7.1. Con il ricorso introduttivo è stato lamentato che:

nemmeno nel giudizio finale sintetico, v'era stata alcuna indicazione degli elementi che sono stati oggetto di valutazione per l'attribuzione del punteggio; nessuna possibilità era data di ricostruire l'*iter* seguito nel far luogo alla valutazione;

era mancata o v'era stata una parziale indicazione dei criteri di massima, cioè degli elementi che devono essere oggetto di valutazione e delle modalità di questa,

era stata omessa l'esplicitazione del "che cosa" era stato valutato.

Era stato dedotto pure, in via esemplificativa, che non era dato modo di desumere – dalla voce "D" dell'analisi quantitativa – il perché l'investimento progettato era appena sufficiente e perciò peggiore di altri.

7.2. Il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto che, mediante l'apposizione di una croce accanto al punteggio scelto, non si poteva ricostruire il modo dell'operare del nucleo.

7.3. La Provincia appellante insiste ancora sulla tesi che, nei procedimenti concorsuali, e in ciò richiama giurisprudenza di questo Consiglio, il giudizio espresso in forma numerica va considerato motivazione sufficiente.

8. Si può, in contrario, osservare quanto segue.

8.1. La censura non coglie nel segno, avuto riguardo alla tesi espressa dal primo giudice. L'appellante si trincera dietro la citazione di alcune massime giurisprudenziali, ma non tiene conto che il primo giudice, sulla scorta della critica mossa col ricorso introduttivo, ha sottolineato che il sistema di apporre una croce accanto ai punteggi che si intende assegnare "non consente di rendersi conto delle ragioni per le quali "siano stati ricevuti quei punteggi stessi.

8.2. Anche a trascurare la questione se esista un vero parallelismo tra concorsi per l'ammissione agli impieghi e procedure di selezione, ad altri fini, di soggetti privati, il motivo di appello non considera che la giurisprudenza, in tema di sufficiente motivazione del giudizio espresso con voto numerico nei concorsi suddetti, va interpretata alla luce del principio enunciato dall'art. 12, comma 1, d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487.

La disposizione citata, a fini di "trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali" – che è la rubrica dell'articolo – stabilisce che le commissioni devono fissare "i criteri e le modalità di valutazione delle prove" di concorso. Sicché il voto numerico deve atteggiarsi – ed è per questa ragione espresso legittimamente – come puntuale applicazione dei criteri preventivamente enunciati.

Né è senza motivo che recenti pronunzie abbiano esposto precisazioni idonee a meglio chiarire la linea giurisprudenziale in esame. Così (C. sic. 3 giugno 1999, n. 237; sez. VI 13 febbraio 2004, n. 558) è stato chiarito che la votazione numerica è legittima solo se i criteri di massima siano predeterminati rigidamente e non si risolvano in espressioni generiche. È stato sottolineato che è, in ogni caso, illegittima la votazione numerica nelle prove d'esame di un concorso, senza predisposizione dei criteri di massima (V sez. 30 aprile 2003, n. 2245). È stato precisato che, per la legittimità della votazione numerica data ad una prova scritta, è necessaria almeno l'apposizione di note a margine dell'elaborato o l'uso di segni grafici, che consentano di individuare gli aspetti della prova non valutati positivamente (VI sez. 30 aprile 2003, n. 2331).

In conclusione, e con riguardo al caso in esame, deve essere confermata la statuizione del primo giudice circa l'esigenza che il nucleo di valutazione della Provincia appellante si dia preventivamente dei criteri di massima, in modo da consentire, anche al "destinatario del provvedimento di rendersi … conto, alla luce dell'ordinaria razionalità," dei motivi per i quali il proprio progetto, così come quello delle altre imprese concorrenti, abbiano conseguito i punteggi assegnati.

9. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

10. Le spese, come anche statuito in prime cure, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta):

respinge l'appello n. 3037 del 2003.

Condanna la Provincia soccombente al pagamento, in favore della società resistente, delle spese del grado, che liquida in cinquemila euro.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta), nella Camera di consiglio del 23 marzo 2004.

Depositata in segreteria il 28.06.2004.

Deliberazione n. 4/C/2004

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Lazio (Comune di S. Marinella).
Attività consultiva *ex lege* n. 131/2003.
(Pres. Ricci – Est. L. Favaro)

Definizione dell'area di competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – Materie di contabilità pubblica – Esclusione.

Con documentata relazione in data 11 febbraio 2004 il Segretario generale del Comune di Santa Marinella, richiamata la sentenza n. 240/2003/R con la quale la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti ha assolto due amministratori comunali ed il responsabile *pro-tempore* dell'ufficio del personale dello stesso Comune e dopo aver fatto riferimento alle richieste di pagamento delle competenze professionali, avanzate dai rispettivi difensori, ha sottoposto a questa Sezione i seguenti quesiti:

"Se sia legittimo da parte dell'Amministrazione comunale di appartenenza, il pagamento di rimborso spese legali sostenute da amministratori e funzionari dell'ente, in procedimento di responsabilità celebrato dinanzi la Corte dei conti, ed esitato con sentenza di assoluzione, nel caso di specie emessa in data 9.1.2003".

"Se, a fronte di spese liquidate in sentenza per Euro 574,36, sia legittimo corrispondere somme di ammontare superiore, come richiesti nella fattispecie dai difensori degli imputati assolti".

"In ogni caso, se sia legittimo corrispondere le spese legali direttamente ai difensori, quando appare corretto, se del caso, rimborsare i soggetti assolti delle spese legali sostenute, se spettanti e nella misura dovuta".

Considerato che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste degli enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Ritenuto che:

- l'esercizio della funzione consultiva dell'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, possa essere promosso, soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (per il Comune: dal Sindaco o dal Consiglio Comunale);

- debbano rimanere estranee alla funzione consultiva della Sezione richieste di pareri che non rivestano carattere di generalità nell'interpretazione di norme sottostanti e che siano intese ad influenzare scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario pendenti o in via di instaurazione, in quanto la soluzione delle controversie di tale tipo non può che essere affidata

alle iniziative discrezionali o tecnico-legali degli enti locali ed alle conseguenti pronunce dei competenti organi giurisdizionali;

- la richiesta di parere avanzata dal Segretario Generale del Comune di Santa Marinella non risulta ammissibile né sotto l'aspetto procedimentale, per l'irritualità della presentazione, né sotto l'aspetto oggettivo, in quanto capace di influenzare scelte di eventuali condotte processuali.

P. Q. M.

la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, dichiara inammissibile la richiesta indicata in epigrafe.

Deliberazione n. 7/C/ 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Lazio (Comune di San Felice Circeo)
Attività consultive *ex lege* n. 131/2003.
(Pres. Ricci – Est. Buldo)

Usi civici – Materia di contabilità pubblica – Definizione dell'area di competenza della Corte dei conti – Applicabilità agli usi civici della disciplina riguardante i beni patrimoniali.

Con documentata relazione in data 12 marzo 2004, n. 4671, il sindaco del comune di San Felice Circeo, dopo aver, tra l'altro, rappresentato che il territorio di quel comune "è costituito in percentuale rilevante di beni la cui natura e qualità (demaniale o patrimoniale) è stata per lungo tempo controversa" e " che per molti terreni ritenuti gravati da uso civico…… è tuttora pendente un ampio contenzioso alimentato dai possessori e volto ad accertare la diversa natura (patrimoniale) e comunque l'inesistenza del vincolo dell'uso civico" e dopo aver richiamato la sentenza n. 60/2001, passata in giudicato, con la quale la Corte d'appello di Roma, sezione speciale Usi civici, ha dichiarato la natura patrimoniale del comprensorio "Pantano Marino", sito nell'agro di quel comune, ha chiesto il parere di questa sezione regionale di controllo in ordine:

- agli "effetti che dalla riconosciuta patrimonialità derivano nei confronti del comune e dei terzi possessori";
- ai "diritti che gli eventuali terzi possessori possono vantare su detti beni ed in particolare se si debba o meno procedere all'affrancazione da parte del comune su domanda di parte ovvero si debba riconoscere, in presenza dei presupposti, un intervenuto acquisto dei possessori per *usucapione*";
- ai "criteri per determinare il capitale di affranco".

Considerato che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- analoghe richieste possono essere formulate, "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane.
- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste degli enti, ma non impedisce agli organi rappresentativi degli stessi (per il comune: sindaco o consiglio comunale) di promuovere (in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione) l'esercizio della funzione consultiva dell'organo magistratuale;
- devono rimanere comunque estranee alla funzione consultiva della sezione richieste di pareri che implichino valutazione di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie;
- la sezione deve limitarsi a definire la linea interpretativa astrattamente applicabile alla questione giuridica sottostante;
- la richiesta di parere avanzata dal comune di San Felice Circeo risulta ammissibile sia sotto l'aspetto procedimentale, in quanto la stessa è stata avanzata dal sindaco, sia sotto il profilo contenutistico, in quanto i beni di cui si tratta rientrano nella materia della contabilità pubblica;
- dal tenore dei quesiti proposti le questioni giuridiche da risolvere riguardano la determinazione del capitale per l'affrancazione dei canoni imposti per la legittimazione di occupazione di terre di uso civico, nonché la individuazione del regime giuridico cui devono essere assoggettati i beni del comprensorio "Pantano Marino" del comune di San Felice Circeo, a seguito della riconosciuta patrimonialità degli stessi.

Ai fini della soluzione delle questioni di cui innanzi, appare utile evidenziare preliminarmente che i comuni, per esercitare la propria azione e per raggiungere i propri fini, si avvalgono anche dei beni che loro appartengono a titolo di proprietà pubblica (beni demaniali) o a titolo di proprietà privata (beni patrimoniali).

Ciò posto, in relazione alla prima questione da risolvere la sezione osserva che i beni demaniali di cui agli articoli 822 e seguenti del codice civile sono inalienabili, non assoggettabili a servitù reali, inidonei a formare oggetto di possesso privatistico e di acquisizione per usucapione.

I cittadini hanno la possibilità di godere di questi beni o in via generale, con la destinazione degli stessi all'uso pubblico, o in forza di provvedimenti amministrativi (concessioni, autorizzazioni, ammissioni), ma sempre compatibilmente con la soddisfazione del pubblico interesse.

Nella nozione di proprietà pubblica rientrano gli usi civici.

Vengono così denominati quei particolari diritti di godimento che risalgono al medioevo, spettanti alla popolazione di un comune sopra beni appartenenti allo stesso comune o ad altro comune o ad associazioni agrarie o a privati e che hanno vario contenuto: legnatico, macchiatico, pascolo del bestiame, semina e raccolta di cereali, caccia, pesca.

La materia è disciplinata principalmente dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. n. 332 del 26 febbraio 1928.

Le occupazioni abusive di terre di uso civico appartenenti ai comuni, qualora concorrano le condizioni indicate dall'art. 9 della legge, possono essere legittimate su istanza degli occupanti.

Nel concedere la legittimazione, sul fondo occupato deve essere imposto a favore del comune un canone di natura enfiteutica, che deve essere fissato previa apposita perizia ed il cui capitale deve corrispondere al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle migliorie, ma aumentato di almeno dieci annualità di interessi; tale aumento non sarà imposto nel caso in cui l'occupante abbia già corrisposto una prestazione in natura o in denaro.

Il canone imposto può essere affrancato a richiesta dell'interessato, ma per la determinazione del canone enfiteutico e del relativo capitale di affranco occorre tener conto, oltre che della normativa sopra richiamata, anche delle decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 37/1969, n. 145/1973, n. 53/1974, n. 83/1996, n. 406/1988, n. 441/1991, n. 143/1997).

Con dette decisioni il giudice delle leggi ha, tra l'altro, dettato per tutti i rapporti, sia per quelli costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941 sia per quelli costituiti dopo tale data, il criterio della non irrisorietà del canone enfiteutico e del capitale di affrancazione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge n. 607/1966 (recante norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiarie perpetue) e dell'art. 1 della legge n. 270/1974 (recante norme in materia di enfiteusi) nella parte in cui non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del canone e del capitale per l'affrancazione sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

Ai fini poi della individuazione del regime giuridico cui devono essere assoggettati i beni del comprensorio "Pantano Marino" in argomento, la sezione osserva che, a norma degli articoli 826 e seguenti del codice civile, i beni patrimoniali (tra i quali rientrano quelli del predetto comprensorio per effetto della citata sentenza n. 60/2001 della Corte di appello di Roma, sezione speciale Usi civici) appartengono ai comuni a titolo di proprietà privata e si distinguono in beni disponibili e beni indisponibili.

Fanno parte del patrimonio indisponibile gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati ad un pubblico servizio.

Questi beni non possono essere sottratti alla destinazione ricevuta se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano e sono soggetti al regime pubblicistico solo fino a quando duri tale

destinazione; fino a quel momento sono inalienabili, impignorabili, inidonei a formare oggetto dei negozi di diritto privato e ad essere usucapiti.
Fanno parte invece del patrimonio disponibile tutti quei beni che non sono idonei all'assolvimento di una pubblica funzione o di un pubblico servizio o che, pur avendo avuto tale idoneità, sono stati dismessi dal servizio pubblico.

Questi ultimi beni sono soggetti alle norme di diritto privato e sono quindi alienabili, pignorabili, possono formare oggetto di negozi di diritto privato, possono essere acquistati dai privati anche mediante usucapione e, se mobili, mediante il possesso di buona fede.

P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio.

Deliberazione 3/P/2004

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Lazio – Controllo di legittimità su atti.
(Pres. Ricci – Est. Buldo)

Incarico dirigenziale – Legge n. 145/2002 – Sopravvenienza – Applicabilità della nuova disciplina – Differenze nella determinazione dell'incarico rispetto alla precedente normativa – Illegittimità del provvedimento –Sussiste.

FATTO

In data 8 gennaio 2004 sono pervenuti a questa sezione regionale, per il controllo preventivo di legittimità, i decreti in epigrafe, adottati dal dirigente generale dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio in data 25 gennaio 2003, concernenti il conferimento di incarichi dirigenziali.

Esaminata la documentazione in atti, il magistrato istruttore ha ritenuto di rilevare che detti decreti:

a) contemplano la retrodatazione dei loro effetti al 1° settembre 2002 e recano un "*vulnus*" al principio della irretroattività degli atti amministrativi;
b) non tengono conto delle modificazioni apportate dall'art. 3 della legge 15 luglio 2002, n. 145, all'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e non individuano gli obiettivi che i singoli dirigenti devono conseguire.

A fronte delle osservazioni e delle richieste di chiarimenti formulate con il rilievo istruttorio del 2 febbraio 2004, l'amministrazione non ha fatto pervenire alcun elemento integrativo di giudizio nel termine fissato dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 27 della legge n. 340/2000.

Pertanto, il consigliere delegato, condividendo i rilievi e la proposta del magistrato istruttore, ha rimesso gli atti al presidente della sezione con richiesta di sottoporre il giudizio sulla legittimità dei provvedimenti all'esame della sezione stessa.

Dopo la scadenza del termine previsto dal citato art. 27 e dopo la trasmissione dell'ordinanza presidenziale di convocazione del collegio, sono pervenute le note n. 12546 e 13092/1 con le quali, dopo aver richiamato la complessa attività e gli adempimenti relativi agli affidamenti degli incarichi espletati, l'Amministrazione ha rappresentato che:

- i decreti in argomento hanno fatto seguito ai contratti individuali di lavoro stipulati prima che la legge n. 145/2002 entrasse in vigore e sono stati adottati a conclusione di una complessa procedura che ha rispettato la normativa vigente al momento della sottoscrizione dei contratti;
- la determinazione di far decorrere gli effetti degli incarichi dal 1° settembre 2002 "non è da considerare come retrodatazione, ma come momento di perfezionamento del rapporto dirigenziale";
- gli atti sottoposti all'esame indicano anche gli obiettivi che i dirigenti devono conseguire;
- gli atti che devono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità e che diventano efficaci dopo il visto e la registrazione sono quelli tassativamente indicati dall'art. 3 della legge n. 20/1994, come precisato con la deliberazione n. 5/2001 della sez. reg. di controllo per l'Umbria.

All'odierna adunanza, convocata con l'ordinanza presidenziale del 18 marzo 2004, il rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio ha illustrato il contenuto delle note sopra richiamate, ha precisato che i provvedimenti all'esame non hanno arrecato pregiudizio ad altri soggetti ed ha insistito per l'ammissione al visto e per la loro registrazione.

DIRITTO

La sezione ritiene di dover pregiudizialmente risolvere il problema della propria competenza a pronunciarsi sulla legittimità degli atti in argomento.

E ciò in relazione ai mutamenti legislativi intervenuti dopo l'entrata in vigore della legge n. 20/1994 e alle considerazioni svolte al riguardo dall'amministrazione.

Invero alcune sezioni regionali di controllo, in conseguenza delle modifiche normative intervenute rispetto all'originaria formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, hanno ritenuto che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti non si dovesse più esercitare sui provvedimenti di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

Infatti, dette sezioni, dopo la sottrazione di tale competenza al ministro, hanno ritenuto essere venuto meno il cennato controllo, ritenendo necessaria, la coesistenza del criterio soggettivo (atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei ministri) e del criterio oggettivo (conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali).

Tuttavia il collegio, in conformità a quanto in precedenza ribadito dalla sezione centrale di controllo (cfr. delib. n. 45/1999; delib. n. 3/2003), ritiene che lo spostamento della titolarità dell'adozione di tali provvedimenti dal ministro ai dirigenti generali non è motivo sufficiente a determinare il venir meno della competenza della Corte dei conti, non rinvenendosi nelle modifiche apportate al precedente assetto alcun riferimento all'esercizio delle funzioni di controllo.

Ritiene altresì la sezione che il legislatore, nell'individuare gli atti che dovevano residuare al controllo preventivo della Corte, abbia voluto far riferimento a materie di fondante importanza nell'ambito delle potestà amministrative e in questo quadro è chiaro che l'aspetto contenutistico prevalga su quello soggettivo della competenza, la cui indicazione risulta ancorata unicamente ad un dato di mero valore storico, in quanto in quel momento gli atti di conferimento di funzioni dirigenziali erano intestati esclusivamente al ministro.

Risolto quindi positivamente il problema della propria competenza, la sezione ritiene di poter superare il rilievo riguardante la retrodatazione degli effetti degli atti sottoposti al controllo, in quanto dalle precisazioni fornite al Collegio dal rappresentante dell'amministrazione è emerso che le situazioni di vantaggio prodottesi nei confronti dei dirigenti destinatari degli incarichi di cui trattasi non hanno arrecato pregiudizio ad altri soggetti.

Quanto alla mancata applicazione della legge n. 145/2002 e alla mancata individuazione degli obiettivi con i decreti di conferimento degli incarichi, appare opportuno anzitutto ricordare che l'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, nel testo modificato dalla legge n. 145/2002, ha operato una distinzione netta tra momento provvedimentale di preposizione ad uffici e momento negoziale di definizione del trattamento economico.

Nel nuovo ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche il contratto individuale "accede", ossia entra a far parte del provvedimento di attribuzione delle funzioni dirigenziali. Quest'ultimo attiene al momento della investitura pubblicistica e della rilevanza della cennata attribuzione nei confronti dei terzi e ad esso viene attribuito risalto preminente rispetto al momento negoziale per la definizione del trattamento economico.

È di tutta evidenza, quindi, che i contratti individuali costituiscono soltanto il presupposto per l'esercizio del potere di investitura pubblicistica e i loro effetti rimangono subordinati all'emanazione dei provvedimenti di conferimento di incarichi.
Non può pertanto accogliersi la tesi, peraltro fatta appena intravedere dall'amministrazione, secondo cui il conferimento degli incarichi sarebbe già avvenuto con la firma dei contratti individuali e i decreti successivamente adottati avrebbero soltanto effetti dichiarativi e non costitutivi di una situazione giuridica già esistente alla data del 1° settembre 2002.

Occorre poi considerare che per il procedimento amministrativo non esiste il principio della "*perpetuatio iurisdictionis*" e che le norme sopravvenute si applicano immediatamente ai procedimenti pendenti, in quanto le nuove norme, come è stato già affermato dalla sezione del controllo, recano una diversa angolazione valutativa dell'assetto degli interessi pubblici e sarebbe quindi contrario al principio di ragionevolezza continuare ad applicare norme abrogate che considerano interessi non più attuali (delib. n.10/96; delib. n. 4/2003).

Ora non v'è dubbio che i provvedimenti assoggettati al controllo siano stati emanati dopo l'entrata in vigore della legge n. 145/2002; ad essi non possono quindi non applicarsi le disposizioni dalla stessa introdotte che, modificando profondamente l'assetto determinato dal d.lgs. n. 165/2002, impongono di individuare con il provvedimento di conferimento l'oggetto dell'incarico, nonché gli obiettivi da conseguire e la sua durata, lasciando al momento della contrattazione individuale la sola definizione del trattamento economico.

Il principio generale del *tempus regit actum* comporta peraltro che gli atti adottati in vigenza del precedente art. 19 del d.lgs. n. 165/2002 rimangono efficaci.

Quanto poi alla mancata individuazione degli obiettivi in sede di adozione dei decreti di conferimento degli incarichi, il collegio, condividendo anche questo rilievo formulato in sede istruttoria, ritiene opportuno osservare che la nuova normativa ha attribuito a detta individuazione il carattere di elemento essenziale del relativo provvedimento.

Infatti, mentre le precedenti disposizioni prevedevano che gli obiettivi dovessero essere definiti contrattualmente, la legge n. 145/2002 ha disposto che gli obiettivi da conseguire devono essere assegnati con il provvedimento di conferimento delle funzioni dirigenziali, sottraendo la individuazione degli stessi alla negoziazione tra le parti e rimettendola alla unilaterale determinazione dell'organo che conferisce l'incarico e quindi, nei casi di specie, al direttore generale, chiamato dal legislatore a rispondere all'organo di direzione politica dei risultati conseguiti dai dirigenti che egli incarica.

TUTTO CIO' PREMESSO

il collegio ritiene che i provvedimenti sottoposti all'esame, per le considerazioni sopra esposte, non siano conformi a legge.

Deliberazione n. 6/P/2004

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Lazio – Controllo di legittimità su atti.
(Pres. Ricci – Est. L. Favaro)

Incarico di reggenza di un ufficio dirigenziale – Temporaneità dello stesso – Esclusione – Sopravvenuta definizione di procedura concorsuale per l'acquisizione della qualifica dirigenziale – Salvaguardia del principio del buon andamento della P.A. – Legittimità del provvedimento – Sussiste.

FATTO

In data 17 febbraio 2004 è pervenuto a questa sezione regionale di controllo, per il riscontro preventivo di legittimità, il decreto in epigrafe con il quale il prefetto di X ha ulteriormente prorogato, "sino alla conclusione del corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto", l'incarico di reggenza dell'area Ordine e sicurezza pubblica al vice prefetto aggiunto XX cui con dd. pp. del 1° aprile e del 1° ottobre 2003 aveva già attribuito lo stesso incarico fino al 23 novembre 2003, giorno precedente, l'inizio del corso di formazione predetto.

Esaminato il provvedimento l'ufficio ha ritenuto di formulare rilievo osservando che:
- il d.lgs. n. 139/2000 non prevede l'istituto della "reggenza";
- la "reggenza" è un rimedio di carattere eccezionale volto a garantire, per il venir meno della titolarità di un organo dovuto a cause imprevedibili, il buon andamento dell'azione amministrativa;
- alla copertura dell'ufficio area Ordine e sicurezza pubblica della prefettura – UTG ufficio territoriale del Governo di X – può essere destinato "esclusivamente" un vice prefetto a termini dell'art. 12 del d.lgs. n. 139/2000 e del d.m. 18 novembre 2002 (all. A tab. 6);
- le reiterate proroghe della reggenza rendono la durata complessiva del provvedimento indeterminata ed eccessiva con riferimento all'eccezionalità prevista per il ricorso al predetto istituto.

Con la risposta al rilievo pervenuta, peraltro, immediatamente prima dell'adunanza, l'amministrazione ha precisato che:
- nella prima fase di applicazione del nuovo modello organizzativo conseguente alle riforme della organizzazione centrale e periferica del ministero dell'Interno nonché della carriera prefettizia, ha provveduto a ricoprire, in via temporanea ed eccezionale, taluni incarichi rimasti vacanti, mediante l'utilizzazione di funzionari, ordinariamente adibiti a funzioni diverse, al fine, secondo quanto affermato dalle prevalente giurisprudenza, di assicurare la continuità dell'azione amministrativa;
- l'ammissione al corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto di centododici vice prefetti aggiunti che si concluderà entro marzo c.a. ha consentito di ridurre significativamente il ricorso alle reggenze e supplenze a livello nazionale;
- ha conferito l'incarico temporaneo ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. 1° agosto 2003 n. 252 a un vice prefetto aggiunto che ha superato lo scrutinio alla qualifica superiore ed è stato ammesso al corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto;
- con d. m. 3 dicembre 2003, recante la disciplina del nuovo sistema di mobilità interna del personale della carriera prefettizia, ha avviato, il 7 aprile u. s. il primo bando di mobilità interna del personale della carriera prefettizia con la conseguente eliminazione del ricorso a rimedi eccezionali di reggenza.

Non ritenendo le argomentazioni addotte dall'amministrazione idonee a superare i motivi contenuti nel rilievo mosso da questo ufficio il consigliere delegato ha chiesto al presidente di convocare la sezione.

All'odierna adunanza, convocata con l'ordinanza presidenziale n. 7 del 23 aprile, i rappresentanti del ministero dell'Interno e della prefettura di X hanno illustrato il contenuto delle note sopra indicate insistendo per l'ammissione al visto del decreto all'esame e alla conseguente registrazione facendo presente che la decorrenza per il corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto si è concluso positivamente per l'interessata e che la stessa ha conseguito la qualifica superiore con decorrenza dal 1° gennaio 2002.

DIRITTO

Il collegio ritiene di dover preliminarmente ribadire che la "reggenza" è un rimedio di carattere eccezionale cui è consentito far ricorso, e sempre per un periodo temporalmente limitato, quando il venir meno della titolarità di un organo, per cause imprevedibili, potrebbe compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ciò premesso, la sezione, pur riconoscendo la fondatezza dei rilievi formulati dall'Ufficio, non può non considerare che la prefettura – UTG di X si è avvalsa dell'opera della XX per "garantire la continuità dei servizi", che dopo l'emanazione del provvedimento amministrativo sottoposto al controllo, ma prima della conclusione della fase integrativa dell'efficacia, si è concluso positivamente per la stessa il corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto e che la decorrenza di detta qualifica ha effetto dalla data del 1° gennaio 2002 e quindi antecedente alla data di adozione del provvedimento all'esame.

La sezione ritiene quindi che, nel caso di specie, il controllo della Corte dei conti deve essere effettuato anche alla luce di detta sopravvenuta circostanza, essendo contrario a criteri di ragionevolezza non tenerne conto.

La sezione ritiene pertanto che il provvedimento rassegnato al proprio esame sia conforme a legge.

Deliberazione n. 7/2004 del 10 giugno 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato

Nell'adunanza congiunta del I e II collegio del 10 giugno 2004:
visto il d.P.C.M. in data 4 novembre 2003;
visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei ministeri istituzionali n. 59 del 16 aprile 2004 e la risposta dell'amministrazione, in data 20 maggio 2004, successivamente integrata con nota in data 26 maggio 2004;
viste le relazioni del consigliere istruttore e del consigliere delegato al controllo sugli atti dei ministeri istituzionali, rispettivamente in data 3 e 7 giugno 2004;
vista l'ordinanza dell'8 giugno 2004, con la quale il presidente della sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna il I e II collegio della sezione;
vista la nota della segreteria della sezione centrale di controllo in data 8 giugno 2004, con la quale copia della predetta ordinanza è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale, Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Gabinetto e al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto e Dipartimento della ragioneria generale dello Stato;
visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione n. 14/2000 delle sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000;
visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;
udito il relatore, consigliere Giancarlo Castiglione;
sentito per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il capo Ufficio legislativo – Consigliere di Stato, Caro Lucrezio Monticelli;
ritenuto in

F A T T O

In data 12 marzo 2004 è pervenuto all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità il d.P.C.M. 4.11.2003 con il quale, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, si dispone nei confronti del dott. R.D.P. il conferimento dell'incarico di livello dirigenziale generale delle reti informative ed osservatore del mercato del lavoro nonché *ad interim* di direzione generale per la diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Con foglio di rilievo n. 59 del 16 aprile 2004 questo ufficio ha osservato che "tenuto conto della posizione del dirigente in relazione all'incarico conferitogli, si ritiene che la stessa debba trovare riferimento nell'art. 19, comma 5 bis del decreto legislativo 165/2001 anziché nel comma 4 della medesima norma".

L'argomentazione dell'ufficio era suffragata dagli avvisi resi al riguardo dall'ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio (nota UBR/5/4/28470/Ril. 580 del 3.12.2003) nonché dall'ufficio di controllo preventivo sui ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali, adito per il parere di competenza (nota del 3.4.2004).

L'ufficio di bilancio della Presidenza del Consiglio, a conforto della tesi sostenuta da questo ufficio di controllo, rilevava tra l'altro come nella specie "il dirigente in oggetto appartiene ai ruoli dirigenziali della polizia di Stato, cioè a quel personale che … l'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001 pone in regime di diritto pubblico, escludendolo cioè dal sistema della dirigenza statale".

In sede di risposta all'osservazione mossa l'amministrazione con nota pervenuta in data 20.5.2004 e integrata con successiva nota fatta pervenire il 26.5.2004 ha sostenuto che "occorre considerare, in particolare, la portata dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove fa riferimento ai ruoli di cui all'art. 23 (all. 9). Un'interpretazione sistematica del dettato della legge porta a ritenere che il rinvio ai ruoli di cui all'art. 23 operato dal comma 4 dell'art. 19 sia riferito a tutti i dipendenti dello Stato, ivi compreso il personale della polizia di Stato, pur non essendo formalmente riconducibili ai ruoli di cui all'art. 23, appartengono tuttavia, senza alcuna ombra di dubbio, all'organizzazione amministrativa dello Stato. Sarebbe, pertanto, incongruo assimilare tali dirigenti, ai dirigenti non appartenenti alle amministrazioni dello Stato cui fa riferimento l'art. 19, comma 5 bis, del decreto legislativo 165/2001".

Le argomentazioni dell'amministrazione non sono apparse idonee, ad avviso dell'ufficio, a far ritenere superati i dubbi sollevati in sede istruttoria in ordine alla legittimità del decreto "*de quo*", né è risultata condivisibile la ricostruzione dell'amministrazione riguardo alla possibilità di ritenere che l'art. 19, comma 4, "non poteva non riferirsi altresì ai ruoli della Polizia di Stato", atteso che l'art. 3 del d.lgs. 165/2001 statuisce che "rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati … il personale militare e le forze di Polizia di Stato …".

Constatato il permanere delle perplessità esposte in narrativa, non chiarite né superate in sede istruttoria, il magistrato istruttore ha rimesso gli atti al consigliere delegato affinché lo stesso valutasse l'opportunità di deferire la questione alla compente sezione centrale del controllo, per acquisire la definitiva pronuncia sulla fattispecie esaminata.

Il consigliere delegato non ritenendo superati i dubbi di legittimità sollevati sul provvedimento in sede istruttoria ha reputato che sulla questione dovesse essere assunta una pronuncia collegiale ed ha rimesso, quindi, gli atti al presidente della sezione centrale del controllo per il deferimento della questione medesima alla sezione anzidetta.

Il presidente con ordinanza in data 8 giugno 2004 ha convocato per la data odierna in adunanza congiunta i due collegi della sezione centrale del controllo di legittimità su atti per la pronuncia sull'affare all'esame.

All'odierna adunanza l'avvocato dello Stato Caro Lucrezio Monticelli, in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel ribadire le argomentazioni già rese ostensive nelle memorie prodotte dall'amministrazione, ha concluso nel chiedere l'ammissione al visto del provvedimento all'esame in quanto ritenuto conforme a legge.

Considerato in

D I R I T T O

La questione deferita all'esame della sezione concerne l'attribuzione di un incarico di livello dirigenziale generale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad un dirigente dei ruoli della Polizia di Stato.

L'amministrazione nel conferire detto incarico richiama l'art. 19, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato dalla legge n. 145 del 2002.

Statuisce detto comma che: "Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 50 per cento della relativa dotazione agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6".

Il comma 5bis, introdotto dalla surriferita legge n. 145 del 2002, soggiunge che: "Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a

dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti".

Il sistema della dirigenza statale, prevede, dunque, più canali di accesso in ordine al conferimento degli incarichi dirigenziali ed in particolare per quanto riguarda le funzioni di livello generale le stesse possono essere attribuite a:

- dirigenti di prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23;
- altri dirigenti di seconda fascia appartenenti ai medesimi ruoli;
- dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui all'articolo 23, dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2;
- esterni di particolare e comprovata qualificazione professionale.

Tuttavia devesi precisare che, se per i dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 non esistono quote e limiti di conferimento, per tutti gli altri soggetti che possono accedere a funzioni dirigenziali di livello generale la legge stabilisce percentuali riferite alla dotazione organica che non possono essere superate.

Premesso quanto sopra l'amministrazione ritiene che il caso all'esame, riferito al dr. R.D.P. dirigente superiore tecnico ingegnere della Polizia di Stato, pur non ricompreso nella disciplina del decreto n. 165/2001 lo si possa far rientrare ugualmente mediante il ricorso ad una "interpretazione di carattere sistematico e sostanziale della norma".

Attraverso, quindi un'interpretazione sistematica del dettato della legge l'amministrazione è portata a ritenere che il rinvio ai ruoli di cui all'articolo 23, operato dal comma 4 dell'articolo 19, sia riferito a tutti i dipendenti dello Stato, ivi compreso il personale della Polizia di Stato. E ciò in quanto i dirigenti della Polizia di Stato, pur non essendo formalmente riconducibili ai ruoli di cui all'articolo 23, appartengono tuttavia, all'organizzazione amministrativa dello Stato e sarebbe, pertanto, incongruo assimilare tali dirigenti ai dirigenti non appartenenti alle amministrazioni dello Stato, cui fa riferimento l'articolo 19, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Osserva ancora l'amministrazione che "all'epoca dell'emanazione del provvedimento in corso di registrazione, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 165 del 2001 era stato sostituito dall'articolo 3, comma 4, della legge 15 luglio 2002, n. 145 che, al primo comma, contemplava tutti i ruoli dell'amministrazione dello Stato "anche ad ordinamento autonomo" e, perciò, anche quello della Polizia di Stato".

E pertanto, ad avviso dell'amministrazione allorquando l'articolo 19, comma 4, faceva riferimento ai fini del conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale ai ruoli di cui all'articolo 23 non poteva che riferirsi altresì ai ruoli della Polizia di Stato.

La sezione non condivide le argomentazioni prospettate dall'amministrazione.

In adesione a quanto osservato dall'ufficio la sezione ribadisce che il conferimento dell'incarico di che trattasi non poteva essere attribuito ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 3 della legge 15 luglio 2002, n. 145, in quanto il dr. R.D.P., destinatario dell'incarico "*de quo*" è un dirigente superiore tecnico ingegnere della Polizia di Stato e non appartiene, quindi, al ruolo unico dei dirigenti dello Stato.

La non appartenenza del dirigente di che trattasi al ruolo unico è espressamente prevista dall'art. 3, comma 1, del surriferito decreto legislativo n. 165 del 2001, che così dispone: "in deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrato ordinari … il personale militare e delle Forze di Polizia …".

Sul punto questa sezione del controllo ha già avuto modo di esprimere il proprio avviso (ad.za 12.1.2000, del. n. 12) in fattispecie riguardante il personale militare, escluso, come le forze di polizia, dal personale al quale si applicano le norme sulla privatizzazione del pubblico impiego.

D'altronde anche la stessa amministrazione nella nota di risposta (prot. 2963/G/26/1 del 20.5.2004) non può non riconoscere la non riconducibilità dei dirigenti della Polizia di Stato ai ruoli di cui all'art. 23, operato dal comma 4, del più volte citato art. 19, tuttavia appartenendo gli stessi all'organizzazione amministrativa dello Stato vuole sostenere per interpretazione sistematica che anche agli stessi possa far riferimento il summenzionato art. 23.

La tesi non è sostenibile avendo il legislatore, come dianzi riferito, disciplinato in modo diversificato i dipendenti in relazione alla posizione di diritto pubblico conservata ovvero in quanto trasferiti nell'ambito dell'area contrattualizzata.

Parimenti risulta priva di pregio l'argomentazione dell'amministrazione allorché sostiene che al momento dell'emanazione del provvedimento all'esame l'art. 23 del d.lgs. 165/2001 era stato sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge n. 145 del 2002, che avendo ripristinato i ruoli dei dirigenti presso le amministrazioni statali doveva ricomprendere anche quello della polizia di Stato.

Il riferimento ai fini del conferimento degli incarichi di livello generale in virtù dell'art. 19, comma 4, riguarda solamente i dirigenti appartenenti al ruolo unico di cui all'art. 23 succitato, anche se a seguito della soppressione di detto ruolo unico gli stessi dirigenti vengono fatti riconfluire nei ruoli delle singole amministrazioni.

In buona sostanza il più volte citato art. 19, comma 4, riguarda il personale contrattualizzato a prescindere dalle vicende intervenute "*medio tempore*" in ordine alla loro ricollocazione nei ruoli delle amministrazioni statali come è avvenuto con il recente d.P.R. n. 108 del 23.4.2004.

Dall'operazione di ricostituzione di separati ruoli dirigenziali presso le amministrazioni dello Stato è escluso il personale ricompreso nel regime di diritto pubblico.

Alla luce di quanto sopra la sezione conferma il giudizio di illegittimità del provvedimento all'esame la cui fattispecie non corrisponde alla previsione normativa di cui all'art. 19, comma 4.

L'Ufficio di controllo ha osservato che tale fattispecie sia piuttosto da ricondurre alla previsione dell'art. 19, 5 bis, così come peraltro hanno sostenuto altri organi della Presidenza del Consiglio (ufficio di bilancio e ragioneria, l'ex ufficio del ruolo unico della dirigenza).

La sezione sul punto pur convenendo sulla riferibilità della fattispecie all'art. 19, 5 bis, atteso il tenore della norma che prevede il conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti.. "purché dipendenti delle Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2," osserva, tuttavia, la necessità di esaminare "*funditus*"di volta in volta le singole fattispecie che fanno riferimento alla previsione di cui al succitato art. 19, 5 bis. Infatti la norma stessa precisa allorché devesi definire la posizione giuridica degli stessi dirigenti (collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento) il rinvio "ai rispettivi ordinamenti".

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato:

rifiuta il visto e la conseguente registrazione del provvedimento all'esame.

Depositata in segreteria il 7 luglio 2004.

Ordinanza n. 56 del 28 giugno 2004

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale dell'Abruzzo

ha emesso la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di responsabilità istituito dal procuratore regionale nei confronti di D.V., nato a XX rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli con elezione di domicilio presso l'avv. Concetta Maria Presti in L'Aquila via Persichetti 10; e D.M., nato a XX rappresentato e difeso dagli avv. Sabatino Ciprietti, Antonella Bosco, Mario Racco e Franco Gaetano Scoca, con elezione di domicilio presso l'avv. Concetta Maria Presti in L'Aquila via Persichetti 10.

PREMESSO

Con atto di citazione in data 14.11.2002, il procuratore regionale ha chiamato a rispondere i sigg.ri D.V. (ex assessore regionale alla Sanità) e D.M. (ex manager AUSL) dei danni arrecati rispettivamente alla Regione Abruzzo il primo (per euro 12 milioni 590mila 319), ed all'AUSL di Chieti il secondo (per euro 23 milioni 322mila 617).

I fatti contestati (anche in sede penale, come da comunicazione pervenuta il 13.5.2002 ai sensi dell'art. 129 disp. att. cod. proc. pen. dalla Procura della Repubblica di Pescara) concernono presunte indebite erogazioni di somme a carico del Servizio sanitario nazionale per servizi resi dalla casa di cura "Villa Pini d'Abruzzo s.r.l." con sede in Chieti.

Venuto il giudizio in discussione, in data 16 luglio 2003 veniva emessa ordinanza istruttoria n 61/2003/R riguardante adempimenti a carico del presidente della Regione Abruzzo e del procuratore regionale.

Con successiva ordinanza 26/2004 emessa a seguito della pubblica udienza del 28 gennaio 2004, questa Sezione affermava la necessità che fosse completata l'acquisizione della documentazione richiesta con la precedente ordinanza, comprese le sentenze penali intervenute, e disponeva, su richiesta dei convenuti, altresì l'acquisizione del provvedimento di archiviazione che, a detta degli stessi, risultava adottato dalla Procura regionale il 20/10/1998 su pregressa vertenza riguardante gli stessi fatti di causa, nonché copia del fascicolo dell'istruttoria allora compiuta, fatta eccezione per gli scritti anonimi e per quelli che potrebbero avere rilevanza penale nei confronti di altre persone terze rispetto al presente giudizio.

Con atto del 17 marzo 2004 il procuratore regionale ha opposto reclamo avverso detta ultima ordinanza per la parte attinente incombenti a suo carico.

Nel reclamo si rileva:
- il riferimento all'art. 111 Cost. novellato, posto dai convenuti a fondamento della richiesta di acquisizione, non costituisce valido supporto normativo alla ordinanza, giacché è riferito a commi applicabili soltanto al giudizio penale; la stessa, invece, si muoverebbe nel solco del c.d. potere sindacatorio riferibile all'art. 14 RD 13 agosto 1933 n. 1038 che proprio dalla suddetta novella costituzionale, laddove si vuole il giudice terzo, dovrebbe veder limitata la propria operatività;
- nessuna valida utilizzazione può esservi del documento richiesto, giacché la pendenza del giudizio penale sui medesimi fatti consentirebbe di ritenere irrilevante, ai fini di calcolo del termine prescrizionale, l'acquisizione documentale disposta dal Collegio;

- la condivisa affermazione della natura non provvedimentale del documento che dispone l'archiviazione è seguita, contraddittoriamente, dalla richiesta di un "provvedimento di archiviazione";
- vi è genericità e non identificabilità degli atti richiesti;
- infine, il lasso di tempo che si è interposto fino alla data fissata per la successiva udienza di merito (15 dicembre 2004) risulta eccessivo.

Conclude il P.R. per la revoca della ordinanza reclamata, nella parte in cui dispone incombenti a carico della Procura, per l'inammissibilità e l'irrilevanza dei mezzi di prova ivi disposti, e per il riesame della data della successiva udienza di merito.

La memoria dell' avv. Sabatino Ciprietti, depositata l'8 aprile 2008 per D.M. rileva che:
- il mezzo di impugnazione utilizzato dalla Procura non ha supporto normativo;
- se alla luce dei principii del giusto processo resta preclusa la possibilità che il collegio possa derogare ai limiti posti dalla domanda giudiziale, invece la parità delle armi a disposizione delle parti, sempre ex art. 111, può essere realizzata solo bilanciando gli intensi poteri istruttori del procuratore regionale almeno con la possibilità di ottenere l'acquisizione di documenti non disponibili altrimenti, secondo il metodo acquisitivo proprio anche del processo amministrativo;
- la richiesta di acquisizione e deposito di documenti a carico della Procura è conforme alla giurisprudenza delle SSRR che nella sentenza QM 28/1996 hanno individuato nel PM l'organo naturale per disporre consimili adempimenti;
-il Collegio non ha ampliato le richieste istruttorie della parte convenuta, giacché espressa richiesta del documento in questione è rinvenibile sia nelle memorie sia nell'intervento del difensore della medesima;
- non hanno ingresso in questa fase le considerazioni in ordine alla pretesa irrilevanza dell'acquisizione probatoria in questione sotto il profilo dell'interruzione del termine prescrizionale, essendo del tutto impregiudicata la decisione della causa anche su questo punto.

La difesa del convenuto conclude per la inammissibilità, improcedibilità e comunque infondatezza del reclamo.

Nella memoria depositata l'8 aprile 2008, l'avv. Mario Racco, sempre per D.M., rileva che:
- la contestazione della riferibilità al processo contabile del 3° comma del 111 Cost. non è condivisibile, sia perché il riferimento al giudizio penale che esso fa non preclude la sua valenza di principio generale, sia perché il giudizio contabile di responsabilità si è andato sempre più strutturando come un' azione con la quale si chiede una condanna, il che giustifica il trasferimento in esso delle modalità di attuazione di principi di giusto processo riferiti primariamente al processo penale;
- viene riaffermata la necessità di garantire armi pari alle parti in modo sostanziale, attribuendo, a fronte dei poteri istruttori del PM, che vengono specificamente richiamati ed elencati in memoria, la facoltà per il convenuto di chiedere l'acquisizione di un documento che non è nella sua disponibilità bensì in quella del PM stesso;
- viene ribadita la sussistenza di una formale richiesta della parte convenuta per l'acquisizione dell'atto di archiviazione in questione;
- viene ritenuta irrilevante la questione terminologica provvedimento o non, per l'atto che dispone l'archiviazione;
- suscita perplessità l'affermazione della dubbia esistenza di un atto corrispondente a quello richiesto dal collegio.

In conclusione, si chiede il rigetto dell'istanza.

Chiamata la causa, il presidente, constatata la presenza di tutte le parti del processo, rileva che, anche a ragione della atipicità del rimedio esperito dal P.R. (reclamo al collegio avverso ordinanza resa dallo stesso collegio sul presupposto dell'applicabilità al giudizio contabile dell'art. 178 c.p.c.) nonché della rilevanza delle questioni poste nelle memorie deposi tate, ritiene di dover procedere alla discussione della causa in pubblica udienza, anziché in camera di consiglio come precedentemente disposto con proprio decreto, ed all'uopo dispone in tal senso con ordinanza dettata a verbale, sentito il collegio e le parti.

Apertasi la discussione, da parte dei convenuti si manifesta adesione al provvedimento su indicato.

Invece, il procuratore regionale avanza riserve in ordine alla conversione del rito di camera di consiglio in pubblica udienza sotto il profilo che il provvedimento avrebbe dovuto essere preventivamente comunicato alla parte attrice.

Per quanto riguarda l'atto di archiviazione, il pubblico ministero ritiene di dover precisare in primo luogo la genericità dell'indicazione contenuta nella richiesta di parte e nella ordinanza in quanto che la data alla quale viene riferito il documento richiesto non corrisponde all'adozione di un atto, bensì alla protocollazione in arrivo del più volte richiamato libretto giallo.

Il pubblico ministero sostiene poi la tesi della inutilità della richiesta acquisizione documentale, in quanto relativa ad altra istruttoria, e della non rilevanza, dato che, a suo giudizio, la pendenza del giudizio penale è da ritenersi fatto idoneo a interrompere il decorso del termine prescrizionale. In ogni caso, quello che viene richiesto altro non è che un atto interno privo di rilevanza decisoria ed anzi senza effetti su questa istruttoria, da ritenersi completamente nuova. Ciò premesso la Procura ritiene che l'atto in questione non rappresenti e non possa rappresentare, per sua natura, una prova e che quindi il collegio, il quale avrebbe la facoltà di richiedere prove in senso proprio, in questo caso non ha potere di ordinanza istruttoria. In base alla normativa vigente, soltanto a seguito dell'emissione di formale invito a controdedurre, l'atto di archiviazione assume una propria connotazione documentale ed una consistenza in termini di doverosità e irretrattabilità, le quali sono invece, per la medesima normativa, qui assenti.

La Procura ritiene inoltre di dover sottolineare come la fissazione di udienze assai lontane nel tempo appare nel concreto giustificabile soltanto se il collegio ritenesse utile attendere l'esito del procedimento penale. Ma in questo caso il riferimento all'attesa della maturazione del procedimento penale avrebbe dovuto essere esplicitato e non lasciato implicito e sotteso. L'avvocato Ciprietti, intervenendo anche per l'avv. Bosco, ha affermato che è in realtà la Procura con il suo argomentare a bistrattare l'articolo 111 della Costituzione, ed anche il *modus operandi* non appare privo di profili censurabili. Se infatti la difesa non avesse intravisto sul tavolo del pubblico ministero il fascicolo in questione, quegli atti non sarebbero mai stati riportati alla luce. Se il procuratore afferma che la istruttoria è stata effettuata *ex novo*, consenta allora di verificarlo, esibendo gli atti del fascicolo che assieme all'atto di archiviazione sono stati ugualmente richiesti.

L'avvocato Racco ritiene, in riferimento all'articolo 111 della Costituzione, laddove si invoca la terzietà e la imparzialità del giudice, che tale imparzialità trova piena applicazione proprio attraverso la richiesta di atti utili ad un giudizio più equo. Ritiene poi che il pubblico ministero non possa da un lato negare l'esistenza di un atto quale quello richiesto in ordinanza e poi argomentare in ordine alla inconferenza della richiesta. L'avvocato Maria Athena Lorizio, presente per delega dell'avv. Cerulli Irelli, in difesa del convenuto D., afferma che la posizione della Procura più che non condivisibile appare generatrice di perplessità. Si deve infatti considerare non confacente alla posizione e alla funzione di una parte pubblica la resistenza all'acquisizione documentale giacché il pubblico ministero appare istituzionalmente come colui che ha interesse alla più ampia allegazione degli atti per l'acclaramento della verità in ragione del proprio ruolo.

Quanto alla dilazione della successiva udienza di merito a dicembre 2004, ritiene che essa non nuoce alla giustizia considerando che non si è comunque ancora completata l'acquisizione degli atti a suo tempo chiesti alla Regione.

L'avvocato Scoca, eccepita preliminarmente l'inammissibilità del reclamo, rileva che il pubblico ministero resiste non tanto perché non si tiene in dovere di adempiere, quanto perché non ritiene che al collegio competa il potere di emanare l'ordinanza in questione.

Con ciò il pubblico ministero raffigura un giudice privo di poteri istruttori: ma, se è vero che il potere sindacatorio - figura peraltro di dubbia esistenza - può essere in contrasto con i principi del giusto processo ove in tale potere si faccia rientrare anche la possibilità di chiamare *iussu iudicis* ulteriori parti in giudizio, con riferimento invece a poteri istruttori, a richiesta di parte, non possono essere posti limiti.

Ciò avviene anche nei riti connotati da maggiore disponibilità del processo civile, nei quali il giudice ha ampio potere di chiedere atti alle parti ed anche ai terzi.

Rileva l'avv. Scoca alcuni aspetti di parallelismo tra giudizio contabile e giudizio amministrativo, osservando che pubblico ministero e amministrazione potrebbero dare luogo ad uno sbilanciamento delle forze e delle armi disponibili, se non vi fosse, in ossequio allo schema del giudizio dispositivo con metodo acquisitivo, ampia facoltà di acquisizioni istruttorie conferita al collegio dall'art. 14 del relativo regolamento di procedura.

Esaminando criticamente la negazione di rilevanza del mezzo di prova sul quale si verte, l'avv. Scoca ritiene del tutto discutibili le conclusioni del PM in proposito, laddove sembra presumere da una lato che il *dies a quo* del termine prescrizionale possa coincidere con l'arrivo in Procura della *notitia damni* e dall'altro lato che il giudizio penale sospenda il decorso del termine medesimo.

In ogni caso ritiene che il giudizio di rilevanza, come quello sulla fondatezza della eccezione di prescrizione, non può essere sottratto al Collegio non consentendo ad esso la piena conoscenza di tutti gli atti, anche quelli con "rilevanza interna" che il Collegio reputi utili.

In replica, il pubblico ministero precisa che ha ritenuto necessario sollevare la questione della rilevanza probatoria per "preservare il collegio da un' inondazione di atti non rilevanti", che comporterebbe una dilatazione dei tempi del processo. Si chiede poi quale conseguenza deriverebbe da un mancato adempimento da parte della Procura regionale dell'ordine del Collegio. Se infatti ne derivasse la soccombenza, ciò significherebbe che effettivamente l'acquisizione probatoria (o la mancata acquisizione) è ritenuta dal Collegio stesso in grado di decidere la causa. Una prospettazione del *dies a quo* coincidente con il fatto (che è del 1995) potrebbe infatti portare a ritenere decorso il termine prescrizionale quinquennale.

Ritiene, infine, di precisare che non intende contestare la potestà del collegio in proposito, ma piuttosto evitare un affaticamento del giudizio su atti "o irrilevanti o ridondanti" con riferimento alla vertenza azionata, da ritenersi del tutto nuova e distinta dalla precedente.

Tutto ciò premesso in fatto, il Collegio rileva:

1 - In primo luogo, ed in punto di rito, non appaiono condivisibili le obiezioni del procuratore regionale in ordine a presunti vizi di legittimità che deriverebbero dal provvedimento presidenziale che ha disposto, sentite le parti, che la discussione della causa avvenga in pubblica udienza, anziché in Camera di consiglio, né si condivide la osservazione, secondo cui, sarebbe stata opportuna, se non necessaria, la preventiva comunicazione alla parte attrice. Non si vede, infatti, quale lesione possa avere avuto parte attrice dalla opzione della pubblica udienza, motivata dalle maggiori garanzie di trasparenza che essa offre e dalla rilevanza delle questioni sollevate dalle parti, mentre un eventuale profilo di illegittimità potrebbe essere, se mai, ravvisabile ove si fosse proceduto in senso opposto e, cioè, si fosse proceduto alla conversione da un rito più trasparente e garantista ad uno dotato di minor grado di tutela della pubblicità e del contraddittorio.
Nel caso presente, considerata la indubbia carenza di specifiche indicazioni in ordine al rito da seguire, appare non solo opportuno ma anche doveroso assicurare quella pienezza della trasparenza, della pubblicità e del contraddittorio che solo il rito principale, al quale l'ordinamento conferisce posizione senza dubbio preferenziale, certamente garantisce appieno.
Basterà, in proposito, richiamare quanto, di recente, la Corte di cassazione, a sezioni unite (sent. n. 10841 del 10/07/2003) ha chiarito, e cioè che anche ove sia prescritta normativamente la camera di consiglio – si trattava di regolamento di giurisdizione – la celebrazione del processo in pubblica udienza "non determina alcun pregiudizio ai diritti di azione e difesa delle parti, considerato che l'udienza pubblica rappresenta (…) lo strumento di massima garanzia di tali diritti, consentendo ai titolari di questi di esporre compiutamente i propri assunti nell'osservanza più piena del principio del contraddittorio".

2 - Una seconda questione preliminare che si pone è rappresentata dalla eccezione di inammissibilità del reclamo proposto al collegio (sollevata dai convenuti), in quanto proposta avverso un'ordinanza istruttoria adottata da questo stesso collegio (la n.26 de 27.2.2004), reclamo fondato sulla norma di cui all'art 178 c.p.c., che prevede la possibilità di tale rimedio avverso

ordinanze del giudice istruttore cui compete l'istruttoria della causa nel processo civile. A tale riguardo, osserva il collegio, che l'art.26 del r.d. 13 agosto 1933, n.1038, con il quale è stato approvato il regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, nel prevedere con rinvio dinamico che nei procedimenti di competenza della stessa Corte si osservano le norme ed i termini della procedura civile, ne subordina l'applicazione alla compatibilità con la diversa struttura del procedimento contabile ed alle norme procedurali specifiche della normativa contabile. Segue da ciò che, data la diversa struttura del processo contabile in cui non è presente la figura del giudice istruttore (salvo l'ipotesi di delega espressa conferita dal collegio ad un proprio componente ex art.15,co.2, dello stesso r.d.) non può farsi applicazione della norma di cui all'art. 178 c.p.c. e quindi non è ammissibile un reclamo (al collegio) in senso proprio avverso l'ordinanza collegiale. Sennonché, poiché non è dubbio che sussiste in capo al collegio un ampio potere di revoca *motu proprio* delle ordinanze istruttorie, parimenti deve riconoscersi la legittimazione alle parti di richiedere al collegio di riesaminare i provvedimenti istruttori adottati.
In relazione,quindi, al principio generale di conservazione degli atti giuridici, si può ritenere, rigettando la eccezione di inammissibilità sollevata dai convenuti, che l'atto del procuratore regionale altro non è che sollecitazione al riesame della suddetta ordinanza, nel rispetto, ovviamente, della pienezza del contraddittorio. Alla luce di tale considerazione, può procedersi all'esame delle richieste formulate nell'atto in esame.

3 - A tale riguardo, sembra al collegio di poter individuare le seguenti questioni sollevate dalla parte pubblica. La richiesta di revoca dell'ordinanza istruttoria sembra involgere anzitutto i limiti che dovrebbe incontrare il giudice contabile nel potere acquisitivo o meglio integrativo delle prove. Secondo il procuratore regionale, premesso che la previsione dell'ampia acquisizione di ogni atto, elemento e mezzo di prova contenuta nel 3 comma dell'art.111 Cost. novellato troverebbe applicazione nel solo processo penale, la funzione di arbitro che deve assumere il giudice terzo ed imparziale comporterebbe la necessità inderogabile per il giudice di giudicare "*secundum alligata et probata*".
Deduce, quindi, parte attrice che non può questo giudice disporre l'acquisizione, come richiesto da parte convenuta, del provvedimento di archiviazione, disposto, a quanto affermano i predetti, a favore di altri soggetti non convenuti in giudizio per gli stessi fatti di causa, per dedurne, eventualmente, il decorso del termine di prescrizione. Quindi, "nemmeno la formula costituzionale in condizioni di parità potrebbe giustificare l'ordine impartito alla parte attrice di depositare atti d'ufficio". In riferimento, poi, all'atto di archiviazione, ed ai fini della sua esatta configurazione aggiunge il procuratore nell'atto di deposito in data 8 gennaio 2004, confermato con dovizia di argomentazioni in udienza, che, come affermato dalla "costante giurisprudenza della Corte dei conti" lo stesso è ritenuto "ontologicamente di natura interna e provvisoria, nonché priva di qualunque rilevanza autoritativa o giustiziale, cosicché si ritiene che possano essere acquisiti al giudizio, per gli effetti decisionali conseguentemente comportati, esclusivamente gli atti muniti di sufficiente certezza, consistenza probatoria e definitività, non anche quelli di carattere contingente".
Ora, ciò premesso, osserva questo giudice che, per porre nei termini giusti il delicato problema sollevato dal procuratore regionale e che attiene sostanzialmente ai poteri istruttori attribuiti al giudice contabile dal regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti approvato con r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, e segnatamente dagli artt. 14 e 15, non si può non partire dalle peculiarietà del giudizio contabile che non solo è caratterizzato dalla presenza necessaria, come attore, del procuratore regionale abilitato a promuovere i relativi giudizi nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico (Cass. n. 12827/82 e 9780/98), ma anche dalle finalità pubbliche (cfr.da ultimo Cass. su. civ. n.19667/2003) perseguite.
La finalità che persegue la giurisdizione contabile è sicuramente quella di tutelare l'interesse oggettivo alla corretta gestione delle pubbliche risorse attraverso l'accertamento delle responsabilità e quindi di contribuire all'attuazione del precetto costituzionale, sancito dall'art. 97, che vuole che la P.A. si conformi a criteri di buon andamento e di imparzialità.
Tale peculiarietà, con conseguente attribuzione di più intensi poteri istruttori o della singolare prerogativa, ad es., di poter porre a carico del responsabile, in presenza di particolari circostanze, solo una parte del danno accertato, giustifica sul piano normativo l'esistenza di due tipi di giurisdizione, quella civile e quella contabile (vedasi art. 52 co. 2 del r.d. 12.7.1934, n. 1214, che pone l'obbligo per il giudice contabile di valutare le singole responsabilità e consente allo stesso giudice di porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto; analoghe disposizioni reca, nel testo novellato dalla l. 639/96, la l. 20/94 art. 1 co. 1-quater).

Si può affermare con la Corte di cassazione (s.u. civ. n. 19667/2003), in definitiva che il "discrimine tra le due giurisdizioni risiede infatti unicamente nella qualità del soggetto passivo, e, pertanto, nella natura – pubblica o privata – delle risorse finanziarie di cui esso si avvale".
Sennonché, l'attribuzione dei particolari poteri istruttori previsti dagli artt. 15 e 16 del reg. proc. per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti approvato con r.d. 13.8.1933, n. 1038 non può essere solo spiegata o giustificata con l'esistenza dei richiamati interessi pubblici tutelati in sede di giurisdizione contabile, quanto anche con la necessità della ricerca delle effettive responsabilità, anche a garanzia dell'interesse degli stessi convenuti, come fatto rilevare dalla difesa degli stessi.
Non può ignorarsi, infatti, che i soggetti convenuti in giudizio, spesso, rappresentano l'anello terminale e più debole della catena delle responsabilità e che sovente gli stessi si trovano in difficoltà, se non nella impossibilità, di addurre elementi probatori a discarico di fronte a poteri forti o ad amministrazioni, che non collaborano nelle indagini e nelle istruttorie disposte dalla Procura, qualche volta anche a copertura di altre responsabilità.
Per le considerazioni svolte non sembra lecito dubitare della perdurante validità della normativa richiamata in relazione ai principi di cui all'art. 111 novellato.
Già alla stregua della stessa normativa civilistica, che riconosce al giudice ordinario ampi poteri istruttori, come ha osservato la difesa dei convenuti, sarebbe assolutamente legittima l'attribuzione al giudice contabile del potere istruttorio, senza che con ciò fosse violato il principio del giudice terzo ed imparziale.
Sennonché, ritiene questo giudice che nel processo contabile si pongano ulteriori ragioni che giustificano più intensi poteri istruttori e ciò proprio per garantire una più efficace tutela dei convenuti, anche considerando, che, nell'alternarsi delle maggioranze negli enti ed al governo, occorre che sia sempre garantita da parte un organo terzo ed imparziale l'acquisizione di documenti o atti rilevanti per il decidere, anche a fronte di comportamenti elusivi della P.A.
A tale riguardo occorre ricordare che la norma costituzionale statuisce anche che nel processo deve essere assicurata la piena parità delle parti ed il rispetto del principio del contradditorio ; quindi, ad avviso di questo giudice, occorre coordinare il principio della terzietà con il principio che tende ad assicurare la pienezza della difesa, nel rispetto del contradditorio.
Ora, nel processo contabile vi è sicuramente una situazione di tendenziale disuguaglianza tra le parti per la posizione di debolezza in cui si vengono a trovare i convenuti, che soggiacciono all'ampio potere inquisitorio del procuratore regionale.
Tale posizione, come efficacemente messo in luce dalla difesa, è riequilibrata dal potere istruttorio, di carattere integrativo, che saggiamente l'ordinamento riconosce al giudice, senza con ciò minarne la condizione di terzietà.
Anzi, come dimostra proprio il caso in esame, in cui i convenuti, a quanto affermano, non hanno fatto in udienza che reiterare una richiesta di acquisizione di atti non soddisfatta dalla parte attrice in sede di istruttoria preliminare, proprio la possibilità di ottenere attraverso il giudice tale documentazione realizza a pieno il diritto di difesa.
Pertanto, non può condividersi l'assunto della parte attrice secondo cui il giudice contabile debba essere vincolato agli elementi probatori introdotti dalle parti, in quanto il principio del giudice terzo ed imparziale comporterebbe la necessità inderogabile per lo stesso di giudicare "*secundum alligata et probata*".
Vi è un'ulteriore considerazione da fare: la norma fondamentale che regola il processo contabile è quella di cui all'art. 82, comma 2, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, che prevede che "quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio".
Ciò rende necessario, fermo restando il *petitum* e la *causa petendi*, che si accertino le responsabilità connesse ad uno stesso evento nell'ambito di un unico processo e che il giudice contabile, specie su richiesta dei convenuti, possa disporre la integrazione del contradditorio, se questo può servire a ricostruire più fedelmente di quanto fatto con l'atto introduttivo la verità processuale e il quadro delle responsabilità.
In questo caso, la acquisizione di altri mezzi istruttori e la eventuale integrazione del giudizio con la eventuale chiamata in causa di altri presunti responsabili non costituisce che esplicazione o attuazione del pieno rispetto del principio di difesa (del resto anche il codice di rito prevede forme assimilabili di chiamata di terzo o ad iniziativa della parte, art. 106, oppure del giudice, art. 107 c.p.c.). e della necessità di accertare tutte le responsabilità nell'ambito di un unico processo.
Tale orientamento è seguito dalla sezione I (sent. 357/2001) di appello nonché dalla II sezione di appello, che da ultimo (sent. n. 64/2003) ha affermato che l'art. 111 non si pone in contrasto con il potere del giudice di chiamare in causa, giusta l'art. 47 r.d. n. 1038/1933, quei soggetti che, se pur

non convenuti, siano interessati allo specifico processo, trattandosi di un potere sostanzialmente coincidente con quello attribuito al giudice civile dall'art. 107 c.p.c..
Alla luce di tali considerazioni, non possono condividersi le perplessità sollevate da parte attrice circa la carenza di poteri istruttori o della compatibilità degli stessi in riferimento al ricordato principio del giudice terzo.
Al contrario, suscita fondati dubbi di costituzionalità la norma di cui all'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, come modificato dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, che configurerebbe, secondo l'interpretazione data dal procuratore regionale, un atto "interno", non conoscibile né dal giudice né dai convenuti tratti a giudizio successivamente alla disposta chiusura di istruttoria a carico di altri soggetti non convenuti.
Tale disposizione appare in contrasto con gli artt. 24 e 111 della Costituzione, in quanto, non essendo prescritto né l'obbligo di motivazione né l'obbligo di comunicazione alla parte interessata né l'obbligo di deposito del provvedimento in parola in giudizio, per i riflessi che tali omissioni possono avere sull'esercizio pieno del diritto di difesa da parte degli altri soggetti che sono stati successivamente convenuti in giudizio, ciò viene a violare il diritto di difesa e ad impedire l'istaurarsi di un pieno contradditorio tra le parti.
La mancata previsione da parte del legislatore di un qualsiasi controllo esterno rende verosimile la tesi sostenuta dal procuratore che si tratterebbe di un atto interno, che perciò stesso si sottrarrebbe a qualsiasi forma di pubblicità e controllo giurisdizionale, con conseguente impossibilità per il giudice di acquisizione.
Osserva in più questo giudice che le modifiche apportate dalla legge n. 639/1996 hanno introdotto tali e tanti elementi di apprezzamento discrezionale (dalla valutazione dell'esistenza della colpa grave o della semplice colpa alla valutazione del vantaggio comunque apportato all'ente alla insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali) che rendono necessario un controllo giudiziale sull'esercizio dell'azione di responsabilità e del connesso potere di archiviazione.
Nel corso della discussione orale, il procuratore regionale ha particolarmente insistito sulla natura "interna" dell'atto di archiviazione, non sottoposto ad alcuna forma di pubblicità, motivazione e trasparenza, sembrando financo di disconoscere la natura di atto provvedimentale .
A causa della addotta (dal P.R.) "non acquisibilità" dell'atto per la natura stessa di esso, ad avviso del collegio, si è determinata una situazione di stallo del processo, che deve comunque giungere a definizione sia per l'interesse pubblico sotteso sia per il diritto della difesa a vedere acquisiti gli atti richiesti con l'ordinanza non eseguita dal pubblico ministero.
Se si aderisse alle prospettazioni della Procura si sarebbe infatti in presenza di una archiviazione disposta con atto interno non opponibile né conoscibile, ancorché possa essere rilevante ai fini, come sostiene la difesa, della prescrizione, in definitiva di un "non atto", una mera annotazione priva di qualsiasi valenza sia decisoria sia probatoria. Verrebbe così avallata una lettura dell'assetto conseguente alle riforme del 1994 e del 1996 che presenta profili di contrasto con l'art. 111 novellato che vuole che il processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, il che non sembra accadere quando venga opposto la segretezza di un atto così rilevante agli effetti della chiarezza del quadro delle possibili responsabilità o delle cause esimenti della responsabilità.
La rilevanza della questione appare conseguentemente evidente, non potendosi il processo decidersi senza una previa verifica della norma citata che disciplina o meglio non disciplina affatto il delicato istituto della archiviazione.
La mancata previsione di una formale conclusione dell'istruttoria pregressa, da assoggettare eventualmente al vaglio di un giudice istruttore, non solo priva i soggetti coinvolti nella istruttoria priva di chiusura (che potremmo dire *acauda*) di un qualsivoglia riscontro conclusivo della vicenda, ma li pone, come nel presente caso, nella impossibilità di avvalersi a propria difesa degli esiti, qualora ad essi favorevoli o comunque significativi, di una pregressa istruttoria in un giudizio su fatti che possono presumersi coincidenti o correlati o riferibili (e l'incertezza sul punto è ulteriore sintomo della irragionevole disciplina in proposito) a quegli altri.
La possibilità di dare altra lettura alle disposizioni suddette e quindi di trarne una norma compatibile con i principii di diritto alla difesa si presenta peraltro assai difficilmente esperibile. Non si rinviene nelle norme regolanti l'attività della Procura, ma in particolare nell'art. 5 della legge 19/1994 e nelle successive norme recate dalla l. 639/96 che specificamente disciplinano questi aspetti, la estensibilità della disposizione che prevede l'archiviazione in seguito alla scadenza e alla mancata proroga dei termini.
La norma suddetta, laddove non prevede un generalizzato dovere di conclusione formale delle istruttorie dà luogo ad una distinzione della posizione di colui che sia stato raggiunto da atti istruttori di vario tipo (per il quale non è prevista la necessità di definire formalmente la chiusura

dell'istruttoria) e colui che sia stato raggiunto da formale invito a controdedurre (per il quale un atto specifico è previsto ancorché di natura dubbia) è contraria al principio di ragionevolezza e a quello di eguaglianza garantiti dalla Carta costituzionale. Le due diverse posizioni sopra indicate non sono infatti sufficientemente differenti da giustificare una disciplina a tal punto difforme che si articola in un caso nell'adozione di un provvedimento formale e non nell'altro.
Si ritiene pertanto su questo punto di rimettere la questione al Giudice delle Leggi per la non manifesta infondatezza del contrasto dell'art. 5, comma 1, della Legge n. 19/1994 anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 11 marzo 1953, n.87;
ritenuta la rilevanza, ai fini del presente giudizio, e la non manifesta infondatezza, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 della Legge n. 19/1994, nel testo sostituito dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 639, per contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma e 111, secondo comma, della Costituzione, nei termini di cui in motivazione;

ordina la sospensione del giudizio;
ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al presidente della Camera dei deputati ed al presidente del Senato, oltre che alle parti costituite.

Così deciso, in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 5 maggio 2004.

Sentenza n. 2076 del 20 ottobre 2003

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la regione Lazio
(Pres. Pasqualucci - Est. Della Ventura - Procura regionale c/F.R. e altri (avv.ti Pellegrino, Lauteri, Medugno, Marotta))

Responsabilità contabile e amministrativa - Amministratori e dipendenti degli enti locali - Spese sostenute per la comunicazione istituzionale - Scelta insindacabile da giudice - Non sussiste - Difetto di giurisdizione- Non sussiste - colpa grave - Non sussiste.

Al Giudice contabile è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e di opportunità compiute dall'autorità amministrativa, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi, mentre, viceversa è consentito il vaglio dell'attività discrezionale degli amministratori, con riferimento alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa, alfine di stabilire se la scelta risponda a quei criteri di prudente apprezzamento cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati.

L'insindacabilità delle scelte amministrative, prevista all'art. 3 della legge n. 639/1996 (modificativa dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994), non esclude cioè la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale, verifica che si avvale di parametri esterni, quali la competenza, il termine e la materia, ed interni; il rapporto fra fine istituzionale e fine concreto ; la congruità e la proporzionalità delle scelte; i princìpi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione.

La definizione di colpa grave, intesa dalla giurisprudenza della Corte dei conti, si fonda sulla volontà dell'amministratore e/o agente pubblico che agisce illecitamente e con protervia, nonostante le chiare e contrarie indicazioni fornite dalla legge.

Non sussiste un comportamento caratterizzato da colpa grave per quegli amministratori e/o dirigenti di un Comune, i quali, nella convinzione di operare legittimamente, in ossequio alle recenti norme in tema di comunicazione istituzionale, hanno utilizzato le risorse finanziarie pubbliche, per inoltrare ai cittadini della comunità una lettera con cui il sindaco rendeva noti i motivi delle sue anticipate dimissione, come l'essersi candidato al Parlamento nazionale, ricordando i risultati conseguiti durante il proprio mandato.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio di responsabilità trae origine dall'avvenuta spedizione, nel gennaio 2001, a n. 1.260.420 capi famiglia romani, di una lettera da parte del sindaco di Roma, nella quale lo stesso primo cittadino annunciava le proprie dimissioni dalla carica (in vista della partecipazione alla campagna elettorale nazionale), ringraziava i concittadini per la fiducia accordatagli, elencava alcune delle iniziative realizzate dall'amministrazione da lui diretta. La spedizione faceva seguito alla determinazione dirigenziale n. 614 del 29 dicembre 2000, a firma del Capo di Gabinetto del sindaco, con la quale erano integrate le disponibilità di bilancio, previsto che il servizio fosse realizzato a mezzo Poste S.p.A. e disposto, infine, che la spesa complessiva (lire 615.158.156 comprensive di IVA), gravasse sul bilancio comunale per il 2000.
Sostiene il PM che il contenuto della lettera si rivela privo di ogni requisito che consentisse di ricomprenderne la trasmissione tra le finalità del comune di Roma, così da giustificarsi l'avvenuta imputazione della relativa spesa a carico del bilancio dell'ente locale; la vicenda concreterebbe allora un evento lesivo per le finanze del comune di Roma, di importo pari al costo di spedizione della lettera (detratta l'IVA). Di detto danno sarebbero responsabili i convenuti; in particolare, il sindaco *pro-tempore*, per avere impresso il primo e determinante impulso alla iniziativa di spesa; il Capo di Gabinetto, per avere assunto di propria volontà una iniziativa contraria agli interessi del

pubblico erario (prima adottando la determinazione 29.12.2000, n. 614, poi impegnando contrattualmente il comune con la Postel S.p.A.); la dr.ssa N., direttore *pro-tempore* del dipartimento I, per non avere impedito il corso dell'iniziativa; infine, la dirigente *pro-tempore* della IX u.o. di Ragioneria, per avere apposto il proprio "visto per la regolarità contabile e la copertura finanziaria" alla ripetuta determinazione dirigenziale n. 614/2000, oltre ad aver consentito l'ulteriore corso dei mandati di pagamento in favore della Postel S.p.A..
Prima di procedere all'esame dei punti in contestazione, come sopra riassunti, appare non inutile rammentare che le norme positive (art. 82 e segg. R.D. n. 2440/1923 - Legge di contabilità generale dello Stato; art. 1 e segg. L. 14 gennaio 1994, n. 20) richiedono la necessaria compresenza di più elementi per l'esistenza della responsabilità amministrativa a carico di un soggetto; i suddetti elementi essenziali vanno, come noto, identificati, oltre al rapporto di servizio con l'ente pubblico (la cui sussistenza qui non è ovviamente posta in discussione per alcuno dei convenuti), nella condotta antigiuridica da parte dell'agente, nel danno (evento), nell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) ed infine nel nesso di causalità tra l'azione e l'evento.

2. Ciò posto, e seguendo l'ordine logico delle problematiche da dirimere, occorre scrutinare, con priorità rispetto alle altre, l'eccezione - proposta dalla difesa dell'ex sindaco, ma anche da altri convenuti - relativa al preteso difetto di giurisdizione di questa Corte dei conti nella fattispecie, a causa della insindacabilità, nel merito, dell'attività posta in essere nella fattispecie (e della cui correttezza dubita appunto la pubblica accusa): insindacabilità che deriverebbe dal disposto dell'articolo 1, comma l, della legge n. 20 del 1994 - come modificato dal decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con la legge 20 dicembre 1996, n. 639 - il quale prevede espressamente che "... la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata agli atti ed alle omissioni commesse con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali".

2.1. Sul punto, occorre precisare che la disposizione del 1996, su riportata, in realtà non modifica i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in terna di sindacato di questo Giudice sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione (tra l'altro, lo stesso tenore letterale della norma vale ad escludere una specifica volontà innovativa da parte del Legislatore "... ferma restando l'insidacabilità ..."): princìpi secondo i quali al Giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e di opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi, mentre viceversa è consentito - e anzi connaturato alla tipologia di giudizio - il vaglio dell'attività discrezionale degli amministratori, con riferimento alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa, al fine di stabilire se la scelta risponda a quei criteri di prudente apprezzamento cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati: Corte dei conti, sezione Emilia-Romagna, n. 747 del I ottobre 1999. L'insindacabilità delle scelte amministrative, di cui alla norma appena ricordata, non esclude cioè la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale stesso; verifica che si avvale di parametri esterni (quali la competenza, il termine e la materia) ed interni (rapporto fra fine istituzionale e fine concreto; congruità e proporzionalità delle scelte; princìpi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione): Corte dei conti, sezione II app., n. 162 del 27 maggio 1999.
La nuova disposizione, in altri termini, riafferma più semplicemente la necessità - già comunque tenuta ben presente dalla giurisprudenza - di distinguere tra merito dell'azione amministrativa (in ordine al quale non è ammissibile il sindacato del giudice) e conformità di tale azione ai canoni generali su ricordati.
Né, per altri versi - contrariamente a quanto ritenuto dai convenuti - potrebbe ritenersi attentare all'autonomia degli enti locali, costituzionalmente garantita (arti. 114 e segg., nuovo testo, Cost.) o invasiva del merito delle scelte discrezionali, la verifica, da parte del Giudice, se nel caso concreto una data iniziativa sia informata ai princìpi generali cui tali scelte si debbono attenere: la discrezionalità amministrativa, per quanto ampia possa essere, non può non incontrare limiti invalicabili, costituiti dall'interesse pubblico per il quale il relativo potere è assegnato alla p.a., oltre che dai su riferiti precetti di razionalità ed imparzialità; diversamente opinando, essa si risolverebbe infatti nell'illimitato arbitrio del potere pubblico e conseguente sua assoluta irresponsabilità.

2.2. Orbene, applicando i canoni su evidenziati, emerge chiaramente che nel caso in esame l'eccezione prospettata si appalesa priva di pregio e deve essere rigettata. Questo Collegio, infatti, viene chiamato oggi a valutare il comportamento dei sindaco e dei funzionari convenuti, in relazione

all'esercizio dell'attività di comunicazione istituzionale, come espressamente disciplinata dalle norme della legge 7 giugno 2000, n. 150, tenendo anche conto delle caratteristiche e dei compiti dell'amministrazione interessata. Non si tratta, allora, di sindacare il merito di una scelta compiuta, bensì di fare chiarezza sulla sussistenza, o meno, delle condizioni cui è subordinato l'esercizio legittimo e lecito del potere dì scelta in quella materia; occorre cioè accertare se i soggetti agenti abbiano tenuto conto, o meno, delle prescrizioni di legge e se siano stati rispettati il principio di ragionevolezza e quelli della economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa, costituzionalmente garantiti anch'essi (arti. 95 e 97 Cost.: cfr. *ex plurimis,* per analoghe evenienze, Corte dei conti, sezione giurisdizionale Campania, sentenza n. 29 del 23 aprile 1998; SSAR., n. 4 del 1 marzo 1999; sezione III app., n. 123 dell'8 giugno 1999; sezione Friuli-Venezia Giulia, n. 4 del 17 gennaio 2000; sezione Sardegna, n. 121 del 4 febbraio 2000; sezione II app., n. 216 del 19 giugno 2001.

3. Possono dunque essere esaminate, nel merito, le contestazioni mosse dal requirente all'operato dei convenuti e poste all'attenzione di questa Corte.
Il PM, in sostanza, afferma la sicura contrarietà dell'iniziativa assunta dall'allora sindaco di Roma e realizzata dagli uffici diretti dagli altri tre convenuti, alle norme della legge n. 150/2000 sulla comunicazione istituzionale (donde, l'illiceità dei con seguenti comportamenti, il conseguente danno alle pubbliche finanze, nonché la colpa grave per avere violato norme di legge di non ardua interpretazione).
Le prospettazioni di parte attrice non possono essere condivise.
La legge 7 giugno 2000, n. 150 ("Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni") dispone, all'art. 1, commi 4 e 5, che "Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 (cioè le pp.aa. di cui al D.Lvo n. 29/1993) e volte a conseguire: *a)* l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; *b)* la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; *c)* la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente (comma 4). Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: *a)* illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; *b)* illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; *c)* favorire l'accesso ai servizi pubblici, promovendone la conoscenza; *d)* promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; *e)* favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; *f)* promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale (comma 5)".
Orbene, la lettera inviata dal sindaco ai cittadini (si ripete) contiene in primo luogo l'annuncio delle appena avvenute dimissioni dello stesso primo cittadino, oltre al ringraziamento ai concittadini per la fiducia accordatagli e all'elencazione di al cune delle cose realizzate dall'amministrazione capitolina negli anni del mandato; la nota termina con alcune espressioni di carattere più personale.
Orbene, ritiene questo Collegio che, almeno sotto uno dei profili accennati, possano essere riscontrati gli elementi propri della comunicazione istituzionale, disciplinati dalla norma innanzi riportata (in particolare, il comma 5, lett. "b" - "e"); vale a dire, per ciò che riguarda l'informazione relativa alle dimissioni dalla carica di sindaco. Essa infatti, specie per un comune di enormi dimensioni come la Capitale, rappresenta una notizia di primario rilievo per la vita dell'amministrazione locale e per le stesse conseguenze che determina in capo ai cittadini elettori (cioè la totalità dei destinatari della missiva): come giustamente posto in rilievo dalla difesa, le vigenti norme elettorali (art. 53 del D.Lvo 18.8.2000, n. 267; già legge n. 81/1993) ricollegano alle dimissioni del sindaco, l'immediato venir meno dello stesso Consiglio comunale, con conseguente necessità di nuove elezioni: elezioni che peraltro, nel caso di Roma, interessano un numero di cittadini pari al 75% del totale degli abitanti della regione. Di fronte a tale circostanza, appare difficile sostenere che la notizia in questione non rivestisse i caratteri della comunicazione istituzionale, come prevista dalla legge n. 150/2000, giacché (appunto) informava i romani circa le prossime, imminenti elezioni comunali anticipate.
Anche per quel che riguarda altri, successivi aspetti toccati dalla lettera, ad avviso di questo Giudice è ugualmente possibile parlare di legittima comunicazione istituzionale (tale, quindi, da giustificare

l'utilizzo dei relativi fondi pubblici). Ci si riferisce, in particolare, alle notizie circa i risultati raggiunti dall'amministrazione, alle cose realizzate, ai successi (asseritamente) ottenuti: in tali casi, ugualmente si resta nell'ambito del dialogo istituzionale circa lo stato di attuazione del programma di governo, sulla base del quale il capo dell'amministrazione locale ha ottenuto la propria elezione.
La correttezza delle valutazioni e conclusioni appena esposte può ritenersi sostanzialmente confermata da quanto espresso in proposito dal Garante per la protezione dei dati personali, nella risoluzione del 19 aprile 2001 (citata dai convenuti), la quale non esclude la riconducibilità della lettera all'attività di informazione e comunicazione delle pp.aa.. Oltre a ciò, una ulteriore conferma, seppure successiva alla vicenda per cui è causa, può rinvenirsi nel testo della direttiva ministeriale emanata in materia dal Ministro per la funzione pubblica in data 7 febbraio 2002: essa infatti chiarisce, nelle sue premesse, che "... La riforma della pubblica amministrazione, il federalismo e il rafforzamento dei livelli locali di governo, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il conseguente nuovo orizzonte delle missioni delle amministrazioni, possono realizzarsi solo con il pieno consenso dei cittadini e delle imprese, degli operatori del settore pubblico, da coinvolgere attraverso opportuni ed adeguati processi di relazione e comunicazione"; per cui, tra gli obiettivi dell'attività di comunicazione degli enti pubblici istituzionali, è previsto come primario quello di "... garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul loro operato".
Per altri aspetti, invece - quelli relativi ai saluti, alle espressioni personali di soddisfazione o di amarezza - contenuti negli ultimi capoversi della missiva. si è sicuramente fuori del quadro delle comunicazioni previste alla legge 150/2000: per ciò solo, peraltro, non si può ritenere la radicale illiceità dell'iniziativa, ma soltanto l'esorbitanza di tale parte del testo dai limiti fissati dalla legge. In ogni caso, deve d'altra parte rilevarsi che le frasi in questione non costituiscono fonte autonoma di spesa, in quanto la lettera è interamente contenuta nell'ambito di una facciata, talché, anche se le frasi stesse non fossero state inserite, il costo della stampa della lettera e relativa spedizione sarebbe rimasto invariato; nella specie, non è allora ravvisabile quel danno patrimoniale che - come prima ricordato - è uno dei presupposti essenziali della responsabilità amministrativa.
Per concludere sul punto, sembra al Collegio che in un tale quadro, se anche non si ritenga di affermare la piena e completa legittimità della decisione assunta, almeno è da escludere la sua totale e incontestabile illegittimità, come lamentata dalla Procura attrice.

4. Ma v'è di più.
Ed infatti, anche a prescindere dalle su esposte considerazioni, e continuando a ritenere - come fa il PM procedente - la sicura illegittimità dell'iniziativa posta in essere dai convenuti nella fattispecie, ugualmente dovrebbe pervenirsi ad un giudizio assolutorio, per il venir meno di un altro degli elementi essenziali, prima ricordati, caratterizzanti la responsabilità amministrativa, vale a dire l'elemento soggettivo della colpa grave.

4.1. In proposito, le vigenti disposizioni di legge (art. 1, L. n. 20/1994, cit., come sostituito dalla L. n. 639/1996) indicano come requisito soggettivo minimo, atto ad integrare gli estremi per la responsabilità amministrativa, la colpa grave. In precedenza, era invece sufficiente, per fondare l'azione innanzi a questa Corte dei conti, la colpa lieve, identificata dalla giurisprudenza della Corte stessa nella mancanza di una diligenza media da parte dell'agente (cfr. SS.RR., 1° giugno 1987, n. 542/A); solo in talune specifiche ipotesi la responsabilità era attenuata, essendo richiesta ai fini dell'azionabilità la colpa grave: es., art. 1, L. 31 dicembre 1962, n. 1833 per i dipendenti civili e militari addetti alla conduzione di autoveicoli o altri mezzi meccanici; L. 4 marzo 1981 n. 67, in materia di personale ferroviario addetto alla circolazione dei treni; art. 61 L. 7 novembre 1980, n. 312 per il personale direttivo della scuola, docente e non docente, in relazione a danni causati dagli alunni; art. 58, 3° comma, L. 8 giugno 1990 n. 142, per i componenti dei Co.Re.Co..
Dal momento che i concetti di colpa grave, lieve o lievissima non risultano codificati, l'individuazione delle singole fattispecie è stata demandata al prudente apprezzamento del giudice. A tale proposito, al fine di circoscrivere i comportamenti colposi gravemente censurabili in relazione alle diverse fattispecie, un valido supporto è stato fornito all'interprete dalla giurisprudenza formatasi in quei settori, prima ricordati, nei quali il legislatore aveva ritenuto, fin dall'inizio, di limitare la sindacabilità dei comportamenti amministrativi alla colpa grave.
Più in particolare, la Corte dei conti da tempo era pervenuta a ritenere che il requisito della colpa grave non risiedesse tanto in una mera violazione di norme comportamentali, quanto nella particolare imprudenza ed imperizia del comportamento tenuto in concreto (sezione Emilia Romagna, n. 12 del 23 gennaio 1995; sezione Lazio, n. 10 dell'8 marzo 1995; sezione Toscana, n. 311 del 7 giugno 1996), tale che l'evento dannoso, sebbene non voluto, potesse dirsi prevedibile

(sezione I contab., n. 6 del 18 gennaio 1993; id., n. 136 del 18 novembre 1993). La gravità della colpa, in altri termini, è stata individuata in comportamenti contrari a regole deontologiche elementari ovvero improntati alla massima negligenza o imprudenza, con particolare noncuranza dei pubblici interessi (sezione Veneto, n. 266 del 16 novembre 1994; sezione Lombardia, n. 391 del 5 maggio 1995; sezione Sardegna, n. 436 del 27 luglio 1995).
Tali criteri direttivi, ovviamente di larga massima e da adeguare caso per caso alla mutevole realtà operativa, sono comunque stati rispettati dalla giurisprudenza più recente: cfr., *ex plurimis*, sezione giurisdizionale Lazio, n. 207 del 23 settembre 1997; sezione I app., n. 211 del 26 settembre 1997; sezione III app., n. 27 del 2 febbraio 2000; sezione I app., n. 164 del 22 maggio 2002; id., n. 235 del 10 luglio 2002.

4.2. Ciò premesso, per quel che in questa sede interessa, non ritiene il Collegio che il comportamento complessivo dei convenuti, per quanto criticabile sotto il profilo della liceità dell'iniziativa intrapresa, integri gli estremi della colpa grave, come sopra delimitata (mancanza della minima diligenza nell'esplicazione dell'attività amministrativa di propria spettanza): ed è del tutto ovvio che questa Corte deve farsi carico della necessità di tenere conto, nell'esprimere il proprio giudizio, dei nuovi, più severi limiti fissati dalle norme del 1996, su citate, in ordine al contenuto minimo dell'elemento soggettivo necessario per l'addebitabilità di un danno erariale all'agente.
Nel caso di specie, contrariamente a quanto opinato dall'atto di citazione, tale limite ad avviso di questo Giudice non è stato raggiunto dai convenuti, i quali deve ritenersi abbiano agito, per quanto di rispettiva competenza, nella convinzione di operare legittimamente, in ossequio cioè delle recenti norme in tema di comunicazione istituzionale e di utilizzare adeguatamente e correttamente le risorse finanziarie disponibili. Non si potrebbe cioè parlare di comportamenti (sia pure) illeciti dei convenuti, posti in essere a dispetto della consapevolezza - o, quanto meno, di un fondato dubbio - circa la contrarietà di tali azioni con le prescrizioni di legge.
Quanto sopra è dimostrato dagli stessi dubbi ed incertezze in punto di (il)legittimità della delibera che ha dato luogo alla spesa ritenuta dannosa: le stesse valutazioni espresse al riguardo dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, come pure il testo della direttiva del 7 febbraio 2002 del Ministro per la funzione pubblica, prima ricordata, testimoniano infatti (sia pure ex post) che l'interpretazione "ampia" della legge n. 150/2000, patrocinata dal comune di Roma con riferimento alle prerogative degli organismi pubblici interessati, per quanto non del tutto ortodossa, potesse però apparire non infondata, almeno all'epoca in cui l'iniziativa censurata fu assunta (vale a dire appena sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge stessa, quindi in assenza di precedenti significativi e di circolari esplicative).
Ed è proprio tale circostanza - cioè la sostanziale attendibilità di un'interpretazione, sia pure errata, delle norme che regolamentano una data attività amministrativa - che vale ad escludere, con sicurezza, ogni possibile ipotesi di colpa grave, intesa appunto dalla giurisprudenza costante di questa Corte dei conti, come volontà di agire (illecitamente) con protervia, nonostante le chiare e contrarie indicazioni circa la corretta interpretazione delle disposizioni vigenti in una data materia: cfr., in proposito, Corte dei conti, SSAR., sentenza n. 23 del 21 maggio 1998; id., n. 5 del 3 marzo 1999 ("L'elemento della gravità della colpa può essere individuato nella volontà di ottenere il risultato progettato nonostante la presenza di avvertimenti o segnali contrari provenienti da altri organi, ovvero da regole preesistenti, determinate da chiari principi normativi o inequivoci indirizzi giurisprudenziali consolidati in senso sfavorevole alle iniziative da assumere"), sezione I app., n. 47 del 23 febbraio 1998; sezione II app., n. 80 del 5 marzo 1998 ("In presenza di tesi egualmente qualificata in ordine al significato ed alla portata di una norma non appare censurabile, sotto il profilo della colpa grave, il comportamento del pubblico amministratore che sia risultato conforme all'una piuttosto che all'altra delle due tesi"); sezione III app., n. 158 del 10 giugno 1998; id., n. 269 del 9 ottobre 2001. Vedansi, inoltre, *ex plurimis*, sezione giurisdizionale Toscana, n. 440 del 30 giugno 1998; id., n. 951 del 26 maggio 2000; sezione Piemonte, n. 354 del 25 febbraio 1999; sezione Friuli-Venezia Giulia, n. 14 del 2 febbraio 1999; infine, questa sezione Lazio, n. 23 del 26 febbraio 1998 ("Nei casi di erronea applicazione di norme di difficile e controversa interpretazione non è ravvisabile la colpa del soggetto agente; tanto meno, quindi, in tali circostanze è ravvisabile la colpa grave"); id., n. 2541 del 19 settembre 2002.
La fattispecie all'esame odierno, a tutta evidenza, si inquadra esattamente nello schema delle casistiche appena esaminate: è agevole, pertanto, pervenire alle medesime conclusioni.
In sostanza, per tutto quanto sopra esposto, in carenza del su detto elemento psicologico minimo della colpa grave, non sussistono sufficienti presupposti per accogliere la domanda attorea nei confronti dei convenuti.

5. Le su riferite conclusioni rendono indubbiamente superfluo l'esame delle ulteriori, specifiche eccezioni, formulate dai convenuti F., N. e A. in ordine ai profili di carattere più specificamente gestionale della vicenda odierna (relativi cioè alla corretta delimitazione di compiti, responsabilità e prerogative dei funzionari amministrativi nella fattispecie); profili che restano, dunque, assorbiti.

6. I convenuti, in definitiva, devono essere mandati assolti dalla richiesta di condanna della Procura regionale.
Sussistono, peraltro, giusti motivi per la compensazione delle spese di causa tra le parti.

7. Il Collegio, infine, ai sensi dell'art. 53 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 - in materia di obbligo di denunzia alla Procura di tutti i fatti potenzialmente lesivi per l'Erario - non può esimersi dal disporre la trasmissione, alla Procura regionale, della videocassetta depositata in udienza dall'avv. Medugno, in quanto il relativo contenuto - riguardante altra e diversa vicenda, rispetto a quella pervenuta all'esame odierno - potrebbe integrare gli estremi di una *notitia damni* meritevole di istruttoria da parte dell'organo requirente: eventualità che la sezione non può evidentemente stimare in questa sede, essendo l'azione contabile riservata all'esclusiva valutazione del Procuratore regionale competente per territorio (art. 1, L. n. 20/1994, cit.).

Al su detto incombente provvederà la segreteria di questa sezione.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, ogni contraria istanza ed eccezione respinte,

assolve

i convenuti sigg.ri. F.R., M.F., S.N. e F.A., dalle domande di cui all'odierno atto di citazione del Procuratore regionale.

Spese di giudizio compensate.

Dispone, inoltre, che la videocassetta depositata dall'avv. Medugno nel corso dell'odierna udienza dibattimentale sia trasmessa, per quanto di eventuale competenza, alla Procura regionale presso questa sezione giurisdizionale per il Lazio, a cura della segreteria della sezione.

Omissis

Sentenza n. 338 del 25 gennaio 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna
(Giudice unico: G D'Antino Settevendemmie)

FATTO

Il Sig. S. I., già dipendente dal ministero delle Finanze, a riposto dal 30 giugno 1973, ha presentato a questa Corte dei conti ricorso avverso il decreto di liquidazione definitiva della sua pensione dolendosi che, dalla sua applicazione sia derivato, a suo carico, un debito di lire 3.235.046 e rappresentando altre doglianze che meglio sono state puntualizzate dalla successiva memoria depositata alla Segreteria della sezione III ordinaria (pensioni civili) – ora soppressa – in data 5 marzo 1983.

A seguito della morte del ricorrente, avvenuta il 9.6.2003, il ricorso è stato riassunto dal figlio C. S. con istanza protocollata il 26.1.2004.

Si è costituita per l'INPDAP la dr.ssa L.M. la quale ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con il ricorso in epigrafe l'interessato chiede, contestualmente:
1 – il computo a tutti i fini pensionistici, del servizio non di ruolo prestato dall'1.4.43 al 28.11.44;
2 – l'applicazione, a fini pensionistici, dell'art. 1 della legge nr. 336/70;
3 - la valutazione come carriera direttiva del servizio prestato nella carriera di concetto;
4 – l'applicazione del 1° comma dell'art. 65 D.P.R. nr. 748/72, reiterando, se già concessi, i benefici previsti dalla citata norma, nella carriera direttiva;
5 – il riconoscimento della cumulabilità di tutti i benefici recati dalla legge nr. 336/70 con quelli previsti dall'art. 67 del D.P.R. 748/72 e, quindi, conseguentemente,

a) l'attribuzione, in sede di pensionamento, in applicazione dell'art. 2 della legge 336/70 e degli artt. 67 e 73 D.P.R. 748/72, della qualifica di dirigente superiore;
b) l'attribuzione di una anzianità di 45 anni di servizio a fini pensionistici (34 già concessi, più uno di cui al punto 1, più 10 ex art. 3 legge 336/70 e art. 67, 1° comma, D.P.R. 748/72, questi ultimi in quanto egli, con quattro figli minorenni alla data dell'esodo, aveva diritto, al pari di quanto stabilito per le donne con prole di età inferiore ai 14 anni, per il principio di equiparazione tra uomo e donna;
c) gli aumenti periodici, ai sensi degli artt. 3 della legge 336/70, 1° comma, della legge 748/72, in misura non inferiore ad almeno 8 aumenti sullo stipendio già in godimento nella qualifica di direttore di 2ª classe, ritenendosi aberrante se essi fossero stati assorbiti per effetto dell'aumento stipendiale ottenuto con la promozione a direttore aggiunto di 1ª classe:

6 – la riliquidazione della sua pensione sulla base del principio di adeguamento automatico della pensione alle retribuzioni dei pari grado ancora in servizio.

Premette la sezione che, con l'impugnato decreto nr. 26234 del 12.6.81, l'amministrazione finanziaria attribuì al ricorrente il trattamento pensionistico con riguardo alla qualifica di 1ª dirigente – 5ª a.p. – a norma dell'art. 73, 2° comma D.P.R. 748/72.

Nelle more dell'emanazione di detto decreto, fu concesso un trattamento provvisorio di pensione che è durato dal 30.6.73 al 30.4.82.

Si è costituito in giudizio il ministero dell'Economia e delle finanze con nota n. 37.75 pervenuta il 19 maggio 2003 con la quale si comunica che è stato emesso mandato di pagamento prot. n. 92706/02 in data 30.10.2002 ai fini della riliquidazione della pensione ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/91 (decreto n. 26234/bis in data 11.7.96).

Ciò stante è stata chiesta la declaratoria di cessata materia del contendere.

La sezione ritiene di non poter aderire alla richiesta formulata dal ministero dell'Economia e delle finanze con la memoria di costituzione, atteso che i motivi di contestazione mossi dal ricorrente avverso il provvedimento impugnato concernono punti diversi da quelli assunti in esame dal ministero resistente.

La sezione ritiene di doversi soffermare partitamene su ogni singolo punto preso in considerazione dal ricorrente.

La principale contestazione mosse al recupero della somma, disposta dalla direzione provinciale del Tesoro, riguarda l'inapplicabilità, nella specie, del recupero stesso in considerazione della eccepita buona fede e del lungo tempo trascorso tra pensione definitiva e pensione provvisoria.

La questione, ad avviso della sezione, può essere esaminata solo dopo che siano respinte, eventualmente, le pretese del ricorrente che ritiene non legittimo il provvedimento di liquidazione definitiva del trattamento pensionistico che l'interessato ritiene viziato per l'omessa valutazione e considerazione, da parte dell'Amministrazione, di punti di doglianza evidenziati nel "fatto".

In particolare, è infondata

A – pretesa di cui sub 1, sopra evidenziato, (computo a fini pensionistici del servizio non di ruolo prestato dall'1.4.43 al 28.11.44) in quanto dalla documentazione in atti (lettera dell'INPS di Palermo del 13.3.85 e nota della Legione carabinieri di Palermo dell'8.6.79) non sono emersi elementi certi e, comunque, idonei a comprovare la natura giuridica della prestazione effettuata dal ricorrente. Dalla citata insufficiente documentazione, peraltro, non sembra che il dedotto servizio abbia le caratteristiche richieste dal T.U. nr. 1092/73, per il suo computo e/o riscatto e fini pensionistici.

B – Infondata deve ritenersi la pretesa sub 4 e 5 del "fatto", da esaminare congiuntamente per la loro stretta connessione (applicazione dell'art. 1 della legge 336/70, nonché il riconoscimento della cumulabilità di tutti i benefici recati dalla legge nr. 336/70 con quelli previsti dall'art. 67 del D.P.R. n. 748/72).
Infatti, l'interessato, con dichiarazione apposta in calce all'istanza del 4 giugno 1973, optò per i benefici di cui alla legge nr. 336/70 e, conseguentemente, l'Amministrazione a detta dichiarazione si è attenuta, in applicazione dell'art. 67, 4° comma, del D.P.R. nr. 748/72, che fa espresso divieto della cumulabilità dei benefici recati dalle due leggi (nr. 336 e 7489, talché né sono cumulabili i benefici stessi né può ritenersi nella specie praticabile la richiesta, formulata in via gradata, di ottenere il trattamento economico più favorevole, essendosi l'interessato avvalso della potestà conferitagli dall'art. 67, 4° comma, precitato, optando per i benefici della legge nr. 336/70.

C – L'espresso divieto di cumulo dei benefici citati, unitamente all'opzione esercitata dal ricorrente per la legge nr. 336/70 inducono, poi, a respingere la pretesa avanzata di fruire del disposto del 1° comma dell'art. 67 D.P.R. nr. 748/72 di un aumento di dieci anni di servizio così come statuito per le donne con prole di età inferiore ai 14 anni (punto 5 sub b del "fatto").
Invero, in virtù della opzione dell'interessato, non è più consentito al medesimo invocare le agevolazioni recate dall'art. 67, 1° comma, né appare possibile, perché la questione non è rilevante, nella specie, introdurre questioni circa disparità di trattamento tra impiegati (donne e uomini), quale prevista dalla lettera a) del citato 1° comma dell'art. 67.

D – Quanto alla pretesa indicata sul punto 3 del "fatto 2, (valutazione come carriera direttiva del servizio prestato nella carriera di concetto) la sezione deve rilevare che in materia, trattandosi di valutazione di servizio espletato in pregressa soppressa carriera ex speciale (carriera di concetto speciale) e, quindi, vertendo in tema di attribuzioni di *status* giuridico di impiego pubblico, la giurisdizione pertiene al giudice del rapporto di lavoro (all'epoca del ricorso: TAR), conseguentemente va dichiarato, sul punto, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.
Per la stessa ragione, improponibile si appalesa la richiesta del ricorrente di cui al punto sub 4 (applicazione del 1° comma dell'art. 65 D.P.R. nr. 748/72, con reiterazione dei benefici previsti in detta norma nella carriera direttiva).

E – Il ricorrente (punto sub 5 letta A) sostiene che il suo trattamento pensionistico gli sia liquidato

sulla superiore posizione di dirigente superiore e, inoltre (punto sub 5 lett. C) che gli aumenti periodici già in godimento nella qualifica di direttore di 2ª classe gli siano aggiunti a quelli, in numero di cinque, già attribuitigli in sede di liquidazione della pensione di 1° dirigente alla prima classe.
Entrambe le richieste non possono trovare accoglimento perché infondate.
E', invero, costante la giurisprudenza di questa Corte dei conti che ha riconosciuto ai direttori di 2ª classe, ex combattenti e in possesso dei requisiti di scrutinabilità di cui all'art. 65 D.P.R. nr. 748/72, collocati a riposto a termini dell'art. 67 stesso D.P.R. nr. 748, la qualifica di direttori di 1ª classe ad esaurimento, con il trattamento di quiescenza ragguagliato al trattamento di attività del 1° dirigente alla prima classe stipendiale con l'aggiunta di cinque aumenti biennali. La sezione non intende discostarsi da tale giurisprudenza.
Né appare possibile cumulare ai predetti cinque aumenti biennali già concessi in sede di inquadramento, a fini pensionistici, nella posizione di 1° dirigente, gli scatti biennali maturati nella precedente qualifica direttiva, stante la preclusione sancita dall'art. 1, 5° comma, del D.P.R. nr. 1079/70, con il solo limite di cui all'art. 13, 3° comma, dello stesso decreto delegato nr. 1070/70.

F – In merito alla dedotta richiesta (punto sub 6) di riliquidazione della pensione sulla base del principio di adeguamento automatico della pensione alle retribuzioni dei pari grado ed anzianità ancora in servizio, la sezione rileva che è ormai giurisprudenza consolidata della Corte dei conti, avallata da numerose pronunce della Corte Costituzionale, che non esiste nell'ordinamento giuridico italiano un principio di adeguamento automatico delle pensioni. Spetta quindi al legislatore ordinario disporre volta per volta e con adeguati strumenti legislativi acché si provveda alla riliquidazione delle pensioni. Esiste, invece, il principio di perequazione automatica che, nella specie, non appare in discussione.
Conclusivamente la sezione ritiene infondata la pretesa del ricorrente volta ad ottenere un trattamento pensionistico più favorevole di quello attribuitogli.

G – Stante quanto sopra, la sezione deve ritenere legittimo il recupero delle somme differenziali dovute tra il trattamento pensionistico definitivo e quello provvisorio protratto per il periodo dal 30.6.1973 al 30.4.1982, recupero già interamente avvenuto a seguito di rateizzazione del debito richiesto e concessa, giusta quanto si evince dalla nota nr. 1962 del 26.3.85 della direzione provinciale del Tesoro di Ferrara.
Invero, esiste una norma specifica dell'ordinamento che obbliga l'amministrazione del Tesoro a recuperare le somme versate in più in sede di trattamento provvisorio di pensione, fatto salvo il potere di concedere una rateizzazione del debito, se richiesta.
Poiché, nella specie, non sussiste alcun elemento che possa consentire l'annullamento del disposto recupero, ogni doglianza in merito da parte del ricorrente va respinta.

Sussistono motivi per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, in composizione monocratica *ex* art. 5 della legge 205/2000, in persona del suo presidente, dott. Giovanni D'Antino Settevendemmie:

respinge il ricorso in epigrafe perché infondato e, in parte lo dichiara inammissibile per quanto in motivazione, per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

Così deciso in Bologna il 29 gennaio 2004.

Depositata in segreteria il 25 febbraio 2004.

Sentenza n. 377 del 26 aprile 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto
(Presidente: S. Zambardi – Relatore: S. Fusaro)

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 8/10/2003, ritualmente notificato, la Procura Regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio il tenente colonnello. G.M. per "sentirlo condannare quale responsabile diretto del danno determinato dalla prescrizione del credito dello Stato verso l'Assicurazione *(omissis),* al pagamento in favore dell'Erario della somma complessiva di € 21.339,09 (pari a £. 41.124.622), nonché di interessi e rivalutazione monetaria; quale danno erariale cagionato o nel diverso e maggior danno che il Collegio riterrà di giustizia, con liquidazione anche in forma equitativa ex art. 1226 c.c., oltre a rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio"; nonché il colonnello A.M.C. "per sentirlo condannare quale responsabile indiretto del danno determinato dalla omessa denuncia e/o costituzione in mora del diretto responsabile, nel caso in cui il Collegio ritenesse di dichiarare prescritta l'azione di responsabilità nei confronti del convenuto G.M., al pagamento in favore dell'Erario della somma complessiva di € 21.039,09 nonché interessi e rivalutazione monetaria; quale danno erariale cagionato, o nel diverso e maggior danno che il Collegio riterrà di giustizia, con liquidazione anche in forma equitativa ex art. 1226 c.c., oltre a rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio".

L'azione della Procura contabile ha tratto origine dalla denuncia dell'ispettore generale della Brigata logistica di proiezione della Caserma "S. Serena" di Treviso che inoltrava l'esito dell'ispezione ordinaria amministrativo-contabile. Dall'indagine interna era risultato che il G.M., ex capo sezione personale e segreteria del Comando del V corpo d'armata di Treviso, non aveva rinnovato la costituzione in mora (risalente al 3/7/1993), nel prescritto termine biennale, nei confronti dell'Assicurazione *(omissis)*, per un sinistro accaduto al militare V. in data 8/11/1992, con la conseguenza che la compagnia assicuratrice si era rifiutata di rifondere il risarcimento, consistente negli emolumenti versati dall'Esercito al militare infortunato nel periodo di assenza dal lavoro per malattia, pari a £. 41.124.622.

Di tale fatto dannoso il G.M. aveva reso edotto il colonnello A.M.C., suo comandante, in data 20/7/1995, e quest'ultimo non aveva provveduto a denunciare il comportamento del suo sottoposto alla Procura della Corte dei conti.

Il Pubblico ministero, dopo aver acquisito tutta la documentazione del caso e udito sui fatti in data 27/5/2003, ai sensi dell'art. 5, 6° comma del DL n. 453/1993 conv. in legge n. 19/1994, il tenente colonnello T., ex capo servizio amministrativo e collega dei convenuti, notificava - in data 8/7/2003 e 16/7/2003 - rispettivamente al G.M. ed al A.M.C., l'invito a dedurre ex art. 5 L. n. 19/1994.

Successivamente nell'atto introduttivo del giudizio la Procura precisava di aver notificato l'invito a dedurre "ai sensi di legge, ma nessuno dei due trasmetteva le proprie controdeduzioni o chiedeva di essere ascoltato verbalmente in Procura" e citava in giudizio gli odierni convenuti, nei termini sopra ricordati.

L'Ufficio requirente depositava un primo elenco documenti, presso la segreteria della sezione, in data 8/10/2003.

Con successiva nota di deposito in data 23/10/2003 il Pubblico ministero produceva una nota di trasmissione, da parte del direttore di segreteria della Procura regionale, allo stesso, datata 23/10/2003, nella quale si comunicava "Si consegnano alla SV le controdeduzioni all'invito a

dedurre relative alla vertenza n. 2003/00480 Min., prodotte dal sig. A.M.C. in data 31/7/2003 e pervenute a questo ufficio in data 4/8/2003, rinvenute a causa di un disguido, solo in data odierna. Si dà atto che il sig. A.M.C. ha avuto già notifica dell'atto di citazione in seguito al quale è stata fissata l'udienza per il giorno 14/1/2004".

Si sono costituiti in giudizio entrambi i convenuti, per resistere alla pretesa attorea.

L' A.M.C., con memoria depositata in data 18/12/2003, a firma dell'avv.to Placidi ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità dell'atto di citazione, per non avere la Procura esaminato le controdeduzioni dello stesso, perché per una svista consegnate tardivamente al Pubblico ministero.

Nel merito ha eccepito la prescrizione perché il fatto dannoso sarebbe stato da lui cagionato, per non aver inviato nel 1995, nel termine biennale, il rinnovo della costituzione in mora all'assicurazione, atto che a lui stesso competeva, essendo il compito del G.M. di tipo solo esecutivo, rispetto all'input che doveva provenire dal capo dell'ufficio. Essendo responsabile in primis non poteva essere tenuto a denunciare il suo sottoposto, perché avrebbe alla fine denunciato se stesso.

In ogni caso rilevava di aver assunto iniziative volte a recuperare le somme nei confronti dell'assicurazione *(omissis)* e di aver informato dei fatti i superiori, cui competeva l'obbligo di denuncia ai sensi di legge.

In via subordinata il convenuto chiedeva pertanto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di questi ultimi o, comunque, l'applicazione del potere riduttivo in relazione alle altre corresponsabilità.

Da ultimo contestava la quantificazione del danno effettuata dalla Procura, comprensiva delle somme relative all'IRPEF ed alle trattenute previdenziali che sarebbero state comunque percepite dallo Stato, ed in via istruttoria chiedeva di assumere informazioni da parte dell'Amministrazione sull'esatto ammontare.

Il G.M., con memoria depositata in data 23/10/2003 a firma dell'avv.to Marsoni, dopo aver ammesso di aver dimenticato di far firmare al colonnello A.M.C. l'atto di rinnovo della costituzione in mora all'assicurazione *(omissis)* – così come dichiarato nella nota che aveva trasmesso al colonnello A.M.C. in data 20/7/1995 -, ha escluso che ciò possa essere ascritto a colpa grave, stante la notevole mole di lavoro di cui era oberato.

Ha eccepito la prescrizione, essendosi verificato il fatto dannoso nel luglio 1995, e, in via subordinata nella denegata ipotesi di condanna ha chiesto la riduzione dell'addebito.

All'udienza del 14 gennaio 2004 il S.P.G. dr. Alberto Mingarelli osservava come si potesse ritenere prescritta l'azione erariale nei confronti del convenuto G.M., e ne chiedeva il proscioglimento.

Per quanto attiene alla difesa dell'A.M.C. chiedeva il rigetto dell'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione, per non aver esaminato le controdeduzioni dello stesso pervenute tardivamente per un disguido dell'Ufficio, e a sostegno della propria tesi richiamava la decisione n. 7/98/QM delle SS.RR., di cui produceva la massima.

Insisteva per la responsabilità indiretta dell'A.M.C. che non aveva denunciato, nei termini di prescrizione, il sottoposto alla Procura della Corte dei conti.

I difensori ribadivano quanto illustrato nelle comparse di costituzione e l'avv.to Placidi, in particolare, sottolineava come la mancanza di esame delle controdeduzioni del suo assistito, da parte dell'accusa, si fosse risolto in una lesione del diritto di difesa.

Dopo una breve replica del PM, che insisteva nella propria prospettazione, la causa veniva trattenuta per la decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In ordine alla posizione del convenuto G.M..

All'atto della costituzione in giudizio la difesa del G.M. ha eccepito la prescrizione dell'azione quinquennale di responsabilità nei suoi confronti, essendosi il fatto dannoso verificato nel luglio 1995.

Poiché l'invito a dedurre, che contiene la formale costituzione in mora, è stato notificato in data 8/7/2003, e l'atto di citazione è stato depositato nell'ottobre dello stesso anno, è evidente come in tali date fosse già decorso il termine di prescrizione dell'azione nei confronti del G.M..

Di tale circostanza ha dato atto il Pubblico ministero in udienza che, stante l'eccezione formulata dalla difesa, ha chiesto il proscioglimento in rito del G.M. per prescrizione.

Nei confronti di questi deve pertanto dichiararsi il non luogo a procedere per intervenuta prescrizione.

2. In ordine alla posizione del convenuto A.M.C..

Per quanto attiene all'A.M.C., in disparte ogni altra considerazione circa la regolare costituzione nei confronti dello stesso del rapporto processuale - sottoposta a condizione nella prospettazione attorea - , va ritenuta assorbente l'eccezione della difesa in ordine all'inammissibilità dell'atto di citazione.

Risulta dagli atti che l'A.M.C., cui la Procura aveva ritualmente notificato l'invito a dedurre, aveva presentato nell'agosto 2003 all'Ufficio del PM le proprie controdeduzioni.

Per un disguido dell'Ufficio le controdeduzioni non vennero né viste, né lette dal magistrato inquirente, che emise l'atto di citazione nella convinzione che nessuno dei due invitati avesse risposto.

Solo successivamente alla notifica dell'atto di citazione il PM ne venne a conoscenza.

Orbene tale circostanza non può che rendere inammissibile la citazione.

Com'è noto l'invito a dedurre è atto procedimentale che assolve l'indefettibile presupposto processuale istituito a garanzia della pienezza del diritto di difesa del presunto responsabile, nonché l'ulteriore esigenza di giustizia della massima completezza istruttoria del PM, che è parte processuale ma che, soprattutto in fase istruttoria - nell'assenza del controllo del giudice - è organo che deve agire con il massimo scrupolo per la scoperta della verità, e deve ricercare anche elementi a favore del soggetto sottoposto all'indagine.

E' giurisprudenza pacifica quella che sancisce l'inammissibilità dell'atto di citazione in difetto dell'invito a dedurre o per non aver udito il presunto responsabile che ne aveva fatto richiesta.

L'inammissibilità è sanzione di tipo processuale che non inibirebbe una nuova azione della Procura nei termini di prescrizione (cfr. Sezione Giur. Appello Sicilia n. 179/A del 23/10/2003).

Nel caso in esame la Procura ha citato in giudizio l'A.M.C., dopo aver espletato l'istruttoria, senza aver sentito "le ragioni" dello stesso, nell'erronea convinzione della mancata risposta all'invito.

La Pubblica accusa ha citato la sentenza n. 7/98 QM delle SS. RR. per affermare la regolare costituzione del contraddittorio.

In realtà tale decisione, dopo aver ricordato che l'invito assolve la duplice funzione di tutela della difesa e di garanzia di completezza istruttoria, e dopo aver ritenuto inammissibile l'atto di citazione

che non sia preceduto da audizione, se richiesta dal presunto responsabile, ha aggiunto come il PM non sia obbligato a motivare le ragioni per le quali ha disatteso, anche in toto, le deduzioni fornite.

L'ipotesi è completamente diversa da quella oggi esaminata dal Collegio.

Infatti nel caso di specie non è che l'organo dell'accusa ha esaminato le controdeduzioni del presunto responsabile e nell'atto di citazione, per una scelta che può essere di tecnica processuale, non le ha partitamene confutate; piuttosto è che il Pubblico Ministero ha citato in giudizio l'A.M.C. nell'ignoranza involontaria di quanto da questo dedotto a sua difesa.

Orbene non rileva valutare, con un giudizio ex post, se la Procura avrebbe o meno citato in giudizio il convenuto, una volta assunte le controdeduzioni, ma è necessario prendere atto che il ragionevole convincimento, da parte dell'accusa, sulla colpevolezza dell'indagato si è formato in modo distorto, senza una fase del necessario contraddittorio pre-processuale.

L'applicazione dei principi del giusto processo al giudizio di responsabilità amministrativa fanno ritenere che si sia verificata una (involontaria) lesione del diritto di difesa, che non può che comportare l'inammissibilità della citazione.

Ragionando in modo contrario si snaturerebbe la ratio dell'istituto che è anche quella di garantire all'invitato di svolgere le proprie argomentazioni al fine di evitare la citazione in giudizio e di evitare che possano essere esercitate azioni infondate (si pensi, come caso estremo, all'ipotesi dell'omonimo citato perché il Pubblico ministero non ha potuto leggere le controdeduzioni in cui si chiariva tale fatto).

Tale distorsione dell'attività pre-processuale non può essere sanata ex post né dalla costituzione in giudizio del convenuto (in termini Sezione Giur. Lazio 9/5/1997 n. 39), né dall'affermazione del PM, in sede di dibattimento, che lo stesso avrebbe "comunque" citato in giudizio il convenuto, anche ove ne avesse letto le controdeduzioni; perché il convincimento dell'organo inquirente si è formato nell'assenza di un elemento qualificante del contraddittorio e previsto strutturalmente dall'ordinamento a tutela della fase delle indagini (in termini Sezione Giur. Basilicata n. 71 dell'11/3/1999).

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, definitivamente pronunciando:

dichiara non luogo a procedere nei confronti del convenuto G.M. per l'intervenuta prescrizione;

dichiara l'inammissibilità della citazione nei confronti del convenuto A.M.C..

Nulla per le spese.

Manda alla segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Venezia nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2004.

Depositata il 26 aprile 2004

Sentenza n. 464 del 1° marzo 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna
(Presidente: G. D. Settevendemmie - Relatore: L. Di Murro)

FATTO

Con atto di citazione in data 31 dicembre 2002 la Procura presso questa sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti ha convenuto in giudizio i signori S.R., G.F., R.F., M.V., R.F., M.V., C.P., B.GP., B.A. (quali componenti della Giunta comunale del Comune di Ferrara, ed i signori R. Pietro, N.E., C.D. e Z.A. (quali funzionari che espressero pareri o formularono proposte in ordine ai fatti di causa), per ivi sentirli condannare al pagamento in favore dell'Erario, e ciascuno per la parte che vi ha preso, della somma di € 13.044,85 o di quella diversa che sarà ritenuta dal collegio giudicante, oltre al degrado monetario, agli interessi ed alle spese di giustizia.

Risulta dagli atti che, con esposto in data 5 ottobre 1999 era stata segnalata all'organo inquirente una procedura concorsuale per la copertura di un posto di dirigente del settore scuola d'infanzia del Comune di Ferrara nella quale l'elaborato di una prova scritta della prima classificata risultava in buona parte copiato sia da un testo sulla materia, pubblicato da una nota casa editrice e sia da un articolo di stampa comparso su una rivista specializzata; la segnalazione effettuata in tal senso dalla seconda classificata non aveva sortito alcun risultato in ordine al concorso peraltro già espletato onde l'interessata aveva proposto ricorso al TA.R. per l'Emilia Romagna che, con sentenza di merito dell'11 ottobre 1997 ha riconosciuto le di lei ragioni onde la assunzione della ricorrente al posto già attribuito alla prima classificata.

La Procura regionale ha quindi accertato che, in relazione alla segnalazione della seconda classificata, nessuna specifica iniziativa era stata assunta dal sindaco e che gli unici atti riguardanti la vicenda furono le delibere, corredate dai pareri di competenza, con le quali si decise la resistenza nel giudizio dinanzi al T.A.R., la impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato e la nomina del legale ed i costi complessivamente sostenuti dall'ente nella vicenda sono indicati in Euro 13.044,85.

Nella vicenda l'organo inquirente ha individuato un'ipotesi di danno all'Erario i cui responsabili sono stati individuati nei componenti la Giunta che avevano preso parte alle delibere di impulso delle varie fasi processuali, nei funzionari che avevano fornito i relativi pareri di regolarità tecnica e di legittimità, e nel funzionario del settore Pubblica istruzione e personale che, nell'attività istruttoria relativa alle delibere sopra indicate, avevano proposto di resistere ai ricorsi e di appellarsi avverso l'ordinanza del T.A.R.; a seguito dell'invito a dedurre notificato agli odierni convenuti ai sensi dell'art. 5 del d.l. 15 novembre 1993 n. 453 convertito nella legge 14 gennaio 1994 n. 19 e dell'art 1, 3° comma, del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito nella legge n. 639 del 1996, tutti i componenti la Giunta comunale, oltre ai funzionari C.D. e Z.A. hanno evidenziato che l'amministrazione comunale, pur avendo riscontrato alle segnalazioni della seconda classificata, non avevano ritenuto di disporre alcun provvedimento in ordine al concorso già espletato, esercitandosi in tale fase un potere discrezionale non censurabile nel merito. Quanto alle scelte in ordine alla resistenza in sede processuale hanno affermato, sulla base della giurisprudenza già formatasi al riguardo, che il giudizio in ordine alla temerarietà della lite non va espresso solo in relazione agli esiti del processo, ma va formulato ponendosi nell'ottica di quanti la vollero, prima della fase processuale, eccependo altresì la quantificazione del danno contestato.

Il dott. N.E., responsabile del servizio affari legali del Comune, ha rilevato che alcune spese indicate nell'invito a dedurre non sono da collegare ai fatti contestati e, con riferimento alle altre contestazioni, ha ammesso di aver formulato il parere di regolarità tecnica solo per la delibera con cui fu deciso di appellarsi al Consiglio di Stato avverso l'ordinanza di sospensiva al T.A.R basandosi sulle affermazioni del responsabile del settore Pubblica istruzione dell'amministrazione; peraltro, dopo l'approvazione della graduatoria del concorso, nessuna scelta era consentita

all'amministrazione in ordine al presunto plagio ascrivibile alla prima classificata ed all'amministrazione non restava pertanto altro che resistere nel giudizio amministrativo a sostegno della piena legittimità della procedura concorsuale.

Il convenuto P.R. non ha ritenuto di dover rispondere all'invito a dedurre al medesimo regolarmente notificato.

Le deduzioni fornite dagli interessati non sono apparse alla Procura regionale sufficienti a consentire l'archiviazione della vertenza, onde l'atto di introduzione del presente giudizio con il quale la parte pubblica afferma non sussistano dubbi sulla irragionevolezza della condotta processuale che il Comune di Ferrara ha assunto nella vicenda a seguito delle decisioni adottate dalla Giunta e suggerite dai funzionari evocati in questo giudizio.

Invero, sostiene la Procura regionale, dopo l'approvazione della graduatoria del concorso tutti i convenuti erano stati informati delle gravissime irregolarità emerse a carico della prima classificata, che aveva presentato uno degli elaborati in parte copiato da libri di testo e da riviste specializzate; poiché essi conoscevano, o dovevano conoscere, quanto disposto dall'art. 13 del d.P.R. n. 487/1994 che, in ordine a tale fattispecie, prevedeva l'esclusione della candidata al concorso, potevano facilmente prevedere quale sorte avrebbe avuto il giudizio dinanzi al T.A.R. non potendovi neppure sussistere dubbi in ordine all'entità del plagio atteso che al momento di votare la delibera che decise la resistenza in giudizio, essi avevano a disposizione quegli atti del concorso circa i quali la sentenza di merito si è espressa rilevando “una imponente identità letterale e sintattica con i testi a stampa indicati dalla ricorrente, che si estende compattamente per diverse pagine dell'elaborato e che appare determinata in via ragionevolmente induttiva da una pedissequa attività di copiatura”.

Peraltro le deliberazioni oggetto dell'indagine della Procura regionale appaiono del tutto prive di motivazione cosicché, mancando in esse ogni traccia delle argomentazioni che avrebbero potuto fornite una qualche ragione delle scelte approvate, non è dato di valutare il processo logico giuridico seguito dai deliberanti e dai proponenti. Ciò conferma la palese, assoluta irragionevolezza delle deliberazioni in parola, non potendosi neppure invocare il principio secondo cui il giudizio in ordine alla temerarietà della lite non va espresso solo in relazione agli esiti del processo ma va formulato ponendosi nell'ottica di quanti la vollero, prima della fase processuale e ciò per la ragione che dagli atti di causa non risulta quale fosse l'ottica dei deliberanti e dei loro consulenti.

Emerge con tutta evidenza, dagli atti di causa, che i convenuti, ciascuno per la parte avuta, nel determinare per ben due volte la resistenza in giudizio dell'ente, sottovalutarono in maniera macroscopica la palese fondatezza delle ragioni della ricorrente e la inconsistenza delle proprie e con tale irragionevole comportamento hanno violato, con colpa grave, le elementari regole di buona amministrazione, causando alle finanze del Comune di Ferrara un danno grave e ingiusto, costituito dalle spese legali e di giudizio, che va posto a carico dei convenuti ripartito in parti uguali.

I signori S.R., G.F., R.F., M.V., R.F., M.V., C.P., B.GP., B.A. si sono costituiti nel presente giudizio con il patrocinio dell'avv. ***** eccependo in primo luogo la inaccettabilità di una citazione in giudizio che ascrive ai convenuti il danno erariale conseguente ai fatti di cui è causa affermando la loro responsabilità ciascuno per la parte che vi ha preso esonerandosi in tal modo la parte pubblica dal provare chi sia il responsabile ed a quale titolo lo sia e per quale ammontare di danno; inoltre non è esplicitato il presupposto dell'azione in quanto la Procura regionale afferma la irragionevolezza della condotta processuale che il Comune di Ferrara ha dovuto assumere nella vicenda sulla base delle affermazioni contenute nella sentenza di merito del T.A.R. e ciò costituisce una inammissibile valutazione *ex post* dei comportamenti da cui si pretende derivi la responsabilità, i quali invece debbono essere apprezzati ex ante. Il difensore illustra poi le motivazioni che furono alla base delle decisioni assunte puntualizzando che la fase cautelare si era conclusa con sentenza di accoglimento solo parziale a favore della ricorrente, e cioè limitatamente alla posizione della controinteressata, senza alcuna motivazione in ordine al *fumus boni iuris*, e tale assunto esclude che possa nella specie parlarsi di temerarietà della lite, venendo altresì meno il profilo della colpa grave, che presuppone la condotta arbitraria, ossia la violazione di ogni principio di buona amministrazione, di ogni cautela cui deve essere improntata la cura della cosa pubblica e presuppone, quindi, un alto grado di imprudenza, negligenza ed imperizia, elementi che non appaiono sussistere nella decisione di resistere in giudizio. Per ciò che concerne la quantificazione

del danno, sempre che di danno si possa parlare, il difensore eccepisce l'intervenuta prescrizione dell'azione per quanto concerne i mandati di pagamento n. 15359 del 5 maggio 1996 per £ 2.427.600 e n. 5268 del 5 aprile 1997 per £ 3.556.750; aggiunge poi che non è imputabile, a titolo di danni, la spesa relativa al secondo ricorso al T.A.R., per un esborso di £ 4.724.656 relativo alla pretesa ottemperanza all'ordinanza del T.A.R. poiché il ricorso fu dichiarato improcedibile ed era comunque, nel merito, palesemente infondato ed il Comune di Ferrara non poteva che difendere la sua peraltro indubitabilmente corretta applicazione dell'ordinanza del T.A.R; il danno quindi si riduce a £ 14.549.350 pari ad € 7.514,11. Il difensore conclude affermando che non può parlarsi di colpa grave in quanto il Comune chiese, ottenne e si attenne, per l'esecuzione, al parere legale appositamente richiesto e chiede quindi che venga disposto il non luogo a procedere e dichiarata l'insussistenza di responsabilità in capo ai convenuti.

I signori R.P., C.D. e Z.A. si sono costituiti con il patrocinio dell'avv. ***** esplicitando difese sovrapponibili a quelle illustrate nell'atto di costituzione in giudizio presentato dall'avv. *****.

Il signor N.E. si è costituito con il patrocinio dell'avv. ***** contestando preliminarmente l'attinenza al presente giudizio delle spese per il ricorso per ottemperanza proposto dalla ricorrente in quanto non collegate ai comportamenti contestati; inoltre il convenuto ha formulato il parere di regolarità tecnica unicamente per la delibera con cui si decise di appellare l'ordinanza di sospensione del T.A.R. e, pertanto, la contestazione nei suoi riguardi deve limitarsi alle spese di tale giudizio di appello, non costituendo parere l'appunto informale riportato in calce alla nota del dirigente del settore Pubblica istruzione che chiedeva di resistere nel ricorso al T.A.R proposto dalla seconda classificata, trattandosi di un mero nulla osta per l'incarico all'avvocato. La responsabilità del convenuto deriva quindi dal solo parere di regolarità tecnica espresso in relazione alla delibera con la quale la Giunta, come richiesto dal settore Pubblica istruzione, aveva deciso di appellare l'ordinanza cautelare con cui il T.A.R. aveva sospeso la nomina della prima classificata, ma il parere stesso era consequenziale alla delibera dell'ente di resistere al ricorso (alla cui adozione il convenuto non aveva concorso) ed era fondato sulle motivazioni espresse in corso di causa dal difensore del Comune; peraltro la valutazione del convenuto si limitata alla possibilità tecnica di appellare l'ordinanza cautelare, giudizio sorretto tra l'altro dal fatto che tale ordinanza non prevedeva alcun vantaggio per la ricorrente né era necessaria ad impedire danni irreparabili nelle more del giudizio, in quanto un'eventuale sentenza favorevole avrebbe travolto anche la provvisoria assunzione del servizio da parte della vincitrice salvaguardando il diritto della seconda classificata e tale aspetto di per sé è sufficiente a ritenere viziata l'ordinanza di sospensione rispetto alle finalità sue proprie. Il convenuto esclude poi di poter essere chiamato a rispondere delle spese legali liquidate alla controparte non avendo mai partecipato alle decisioni circa la verifica dell'esposto della ricorrente prima del ricorso. L'atto difensivo illustra poi la questione del plagio nei concorsi a posti di pubblico impiego sotto il profilo degli organi competenti a rilevarlo ed a valutarlo e del momento nel quale detto plagio assume rilevanza ai fini dell'adozione dei provvedimenti amministrativi, arrivando a concludere che l'Amministrazione non era legittimata ad intervenire direttamente sulla graduatoria, né disponeva di poteri di autotutela, essendo la valutazione critica nell'esistenza del plagio o della plausibilità di sforzo mnemonico, nei sensi illustrati dalla giurisprudenza, attribuita esclusivamente alla competenza tecnica ed amministrativa della Commissione la quale, essendo decaduta al momento dell'esposto, non poteva essere riconvocata con preclusione di ogni nuova valutazione degli elaborati dopo l'approvazione della graduatoria se non per ottemperare ad un giudicato di annullamento. Il difensore conclude sostenendo che il convenuto deve essere escluso da ogni responsabilità sia per non aver espresso alcun parere di legge sia per l'assenza della temerarietà nella resistenza frapposta dal Comune di Ferrara alle pretese della ricorrente, eccependo comunque l'intervenuta prescrizione dell'azione accusatoria in quanto i fatti di causa risalgono al 1996.

Alla pubblica udienza il presidente chiede preliminarmente alle parti presenti se le doglianze svolte in via amministrativa e giurisdizionale dalla seconda classificata nel concorso *de quo* siano state antecedenti o successive all'assunzione del servizio da parte della prima classificata; alla domanda ha risposto il pubblico ministero precisando che la seconda classificata presentò lamentele e ricorso dopo che la prima classificata aveva assunto servizio.

Dopo la suesposta precisazione preliminare, le parti hanno sostanzialmente ripercorso ed illustrato le proprie posizioni processuali così come sopra descritte; in particolare l'avv. ***** ha puntualizzato

che l'amministrazione era resistente in un giudizio intentato da altri verso atti eseguiti, onde non vi è luogo per una pronuncia di temerarietà dell'azione ed inoltre l'amministrazione aveva valutato anche la posizione della prima classificata e, comunque, il plagio non era più rilevabile in sede amministrativa. Il difensore contesta poi l'attribuzione indiscriminata della responsabilità indipendentemente dalle funzioni svolte da ciascuno dei convenuti e, quanto all'entità del danno, puntualizza che la sospensione disposta dal T.A.R. concerneva soltanto la posizione della controinteressata, sospesa quindi dal servizio, senza che fosse stata cautelarmente disposta l'assunzione in servizio della ricorrente, tanto che il ricorso per ottemperanza intentato da quest'ultima è stato dichiarato improcedibile dietro specifica eccezione del Comune: ne consegue che le spese per questo giudizio non possono essere prese in considerazione.

Quanto alle altre spese legali, al pagamento delle stesse sono stati condannati in solido sia l'amministrazione comunale che la controinteressata ed è in corso la procedura di recupero della metà a carico di quest'ultima.

Quanto alla colpa grave ascrivibile ai convenuti, il difensore sostiene che non può esservi colpa grave nella decisione di resistere ai ricorsi proposti da altri ed è comunque impossibile effettuare un giudizio prognostico sull'esito di un giudizio amministrativo.

L'avv. *****, riportandosi alle memorie, precisa che l'annotazione di pugno del proprio rappresentato costituisce un mero nulla-osta e non un parere di legittimità e che, comunque, il giudizio di appello nella fase cautelare era necessitato dalla situazione di fatto, in quanto le doglianze della seconda classificata erano irrituali ed intempestive e la giurisprudenza in proposito ammette la validità della conoscenza mnemonica dell'argomento trattato nell'elaborato scritto.

Il pubblico ministero, dopo aver premesso i concetti di buona e sana amministrazione, puntualizza che i pubblici concorsi sono effettuati per scegliere il migliore e quindi quello che non copia, in quanto la delicatezza delle funzioni da conferire imponeva che vi fosse fiducia nella vincitrice mentre l'esposto presentato dalla seconda classificata indicava che era venuta meno la fiducia e, ai sensi dell'art. 13 del regolamento comunale, la violazione era evidente e, quindi, c'erano tutti gli elementi per l'esercizio del potere di autotutela procedendo all'annullamento d'ufficio del concorso.

Il pubblico ministero precisa poi che il danno consiste nell'aver resistito alle pretese della ricorrente in quanto gli amministratori non erano obbligati a resistere, tanto più che si era costituita la controinteressata, ed avevano sottovalutato la questione sostanziale introdotta con il ricorso in sede giurisdizionale. Per ciò che concerne l'entità del danno, nell'atto di citazione non di parla del giudizio di ottemperanza che risulta quindi ininfluente ai fini del decidere la presente controversia.

Quanto ai pareri resi, vi fu efficienza causale fra gli stessi e le delibere adottate e, per quanto concerne il N., capo dell'Ufficio Legale, l'aver manifestato il proprio consenso alla nomina dell'avvocato indica che vi è anche l'assenso alla resistenza in giudizio.

DIRITTO

La domanda formulata all'apertura del dibattimento del presidente del collegio e, soprattutto, la risposta fornita dal pubblico ministero, subito ripresa dall'avv. ***** nelle proprie difese verbali, consente di definire nel merito la controversia senza che sia necessario affrontare la questione pregiudiziale della prescrizione dell'azione accusatoria sollevata dall'avv. ***** e dall'avv. ***** nelle proprie difese scritte, questione che può quindi considerarsi assorbita nella pronuncia nel merito, così come quella relativa alla esatta quantificazione dell'asserito danno erariale.

Invero, le doglianze presentate dalla seconda classificata nella graduatoria di merito della procedura concorsuale di cui si controverte, per espressa ammissione del pubblico ministero, sono state presentate quando già la prima classificata nella medesima graduatoria aveva assunto servizio.

Tanto basta per escludere la possibilità, per l'amministrazione comunale interessata, di ricorrere all'istituto dell'autotutela in quanto in applicazione dello stesso possono essere espunti dall'ordinamento unicamente i provvedimenti, adottati dalla medesima amministrazione, che non abbiano prodotto effetti: nel caso di specie, invece, gli effetti si sono prodotti in quanto si era già incardinato il rapporto di servizio tra l'amministrazione e la prima classificata nella graduatoria di merito.

E' stato inoltre sostenuto (T.A.R. Puglia, sez. II, Lecce, 1° giugno 1999 n. 362) che l'autorità responsabile di una procedura concorsuale ha il potere e il dovere di assicurare la regolarità della stessa anche mediante l'esercizio del potere di autotutela, ferma restando l'intangibilità delle valutazioni di merito, cioè della sfera rimessa all'apprezzamento di organi tecnici e, quindi, sottratta alla disponibilità di chi deve assicurare la legittimità del procedimento.

Ciò significa che, nella fattispecie, l'annullamento in sede di autotutela del provvedimento di nomina oltre che del provvedimento di approvazione degli atti del concorso e della graduatoria di merito formulata dalla commissione giudicatrice avrebbe comportato un giudizio, e quindi una valutazione degli elaborati presentati dai candidati, che era stato compiutamente rimesso alla commissione giudicatrice la quale, a sua volta, con l'ultimazione delle procedure concorsuali e la redazione della graduatoria generale di merito, aveva esaurito la propria funzione e non aveva più alcun potere di rivedere gli atti compiuti.

E' stato in proposito affermato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, con sentenza n. 170 del 2 maggio 1991, che il giudizio circa la sussistenza del plagio ovvero della copiatura totale o parziale di prove d'esame ha carattere tecnico e non si presta ad un controllo di legittimità ed il TA.R. Marche, con sentenza n. 191 del 26 marzo 1993 ha soggiunto che la commissione giudicatrice, unico organo che può esercitare il potere di annullamento della prova di concorso, deve dar conto del procedimento logico che ha portato all'esercizio di detto potere, in presenza di un plagio solo parziale compensato dal contenuto dei rimanenti svolgimenti e dall'eventuale colloquio.

Il Consiglio di Stato, sezione VI, poi, con sentenza n. 475 del 20 maggio 1995 ha sostenuto che in caso di annullamento per plagio delle prove scritte di un candidato, la commissione giudicatrice deve adeguatamente motivare in ordine all'incidenza della frode nell'economia dell'elaborato redatto dal candidato, dimostrando che la positiva valutazione dell'elaborato stesso non sarebbe stata possibile senza il sostanziale apporto del plagio.

Quanto sopra basta ad escludere che l'amministrazione comunale interessata potesse far uso, nella fattispecie, del potere di autotutela di norma spettante.

Inoltre gli interessi contrapposti da valutare prima di procedere all'adozione del provvedimento di autotutela nel caso di cui si controverte non sono un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione di un atto illegittimo ed un interesse privato alla conservazione del medesimo atto, bensì gli interessi di due privati in quanto l'interesse pubblico sotteso alla procedura concorsuale è quello alla copertura del posto, essendo ininfluente, ai fini della spesa pubblica, la identità del soggetto che detto posto ricopre e rivestendo la qualifica di mero interesse alla legittimità degli atti quello eventualmente tutelato dall'amministrazione in sede di autotutela.

Peraltro la Procura regionale imputa ai convenuti la colpa grave di aver resistito in un giudizio intentato da altri avverso un provvedimento adottato dall'ante amministrato dagli stessi, e tale imputazione discende dalla considerazione che i convenuti medesimi non avrebbero proceduto ad un giudizio prognostico in merito al probabile esito del giudizio avanti al giudice amministrativo; ritiene in proposito il collegio che il giudizio sulla temerarietà del comportamento degli amministratori possa essere legittimamente svolto allorquando gli stessi intentino un giudizio e non anche quando addivengano alla determinazione di resistere all'altrui azione giudiziaria avverso l'amministrazione.

Risulta dagli atti di causa che il provvedimento cautelare adottato dal T.A.R. adito dalla concorrente graduata al secondo posto non ha tenuto in considerazione gli interessi precipui della ricorrente bensì solo quelli dell'amministrazione in quanto il parziale accoglimento dell'istanza cautelare ha

comportato la sospensione dell'efficacia del provvedimento di nomina della prima classificata ma il T.A.R. non si è spinto, in anticipazione del futuro giudizio, a disporre nella immediatezza il subentro della ricorrente al posto della controinteressata, e prova ne è il giudizio per ottemperanza svolto dalla ricorrente è stato dichiarato inammissibile, e ciò sembra costituire un attendibile indizio della incertezza del giudizio finale, quanto meno in fase cautelare.

Né può essere sottaciuto che una sia pur minoritaria giurisprudenza amministrativa riconosce la possibilità che, per mero sforzo mnemonico, il concorrente ad un concorso a posti di pubblico impiego riproduca nel proprio elaborato parti significative di lavori pubblicati da altri autori, senza che ciò costituisca plagio sanzionabile con l'esclusione dal concorso, e ciò certamente impedisce di riscontare la sussistenza di colpa grave nel comportamento degli amministratori che hanno deciso di resistere alla pretesa fatta valere in giudizio dalla ricorrente.

Le argomentazioni che precedono impediscono quindi che possa ascriversi a colpa il comportamento dei convenuti i quali, pertanto, debbono essere mandati assolti dalla domanda attrice, con compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, assolve i convenuti dalla domanda attrice.

Spese compensate.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 19 novembre 2003.

Depositata in segreteria il 1° marzo 2004.

Sentenza n. 879/2004 del 29 giugno 2004

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto
(Presidente: S. Zambardi – Relatore: R. Di Giulio)

FATTO

Con atto di citazione del 24 novembre 2003, depositato nella segreteria della sezione in data 26 novembre 2003 e ritualmente notificato tra il 17 ed il 19 dicembre 2003, venivano convenuti, dinanzi a questa sezione della Corte dei conti i Signori L.U., nella veste di direttore amministrativo-segretario generale dell'"Istituto di riposo per anziani" di Padova (I.R.A.), B.R., in qualità di presidente del medesimo istituto e C.L., quale consigliere membro del consiglio di amministrazione delegato ad attività di vigilanza sul patrimonio della menzionata IPAB, per avere gli stessi – secondo la prospettazione effettuata dall'organo requirente – cagionato, con condotte gravemente colpose, poste in essere in violazione di obblighi di servizio e di prescrizioni di legge, un ingiusto danno patrimoniale alle finanze del predetto ente, pari alla somma complessiva di euro 163.884,2 corrispondente a £. 317.324.122, in seguito ad un illegittimo investimento di capitali. La Procura li citava per ivi sentirli condannare, previa comparizione alla pubblica udienza, al pagamento, in favore delle finanze dell'IPAB di Padova danneggiata, della suddetta somma, con imputazione *pro parte*, in ragione del diverso apporto causale nella determinazione del danno, in misura del 50% a L.U. per euro 81.942,1, in misura del 30% a B.R. per euro 49.165,2 ed in misura del 20% a C.L. per euro 32.776,8 o comunque al pagamento di quelle somme maggiori o minori che sarebbero risultate dovute a parere del collegio, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio. A sostegno della pretesa risarcitoria erariale, l'organo requirente esponeva che:

- con delibera n. 52 del 6 giugno 2000, il consiglio di amministrazione della IPAB di Padova denominata "I.R.A.", vista la liquidità di cassa dell'Istituto, aveva incaricato il direttore amministrativo segretario generale, rag. L.U., di investire il denaro tenendo conto della complessiva convenienza economica dell'operazione e purché quest'ultima avesse una durata limitata nel tempo, in modo da evitare ogni rischio patrimoniale per l'ente;
- il convenuto L.U., nella sua veste di direttore amministrativo aveva eseguito l'incarico, autorizzando con determinazione n. 165 del 12 luglio 2000, l'investimento dell'importo di £. 5.000.000.000 nel fondo "gestione patrimoniale in fondi F3", attraverso società della S. Paolo IMI spa ed aveva persistito nella determinazione adottata, ritardando lo smobilizzo del danaro (da lui richiesto all'IMI soltanto con nota in data 22.3.2001) nonostante che il collegio dei revisori, rilevata la natura rischiosa dell'investimento, in quanto non effettuato in titoli di Stato o garantiti dallo Stato ai sensi dell'art. 28 L. 17.7.1890 n. 6972, lo avesse invitato a procedere al disinvestimento del capitale, prima nell'atto del 4 ottobre 2000 e poi nel verbale della riunione dell'8 novembre 2000;
- ciò aveva in definitiva comportato non soltanto una perdita secca del capitale investito (che era dapprima sceso a £. 4.945.388.249 già alla data del 31.1.2001, secondo i dati riferiti dalla S. Paolo IMI nella nota del 7.2.2001 e poi in definitiva, all'esito della vendita dei titoli nell'aprile 2001, a £. 4.787.734.606), ma anche la necessità per la IPAB di richiedere alla tesoreria un'anticipazione di cassa pari a £. 3.000.000.000 onde poter fronteggiare le spese correnti, come da ordinanza n. 3 del 19.1.2001 a firma del presidente dell'I.R.A. di Padova, B.R..

Fatte queste debite premesse, la Procura evidenziava come le conseguenze dannose subite dall'I.R.A. a causa della violazione, perpetrata con colpa grave, degli obblighi inerenti a quel rapporto di servizio in cui tutti i convenuti si trovavano rispetto all'ente pubblico, fossero ammontanti in totale ad euro 163.884,2 pari a £. 317.324.122, quale somma delle seguenti voci di danno:

- perdita di una parte del capitale investito (quantificato in £. 212.265.394, risultanti dalla differenza tra il capitale investito: £. 5.000.000.000 e quello rientrato in cassa: £. 4.787.734.606);

- mancato rendimento per l'indisponibilità del danaro (pari a £. 103.641.052, quale guadagno che si sarebbe avuto, secondo il saggio di interesse corrente, se la somma di £. 5.000.000.000 fosse rimasta giacente in tesoreria);
- interessi passivi pagati sull'anticipazione di cassa resa necessaria dalla momentanea carenza di liquidità (pari a £. 1.417.676 per interessi passivi maturati sul conto di tesoreria da gennaio 2001 al 5 aprile 2001).

La Procura regionale della Corte dei conti presso questa sezione, ritenendo che, in relazione ai fatti esposti, fosse configurabile un'ipotesi di danno erariale alle finanze della IPAB "I.R.A.", invitava in data 14 luglio 2003 gli odierni convenuti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, a fornire le proprie controdeduzioni ed eventuali documenti in ordine ai fatti contestati, avvertendoli altresì della facoltà di essere sentiti personalmente e contestava, in particolare:
- al direttore amministrativo- segretario L.U. di aver operato, nel disporre l'investimento, violando le prescrizioni dettate dall'art. 28 della L. 6972 del 17.7.1890 ed i criteri fissati dal consiglio d'amministrazione con la delibera n.52/2000;
- al presidente B. di aver concorso a cagionare il danno, in quanto avrebbe potuto e dovuto, in base ai poteri conferitigli dall'art. 14 dello Statuto dell'ente e dall'art.5 del Regolamento n. 258 del 22.12.98, intervenire impartendo direttive al segretario finalizzate al pronto smobilizzo dell'investimento, ovvero convocare il consiglio di amministrazione per adottare le iniziative del caso;
- al consigliere C., di aver omesso di vigilare sull'operazione finanziaria posta in essere dal segretario e di pretendere il rispetto delle prescrizioni dettate dalla legge e dall'istituto, come avrebbe potuto e dovuto in ragione della delega conferitagli dal presidente il 29 giugno 1996 avente ad oggetto, fra l'altro, il servizio ragioneria, nonché la gestione economico-finanziaria ed i rapporti con i revisori.

Per l'aspetto attinente all'elemento soggettivo, l'organo requirente evidenziava che la sussistenza della colpa grave doveva ritenersi insita nel carattere evidente della violazione di legge posta in essere dai convenuti con la loro condotta, rispettivamente attiva per il L. ed omissiva per gli altri due, in quanto l'investimento era stato operato non in titoli di stato o equipollenti, come prescritto dal citato art. 28 della L. n. 6972 del 1890, ma nel fondo "Profilo F3", che era per sua stessa natura caratterizzato da una "propensione al rischio elevata" - anche considerato che era sorto nel 2000 e che non si potevano perciò valutare i pregressi andamenti di gestione - e da una lunga durata (considerato che nella scheda illustrativa l'orizzonte temporale indicato come minimo significativo per iniziare ad avere un rendimento era quello di 3-5 anni), in palese frustrazione anche delle impellenti esigenze di cassa correlate al fabbisogno corrente dell'ente che sarebbero venute a sorgere, com'era facilmente prevedibile, nel breve periodo successivo all'autorizzato investimento della liquidità momentaneamente in eccesso.

In assenza di ogni controdeduzione degli incolpati alle contestazioni e agli addebiti loro mossi, la Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto, con l'atto di citazione di cui sopra, visti gli articoli 58 del D.L 8 giugno 1990 n. 142 ed 1, del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge del 14 gennaio 1994 n. 19, nonché 43 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, li conveniva in giudizio innanzi a questa sezione, facendo istanza al relativo presidente per la fissazione dell'udienza di discussione, per ivi sentirli condannare in conclusione al pagamento, a favore dell'IPAB di Padova (IRA), delle seguenti somme, con imputazione parametrata al diverso apporto causale nella determinazione del danno: L.U. euro 81.942,1; B.R. euro 49.165,2; C.L. euro 32.776,8; o comunque al pagamento delle maggiori o minori somme dovute, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese giudiziali.

Il convenuto L.U. si costituiva in giudizio con l'assistenza e il patrocinio dell'avv. Bertolissi del foro di Padova e l'avv. G. Chemello del foro di Venezia i quali, in data 3 marzo 2004, depositavano in atti una comparsa di costituzione recante mandato a margine, nella quale, dopo aver respinto tutti gli addebiti di responsabilità mossi dalla Procura attrice nei confronti del loro assistito, evidenziavano come l'investimento operato avrebbe dovuto dare, verosimilmente, un rendimento pari all'8,33% e dunque superiore al 3,65 dei pronti contro termine e proprio in ragione di ciò avrebbe potuto consentire l'acquisto di un pulmino per disabili onde chiedevano in conclusione, in via principale, il rigetto della domanda della Procura attrice e, in via subordinata, una riduzione della somma richiesta a titolo di addebito in applicazione del potere di riduzione spettante al giudice contabile.

I convenuti B.R. e C.L. si costituivano in giudizio con l'assistenza ed il patrocinio degli avv.ti prof.sse C. Pagliarin del foro di Padova e G. Chemello del foro di Venezia, le quali, in data 3 marzo 2004, depositavano per ciascuno un atto di costituzione, recante mandato a margine, in cui, nel respingere ogni addebito di responsabilità mosso dalla Procura attrice nei confronti dei propri assistiti in ordine ai fatti contestati, evidenziavano come, almeno in un primo momento, ai consiglieri ed al presidente non fosse stato riferito nulla in merito all'investimento operato, nella convinzione che si trattasse di attività gestionale propria del segretario in applicazione dell'incarico ricevuto, e che del resto quest'ultimo aveva espressamente rivendicato la propria autonomia al riguardo nella riunione del consiglio di amministrazione dell'8.3.01.

Concludevano chiedendo in via principale, il rigetto della domanda attrice e, in *estremo gradato subordine*, che la Corte adita facesse uso del potere di riduzione dell'addebito nella misura massima consentita.

All'udienza pubblica odierna, il rappresentante del pubblico ministero, nel corso della requisitoria orale, ha diffusamente illustrato i presupposti fattuali e giuridici posti a fondamento della pretesa risarcitoria.

In difesa del convenuto L.U. è intervenuto il prof. avv. Bertolissi, il quale, nel richiamarsi agli atti di costituzione e alle memorie difensive già versati in atti, ha illustrato le argomentazioni difensive sia in punto di fatto che in punto di diritto già in essi prospettate, ribadendo le conclusioni già formulate per iscritto. In particolare, il predetto difensore, dopo aver evidenziato la carenza, in capo al suo assistito, del necessario requisito della colpa grave, da ritenersi comunque elisa dalla meritevolezza dei fini perseguiti dal L., che si era prefisso di acquistare un pulmino per disabili con i rendimenti dell'investimento, ha concluso insistendo, in via principale, per il rigetto della domanda attrice, e, in *estremo gradato subordine*, per la riduzione dell'addebito nella misura massima consentita.

Nella medesima sede, l'avv. prof.ssa Pagliarin, intervenuta in difesa degli altri due convenuti B. e C., nel richiamarsi agli atti di costituzione ed alle memorie difensive versati in atti, ha illustrato le argomentazioni difensive in punto sia di fatto sia di diritto in essi rappresentate, ribadendo le conclusioni già formulate per iscritto.

Il pubblico ministero contabile è quindi intervenuto nuovamente per controdedurre alle argomentazioni prospettate dai difensori dei convenuti, ed ha concluso chiedendone la reiezione ed insistendo per l'accoglimento della domanda.

Al termine degli interventi delle parti e delle loro repliche, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

La sezione, nel merito, è chiamata a pronunciarsi in ordine ad una fattispecie di responsabilità amministrativa che la Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto ha ipotizzato come sussistente nei confronti dei Signori L.U., B.R. e C.L., come in epigrafe generalizzati, nella loro qualità, rispettivamente, di direttore amministrativo-segretario generale, di presidente e di consigliere delegato ad attività di vigilanza sul patrimonio della IPAB denominata "Istituto di riposo per anziani" di Padova (I.R.A.), per avere gli stessi cagionato un ingiusto danno patrimoniale alle finanze dell'ente di appartenenza, di importo ammontante a complessivi euro 163.884,2 pari a £. 317.324.122, a causa delle illegittimità commesse nell'effettuare un investimento di danaro pubblico in titoli ed obbligazioni azionarie anziché in titoli di stato o comunque in altre equipollenti forme prive di apprezzabile rischio economico e di comprovata maggiore utilità.

Sulla base di tale ipotesi di responsabilità, il Procuratore regionale della Corte dei conti per il Veneto li ha convenuti innanzi a questa sezione per sentirli condannare al pagamento, in favore delle finanze della IPAB I.R.A. di Padova della suddetta somma complessiva con imputazione ripartita, in ragione del diverso apporto causale nella determinazione del danno, nei seguenti importi: euro 81.942,1 a carico di L.U., euro 49.165,2 a carico di B.R. ed euro 32.776,8, a carico di C.L., oltre, per tutti, alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese del giudizio.

Così definiti i termini della domanda del Pubblico ministero ed i confini del *thema decidendum* e richiamati brevemente i fatti di causa posti alla base della pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura, prima di scendere alla concreta verifica della sussistenza, nel caso di specie, degli elementi integranti la responsabilità amministrativa dei convenuti, giova ricordare che, in punto di diritto, secondo il T.U. n. 1214 del 1934, la L. n. 2440 del 1923 ed il T.U. n. 3 del 1957, affinché possa configurarsi responsabilità amministrativa, è necessario che ricorrano determinati elementi tipici.

Anzitutto un danno patrimoniale, economicamente valutabile, attuale e concreto, erariale in quanto patito da un'amministrazione pubblica, poi un nesso di causalità inteso quanto meno quale occasionalità necessaria, fra l'evento dannoso e la condotta del convenuto, quindi l'addebitabilità del comportamento omissivo o commissivo, imputabile all'agente, a titolo di dolo o quanto meno di colpa grave ed ovviamente la presenza di un rapporto di impiego o di servizio, almeno di fatto, tra il convenuto e l'ente pubblico danneggiato, quand'anche quest'ultimo non sia direttamente l'ente di appartenenza dell'incolpato (per l'insorgenza di un rapporto di servizio persino in seguito alla stipula di una convenzione di carattere privatistico, che consenta comunque un'ingerenza "in modo continuativo nella conservazione e gestione di risorse pubbliche" da parte del soggetto: Cass. S.U. sent. n.400/00 ed ancora, per la sufficienza, tra il soggetto incolpato e l'ente, di una stabile "relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo": Cass. s.u. sent. n.9693/02).

Nel solco del delineato orientamento di legittimità si sono anche poste le sezioni riunite della Corte dei conti che, con sentenza n.284/2003 del 14.11.03, hanno ribadito la sufficienza, in capo al soggetto agente, di "una relazione funzionale caratterizzata dal suo inserimento nell'*iter* procedimentale di atti di competenza dell'amministrazione pubblica a lui formalmente estranea".

D'altro canto, in prospettiva più generale, appare invero oramai superabile l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la responsabilità amministrativa avrebbe natura contrattuale, essendo fondata sul mancato adempimento di uno specifico obbligo derivante dal rapporto giuridico intercorrente tra l'impiegato e l'amministrazione (così, in passato: C. conti, sez. I, sentenze 17.4.1989, n. 148; 1.2.1989, n. 34; 13.5.1987, n. 77; 14.2.1986, n. 98; 26.5.1982, n. 67), per cui l'obbligazione pecuniaria da essa sorgente in caso di condanna si connoterebbe in chiave risarcitoria e non sanzionatoria (C. conti, sez. I, 23.2.1989, n. 76; 9.2.1989 n. 60).

Recenti pronunzie della Corte Costituzionale risalenti al 1998, hanno infatti propeso, anche sulla scia delle riforme legislative operate nel 1994 e nel 1996, per la natura sanzionatoria, e non più meramente risarcitoria, della responsabilità amministrativa. In particolare, l'innovazione legislativa attuata con la L. 14 gennaio 1994 n. 20 ha ampliato gli spazi e le caratteristiche dell'azione di responsabilità amministrativa, connotandola in chiave di stretta personalità ed estendendola anche alle fattispecie concernenti danni arrecati ad altra amministrazione, in modo da introdurre un principio di extra-contrattualità (nel senso che si tratti di una responsabilità patrimoniale da atto illecito anche Cass. S.U. n.123 del 2001, che la ritiene peraltro connotata da elementi ibridi tali da renderla sostanzialmente un *tertium genus).*

Quanto al requisito soggettivo richiesto dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639, perché sia configurabile responsabilità amministrativa del soggetto danneggiante, occorre che la violazione dei doveri di ufficio sia stata perpetrata quanto meno con colpa grave, la cui valutazione va operata *ex ante* ed in concreto (cfr. Corte dei conti, sez. III giurisdizionale centrale d'appello, n. 442/03 del 28.10.03).

Deve anche precisarsi che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte dei conti, il concetto di colpa grave va inteso non già come inosservanza della normale diligenza che può pretendersi dal "*bonus pater familias*", ossia dall'uomo medio, bensì di quella particolare diligenza e di quel particolare grado di perizia occorrente riguardo alla natura ed alle caratteristiche di una specifica attività esercitata, secondo i paramentri delineati, con riferimento alla nozione di colpa professionale, dall'art. 1176, 2° co., c.c.. La colpa, che può consistere anche in una generica negligenza, imprudenza, imperizia e violazione delle comuni norme di diligenza e prudenza, si

connota in termini di gravità ove la condotta trasgressiva risulti collegata all'evento lesivo in modo tale che la realizzazione di quest'ultimo si presenti come una conseguenza altamente prevedibile della stessa. Ai fini della quantificazione del risarcimento da porre a carico di ciascun responsabile, nelle ipotesi in cui il danno sia stato cagionato da più persone, il principio fondamentale è quello della parametrazione della responsabilità in proporzione al rispettivo apporto ed al grado della colpa, anche in applicazione del potere riduttivo, quale consacrato nell'art. 52 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti e dall'art. 83 della legge di contabilità generale dello Stato, secondo cui la "Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".

Ciò premesso, passando a delibare la sussistenza, nel caso specifico, dei requisiti oggettivi e soggettivi astrattamente illustrati, e cominciando dall'accertamento del danno, indefettibile e prioritario presupposto di ogni responsabilità amministrativa, la sezione rileva che esso sussiste *sub specie* di danno patrimoniale complessivamente quantificabile, in relazione ai fatti esposti, in euro 110.358,1 pari a lire 213.683.070, determinato dalla somma di due poste di danno così identificate:

a) perdita di una parte del capitale investito (quantificato in £. 212.265.394, risultanti dalla differenza tra il capitale investito: £.5.000.000.000 e quello rientrato in cassa: £. 4.787.734.606);
b) interessi passivi pagati sull'anticipazione di cassa resa necessaria dalla momentanea carenza di liquidità (pari a £. 1.417.676 maturati sul conto di tesoreria da gennaio 2001 al 5 aprile 2001).

La prova delle due voci di danno così individuate emerge con evidenza dalle risultanze documentali (cfr. in particolare il rendiconto presentato dal ragioniere capo al presidente n. prot. 755/S.E.F. del 23 aprile 2001) attestanti, da un canto, l'oggettivo saldo negativo tra il capitale inizialmente investito dalla IPAB (£. 5.000.000.000) e quello minore recuperato al termine dell'investimento (£. 4.787.734.606) e, dall'altro, l'entità degli interessi passivi pagati dall'I.R.A. di Padova per il necessitato ricorso effettuato alle anticipazioni di tesoreria proprio nel periodo (gennaio - 5 aprile 2001) in cui vi era carenza di liquidità dovuta al mancato disinvestimento delle somme in questione (£. 1.417.676).

Con riferimento, invece, alla terza voce di danno individuata dalla Procura e riguardante il lucro che sarebbe derivato dalla somma capitale ove questa, piuttosto che essere investita fosse rimasta giacente in cassa, fruttando degli interessi attivi al tasso legale (quantificati in £. 103.641.052 in base all'applicazione del saggio di interesse corrente alla somma di £. 5.000.000.000), preme evidenziare come essa non possa essere riconosciuta, poiché non è stato dimostrato dalla parte attrice, la quale deve comunque fornire la prova del danno posto a fondamento della pretesa risarcitoria (*onus probandi incumbit ei qui dicit*), se ed entro che limiti detta somma sarebbe potuta ivi restare giacente invece di essere consumata per le spese correnti. Spese la cui impellenza, del resto, risulta dal dimostrato ricorso alle anticipazioni di tesoreria, delle quali tuttavia, anche in base alle risultanze annotate nel verbale del 19 marzo 2001 del collegio dei revisori, nonché agli altri atti di causa, non è possibile quantificare l'effettivo utilizzo nel periodo tra il gennaio e l'aprile 2001, essendo molto oscillanti e non tutti noti, allo stato, i movimenti di cassa.

Valga *ad abundantiam* la considerazione che, diversamente opinando, si giungerebbe nella sostanza ad un'inammissibile duplicazione dell'addebito da porsi a carico dei convenuti, in quanto è evidente che la stessa scelta di investire che è stata foriera di danno si prospetta come logicamente incompatibile con la possibilità, ipotizzata dalla Procura, di lasciare giacenti in tesoreria quelle stesse somme, in modo che potessero produrre interessi attivi al saggio legale.

Acclarato, quindi, che nel caso di specie le uniche poste di danno di cui sono stati forniti sufficienti elementi probatori - atteso che le relative circostanze risultano inconfutabilmente, come si è detto, *per tabulas* - possono essere individuate nelle voci di cui alle precedenti lettere a) e b), la sezione opina che, ai fini della esatta determinazione del *quantum* in sede di condanna, non sia da considerare tutta la somma imputata a titolo di danno ai convenuti dalla Procura attrice, ma soltanto il minor importo totale di euro 110.358,1, arrotondabile per difetto ad euro 110.358,00.

Alla luce delle evidenziate considerazioni, il collegio ritiene, quindi, che il danno subito dalla IPAB I.R.A. di Padova per effetto dell'illegittimo investimento, quantificabile in euro 110.358,00, costituisca sicuramente danno patrimoniale per le finanze dell'ente, che si connota in termini di ingiustizia in quanto cagionato in diretta violazione del disposto dell'art. 28 della L. n. 6972 del

1890, secondo il quale: “Le somme da investirsi debbono essere impiegate in titoli del debito pubblico dello Stato, o in altri titoli emessi o garantiti dallo Stato. Ove i titoli non siano nominativi debbono essere depositati, se e come verrà determinato caso per caso dalla giunta provinciale amministrativa. Le somme suddette possono tuttavia, con l'autorizzazione della giunta provinciale amministrativa, essere impiegate nel miglioramento del patrimonio esistente, nei casi nei quali sia evidente la maggiore utilità di tale impiego”.

Vero è che la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla citata legge non è più allo stato vigente, in quanto secondo l'art. 30 della L. 8 novembre 2000, n. 328, “alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 10 è abrogata la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972”. Detta abrogazione è stata peraltro ribadita dall'art. 21 del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207, emanato proprio in attuazione della delega conferita dall’art. 10 della L. 328/00, secondo cui “Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi…”.

Il citato decreto veniva pubblicato il 1° giugno 2001 nella G.U. n. 126 e da tale data iniziava a decorrere la *vacatio legis* richiesta ai fini della relativa entrata in vigore, che è dunque sicuramente successiva alla commissione dei fatti di causa, avvenuti nel periodo tra la fine del 2000 e l’aprile 2001, ossia sotto la perdurante vigenza della vecchia disciplina, la cui violazione comunque rileva in questa sede, non potendo nel campo della responsabilità amministrativa operare un principio similare a quello penalistico della retroattività dell’*abolitio criminis*.

È in conclusione ingiusto, ossia arrecato *non iure*, il danno che oltre ad essere prodotto con palese violazione dei doveri inerenti all’ufficio, sia addirittura, come nella specie, generato attraverso la violazione di una disciplina legale, quale l’art. 28 della L. n. 6972 del 1890, vigente al momento dei fatti e ciò vale senz’altro ad integrare, sotto il profilo dell’elemento oggettivo, il perfezionamento della fattispecie di responsabilità amministrativa.

E la suddetta violazione, nella sua dimensione più piena, è indubbiamente riscontrabile nel caso di specie, poiché la natura palesemente rischiosa dell’investimento operato con il danaro della IPAB I.R.A di Padova, quale risultante dal foglio illustrativo predisposto dall’Istituto Bancario S. Paolo IMI, nonché dall’allegato A costituente parte integrante del contratto (il fondo era composto da una quota azionaria del 30% ed obbligazionaria del 70% e connotato da una “propensione al rischio elevata”), non può certo essere bilanciata e neutralizzata dalla maggiore redditività presunta del fondo rispetto ai titoli di stato, richiedendo la norma violata - e prima ancora i doveri di prudenza connaturati all’esercizio dell’ufficio - prodotti finanziari di sicuro affidamento. Deve indi procedersi alla verifica del nesso di causalità tra danno e condotta dei convenuti, da intendersi nella duplice accezione di comportamento attivo od omissivo imputabile al soggetto agente.

A tale riguardo, sulla base di quanto emerge con chiarezza dagli atti, la sezione ritiene che il danno sia stato causato anzitutto dalla condotta commissiva posta in essere dal rag. L.U. nella sua qualità di direttore amministrativo - segretario generale dell’ente danneggiato e nell’esercizio delle correlate funzioni di responsabile della gestione finanziaria ed amministrativa dell’ente.

È al menzionato convenuto che risultano, infatti, direttamente riconducibili sia la disposizione dell’investimento in questione (con determinazione n. 165 del 12 luglio 2000 versata in copia in atti) sia il suo mantenimento oltre i limiti di tempo originariamente previsti, nonostante gli altri organi dell’ente lo avessero in diverse e successive occasioni richiamato al rispetto delle prescrizioni di legge e di istituto.

Risultano agli atti, infatti i verbali del collegio dei revisori del 4 ottobre 2000 e dell’8 novembre 2000, in cui si pone ben in luce la rischiosità dell’investimento operato e si sollecita lo smobilizzo del fondo, nonché la nota del 7 novembre 2000 con cui il L., ribadita la correttezza e la proficuità delle scelte operate si impegnava a disinvestire entro la fine del 2000, impegno poi disatteso e seguito dalla nota del 19 febbraio 2001 in cui il medesimo, visto l’andamento negativo della gestione patrimoniale, riteneva opportuno mantenere ancora fermo l’investimento per attendere l’eventuale ed auspicata ripresa della quotazione del fondo.

Quanto, in particolare, al danno concretatosi negli interessi passivi pagati per il necessitato ricorso alle anticipazioni di tesoreria, emerge evidente, dalla stessa memoria di costituzione del convenuto L., che l'investimento operato era ad "un orizzonte temporale lungo", ovvero tale da non consentire un rapido recupero delle somme onde impiegarle per l'effettuazione delle spese correnti dell'ente (cfr pagg. 7 e 10 della memoria).

Già con lettera n. 921 del 5.3.01 della dr.ssa S.N., ragioniere capo, indirizzata tra gli altri, a tutti e tre i convenuti, era stato comunicato che in data 19.1.01 si era dovuta richiedere, per fronteggiare le ordinarie necessità dell'istituto, un'anticipazione di £. 3.000.000.000, per cui si sollecitava il rientro delle somme investite, onde evitare il pagamento di gravosi interessi passivi di tesoreria.

Il L., chiamato dal consiglio di amministrazione a rendere chiarimenti, nella nota in allegato al verbale della seduta consiliare dell'8.3.01 e poi nella lettera del 15.3.01 indirizzata al presidente B. ed al presidente del collegio dei revisori, aveva ribadito la propria autonomia gestionale, preoccupandosi più di lamentare un'indebita ingerenza della dr.ssa N. ai danni della sua sfera di competenza che di giustificare la correttezza del suo operato in merito all'investimento effettuato.

Né di certo può giovare, in questa sede, al convenuto L. invocare la meritevolezza degli interessi perseguiti (acquisto del pulmino per disabili), che sarebbe stata a suo dire tale da far apparire l'investimento operato come esecutivo del terzo comma dell'art. 28 della L. 6972 del 1890.

Appare invero facile osservare che il menzionato comma, nella parte in cui dispone che: "Le somme suddette possono tuttavia, con l'autorizzazione della giunta provinciale amministrativa, essere impiegate nel miglioramento del patrimonio esistente, nei casi nei quali sia evidente la maggiore utilità di tale impiego", si riferisce ai casi in cui il danaro in eccesso, invece di essere investito all'esterno dell'ente, viene impiegato direttamente all'interno di esso per potenziarne il patrimonio, cosa che sarebbe certo avvenuta soltanto se il L., invece di investire la somma in titoli, avesse acquistato subito, con una parte di essa, il pulmino.

Il nesso di causalità sussiste anche tra le due voci di danno ed il comportamento omissivo tenuto dal convenuto B., considerato che l'art.14 dello Statuto, come modificato con deliberazione del consiglio di amministrazione n. 90 del 21 maggio 1998, pone a carico del presidente il compito di sovrintendere al buon andamento dell'istituto.

L'art. 5 del regolamento approvato con deliberazione del consiglio di amministrazione del 22 dicembre 1998 n. 235, stabilisce inoltre che il presidente, quale organo di governo, è "responsabile della amministrazione dell'ente" e titolare del potere di "impartire direttive al segretario generale.." nonché di "verificare lo stato di attuazione.. dei piani e programmi approvati dal consiglio".

L'art. 8 del medesimo regolamento, conferma che al segretario generale "spettano tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli organi di governo, secondo le direttive impartite dal presidente".

Gli evidenziati danni appaiono parimenti imputabili pure alla condotta omissiva del consigliere C.L., il quale avrebbe potuto e dovuto impedire il verificarsi del danno, essendo titolare, rispetto al servizio di ragioneria ed alla gestione economico-finanziaria, di specifici poteri di vigilanza in virtù della delega conferitagli con deliberazione del consiglio di amministrazione n. 278 del 1996 in applicazione dell'art. 20, 2° comma, dello Statuto.

Lo stesso consiglio di amministrazione di cui il C. era componente si era invece limitato, nell'allegato al verbale della seduta dell'8 marzo 2001, a prendere atto, riservandosi di "adottare eventuali provvedimenti", della nota della dr.ssa N. del 5.3.01, pur riconoscendo che ad esso spettava "la verifica dell'osservanza delle disposizioni sopradette da parte del dirigente segretario generale", che era stato semplicemente invitato a fornire delucidazioni sull'andamento dell'investimento, nonostante a quella data il danno fosse già conclamato.

Quanto all'elemento soggettivo richiesto dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella specie la sussistenza della colpa grave in capo a L.U. può ritenersi insita nella stessa natura incauta

dell'investimento, che è tale da sfiorare i limiti dell'avventatezza, prima ancora che nella palese violazione dei parametri legali delineati con estrema chiarezza dal citato art. 28.

In relazione agli altri due convenuti, appare altresì evidente la sussistenza di una loro inerzia, del pari gravemente colposa dinanzi all'operato, contrario ai principi di buona amministrazione e buon andamento, imputabile al L., laddove avrebbero invece potuto e dovuto intervenire più efficacemente e tempestivamente per arginare i danni dell'operazione finanziaria in questione.

Il comportamento del B., in particolare, non appare nel complesso contrassegnato da quel livello minimo di diligenza che la delicatezza del suo ruolo di presidente avrebbe richiesto, come poi fatto dal nuovo presidente dell'Istituto che si attivava, immediatamente dopo essere stato nominato, per dar corso allo smobilizzo delle somme illegittimamente investite. Né possono considerarsi convincenti in senso contrario i rilievi sollevati dal presidente B. a sua discolpa nella memoria di costituzione, laddove rappresenta che: "i verbali del collegio dei revisori non venivano trasmessi al presidente", né gli era giunta la corrispondenza tra l'I.R.A. e la S. Paolo IMI concernente l'investimento. Egli era infatti ben a conoscenza della reale situazione finanziaria dell'ente, tant'è vero che risulta agli atti l'ordinanza da lui stesso firmata, in data 19 gennaio 2001, per richiedere alla tesoreria un'anticipazione di cassa da utilizzare per sopperire alle temporanee deficienze di liquidità e del resto anche il L. gli aveva direttamente comunicato l'andamento negativo dell'investimento, con nota del 19 febbraio 2001. Il B., tuttavia, invece di sollecitare in modo efficace, all'interno della struttura dell'ente, il recupero delle somme investite prima che le perdite raggiungessero un livello elevato, si era limitato, il 20 febbraio 2001, a scrivere al direttore dell'agenzia S. Paolo una generica lettera "come obbligo d'ufficio, con invito a fornire quella ulteriore assistenza per il sicuro positivo esito dell'investimento" e, nel verbale della successiva seduta del collegio dei revisori del 28 febbraio 2001, aveva invitato ancora una volta il medesimo direttore presente "ad attivarsi presso il suo istituto bancario per provvedere ad ottenere idonea garanzia al fine di evitare il danno *de quo*".

E' lo stesso convenuto B., infine, ad ammettere, di essersi attivato troppo tardi per impedire che si producesse un danno a scapito del patrimonio dell'ente laddove, a pag. 1 della memoria di costituzione, si legge testualmente che "Quando il presidente dell'I.R.A. ha cercato, sempre in collaborazione col collegio dei revisori, di acquisire informazioni sull'operato del segretario-direttore amministrativo la situazione era ormai pregiudicata".

Quanto al convenuto C. non giova a quest'ultimo rilevare, per esimersi da responsabilità per colpa grave, come, almeno in un primo momento, ai consiglieri non fosse stato riferito nulla in merito all'investimento operato, nella convinzione che si trattasse di attività gestionale propria del segretario-direttore amministrativo in applicazione dell'incarico ricevuto e che quest'ultimo avesse espressamente rivendicato la propria autonomia al riguardo nella riunione del consiglio di amministrazione dell'8.3.01, o ancora che "Della decisione di investire nei fondi e dei rischi per il patrimonio dell'ente il consigliere C. ha avuto informazione solo quando ormai la situazione era pregiudicata, attraverso il fax del 17 novembre 2000 inviato dalla ragioniera capo su suo sollecito. Egli non aveva avuto comunicazione alcuna dei verbali dei revisori dei conti ed era perciò all'oscuro di tutto …e non è stato coinvolto nemmeno in nessuna delle riunioni successive in considerazione del mancato disinvestimento a cui hanno partecipato revisori dei conti e presidente dell'istituto, unitamente al segretario e, a volte, al consulente dell'Imi". È agevole infatti osservare che proprio dal quel consiglio di amministrazione di cui era componente il C., ed oltretutto su sua stessa proposta, il L. era stato investito dell'incarico in questione e che il menzionato convenuto fu tempestivamente informato dei rischi rilevati dal collegio dei revisori, nei verbali del 4.10.00 e dell'8.11.00, in merito all'investimento effettuato dal segretario generale (come risulta dal fax inviatogli già in data 17 novembre 2000 dal ragioniere capo dell'istituto), ma omise di adottare tutte le possibili cautele per evitare che l'operazione posta in essere dal segretario si rivelasse lesiva.

Così accertata la sussistenza di tutti gli elementi necessari ad affermare la responsabilità amministrativa dei convenuti, la sezione ritiene che, per parametrare la misura della responsabilità al diverso apporto causale fornito da ciascuno dei condannati nella dinamica del fatto, in cui è palese il ruolo di primaria importanza svolto dal L., e conseguentemente per operare una esatta suddivisione della misura del risarcimento tra gli stessi, la complessiva somma di euro 110.358,00,

debba essere ripartita a loro carico nelle seguenti percentuali: 70% per L.U. (corrispondente ad euro 77.250,6), 15% ciascuno per C. e B. (corrispondente ad euro 16.553,7).

In merito alla domanda spiegata in via subordinata da tutti e tre i convenuti, si osserva che il livello di colpa rilevato in capo ad essi è tale da non consentire, ad avviso del collegio, il richiesto esercizio del potere riduttivo di cui all'art. 52, 2° co., t.u. n. 1214 del 1934 ed all'art. 83, 1° co., R.D. 1923 n. 2440.

Sugli importi predetti sono dovuti la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'andamento dell'indice ISTAT, dal momento della causazione del danno (ossia dal 13 aprile 2001, data in cui il pregiudizio si è concretizzato in seguito all'integrale e definitivo smobilizzo dell'investimento) alla data di deposito della presente sentenza, ed interessi legali sulle somme così rivalutate, da computarsi dalla data di pubblicazione della pronuncia giudiziale a quella dell'effettivo pagamento.

Quanto alle modalità di riscossione, le somme così determinate verranno recuperate dall'ente creditore ai sensi e con le modalità di cui al DPR 24 giugno 1998, n. 260, recante il "Regolamento per la semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento di danno erariale" (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 180 del 4 agosto 1998).

I convenuti sono anche condannati, in proporzione alla rispettiva percentuale di responsabilità, al pagamento delle spese giudiziali, come per ciascuno quantificate in dispositivo, secondo il generale principio processuale della soccombenza consacrato dall'art. 91 c.p.c. ed operante anche nel processo contabile in virtù del rinvio operato in chiave dinamica dall'art. 26 del R.D. n. 1038/33 .

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 22618 del registro di segreteria, respinta ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie parzialmente la domanda attrice, e per l'effetto:

a) condanna L.U., come in epigrafe generalizzato, al pagamento in favore delle finanze della IPAB I.R.A. di Padova della somma di euro 77.250,6, da rivalutarsi come in parte motiva ed alla corresponsione degli interessi legali sulla somma così determinata, dalla data di deposito della sentenza fino all'effettivo saldo, nonché al pagamento del 70% delle spese processuali;
b) condanna B.R., come in epigrafe generalizzato, al pagamento in favore delle finanze della IPAB I.R.A. di Padova, della somma di euro 16.553,7, da rivalutarsi come in parte motiva ed alla corresponsione degli interessi legali sulla somma così determinata, dalla data di deposito della sentenza fino all'effettivo saldo, nonché al pagamento del 15% delle spese processuali;
c) condanna C.L., come in epigrafe generalizzato, al pagamento in favore delle finanze della IPAB I.R.A. di Padova, della somma di euro 16.553,7, da rivalutarsi come in parte motiva ed alla corresponsione degli interessi legali sulla somma così determinata, dalla data di deposito della sentenza fino all'effettivo saldo, nonché al pagamento del 15% delle spese processuali;
d) liquida le spese di giustizia in euro 338,87 (euro trecentotrentotto/87 centesimi).

Manda alla segreteria per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 24.3.04.

Depositata in segreteria 29 giugno 2004

NORMATIVA

Indice

		Pag.
D.P.C.M.	30 aprile 2004	365
D.P.R.	23 aprile 2004, n. 108	368
D.P.R.	2 marzo 2004, n. 114	375
D.P.R.	2 marzo 2004, n. 117	378

D.P.C.M. 30 aprile 2004

Modifiche ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, 9 dicembre 2002 e 23 luglio 2003, recanti, rispettivamente: «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», «Disciplina sull'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri» ed «Individuazione dei datori di lavoro, ai sensi del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

(*G.U. n. 145 del 23 giugno 2004*)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche ed integrazioni;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio, e successive modifiche ed integrazioni;
visto, in particolare, l'art. 7, commi 1 e 3, del predetto decreto legislativo n. 303 del 1999, secondo cui il Presidente del Consiglio dei Ministri individua, con propri decreti, le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e indica, per tali strutture il numero massimo degli uffici e dei servizi, restando l'organizzazione interna delle strutture medesime affidata alle determinazioni del Segretario generale;
visto l'art. 8 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;
visto il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante l'attuazione delle direttive CE relative al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante lo svolgimento dell'attività lavorativa e successive modifiche e/o integrazioni;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e, successive modificazioni ed integrazioni, ed in particolare gli articoli 25 e 26;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 2002 recante disciplina sull'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
visto il decreto del segretario generale 1° ottobre 2002 recante disposizioni sull'organizzazione interna del Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione;
visto il decreto del segretario generale 18 novembre 2002 e successive modificazioni recante disposizioni sull'organizzazione interna del Dipartimento per le risorse strumentali;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003, concernente l'individuazione dei datori di lavoro ai sensi del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
visto, in particolare, l'art. 1 del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003, con il quale il capo del Dipartimento per le risorse strumentali è stato designato come datore di lavoro unico per le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con esclusione del Dipartimento per la protezione civile, del Dipartimento della funzione pubblica, degli uffici dei commissariati di Governo nelle regioni a statuto speciale e della Scuola superiore della pubblica amministrazione;
visti gli articoli 11-ter, 11-quater, 11-quinquies del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 5 del decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, che hanno previsto la possibilità per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di provvedere alla amministrazione, organizzazione e coordinamento e gestione dei servizi generali di supporto attraverso società per azioni appositamente costituita, anche con partecipazione minoritaria di soggetti privati selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica, disciplinando, altresì, l'utilizzo in detta società di personale in servizio presso la Presidenza;
visti gli obiettivi delineati, relativamente alla fase sperimentale, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2003, recante «Progetto pilota di esternalizzazione della organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

considerato che è stata avviata, con procedura ad evidenza pubblica, la selezione del socio privato di minoranza della costituenda società mista;
considerato che il progetto ha complessi riflessi gestionali ed organizzativi di competenza dei Dipartimenti delle risorse umane e dell'organizzazione e delle risorse strumentali;
ritenuto che per una efficace gestione del progetto occorre assicurare l'unitarietà delle decisioni operative dei Dipartimenti interessati;
ritenuto, altresì, opportuno accorpare le attività e le funzioni attualmente svolte dai suddetti Dipartimenti in una unica struttura dipartimentale, assicurando, tramite il coordinamento nella gestione dei servizi generali, maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa nella prima fase del progetto di esternalizzazione;
ravvisata la necessità, in coerenza con gli obiettivi finali del progetto, di procedere alla istituzione, nell'ambito del Segretariato generale, del Dipartimento per le risorse umane e strumentali con compiti di acquisizione, organizzazione e gestione delle risorse umane e strumentali e di modificare, pertanto, il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
sentite le organizzazioni sindacali;

Decreta:

Art. 1.

1. L'art. 25 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 citato in premessa è sostituito dal seguente: «Art. 25 (Dipartimento per le risorse umane e strumentali). - 1. Il Dipartimento per le risorse umane e strumentali provvede all'acquisizione, alla formazione ed alla gestione del personale della Presidenza; alle attività di carattere generale, di studio, di analisi e di verifica delle funzioni organizzative della Presidenza; al supporto organizzativo degli organi collegiali che operano presso la Presidenza; alla gestione del contenzioso del lavoro e in materia di contratti pubblici. Assume direttamente la difesa dell'amministrazione in sede di conciliazione e nei giudizi del lavoro in primo grado. Cura il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro nonché le relazioni sindacali.
2. Il Dipartimento per le risorse umane e strumentali provvede, in un quadro unitario di programmazione generale annuale e pluriennale coerente con le esigenze di funzionamento della Presidenza e compatibile con le risorse finanziarie, all'approvvigionamento di beni e servizi, ivi compresi quelli di natura informatica, all'ottimale gestione degli immobili in uso alla Presidenza nonché all'avvio e alla gestione delle connesse procedure amministrativo contabili. Il Dipartimento provvede, altresì, alla programmazione e alla realizzazione delle opere e degli interventi manutentivi dei locali e degli impianti e al coordinamento degli interventi strutturali ai fini dell'applicazione della normativa concernente la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Il Dipartimento, inoltre, predispone e gestisce i programmi di informatizzazione della Presidenza, curando l'analisi funzionale, la progettazione e la gestione dei sistemi informativi automatizzati e di telecomunicazione, anche sotto il profilo della sicurezza e riservatezza. Gestisce le emergenze all'interno delle sedi della Presidenza. Coordina le attività di rilevamento ed elaborazione dei dati statistici presso gli uffici e i Dipartimenti della Presidenza, nonché l'interconnessione al sistema statistico nazionale. Il Dipartimento provvede alla gestione dell'autoparco e cura la sicurezza del servizio di trasporto.
3. Nell'ambito del Dipartimento opera l'ufficio del medico competente che assicura la sorveglianza sanitaria e il pronto soccorso, in attuazione degli articoli 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modificazioni. All'ufficio fanno capo, secondo le direttive impartite dal segretario generale, eventuali strutture mediche istituite presso la Presidenza.
4. Il Dipartimento si articola in non più di quattro uffici e non più di diciassette servizi. Si avvale di un dirigente con compiti di consulenza, studio e ricerca, nell'ambito del contingente di cui all'art. 5, comma 5.».

Art. 2.

1. All'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 citato in premessa, sono apportate le seguenti modifiche:
a) al comma 2, la lettera b) è sostituita dalla seguente: «b) il Dipartimento per le risorse umane e strumentali»;
b) al comma 2, la lettera c) è soppressa;
c) al comma 6, le parole «Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione» sono sostituite dalle parole «Dipartimento per le risorse umane e strumentali».
2. L'art. 26 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 è abrogato.

Art. 3.

1. Al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003 citato in premessa, sono apportate le seguenti modifiche:
a) all'art. 1, comma 1, lettera d), le parole «Dipartimento per le risorse strumentali» sono sostituite dalle parole «Dipartimento per le risorse umane e strumentali»;
b) all'art. 2, comma 1, le parole «Dipartimento per le risorse umane» sono sostituite dalle parole «Dipartimento per le risorse umane e strumentali».

Art. 4.

1. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 2002 citato in premessa, le denominazioni: «Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione» e «Dipartimento per le risorse strumentali» sono sostituite dalla seguente: «Dipartimento per le risorse umane e strumentali».

Art. 5.

1. Il presente decreto entra in vigore il 15 giugno 2004.

2. Con successivo decreto del segretario generale si provvederà a disciplinare l'organizzazione interna del Dipartimento per le risorse umane e strumentali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002.

3. L'attuale organizzazione del Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione e del Dipartimento per le risorse strumentali citati nelle premesse del presente decreto resta comunque ferma sino all'emanazione del decreto di organizzazione interna di cui al comma 2.

Il presente decreto è trasmesso alla Corte dei conti per gli adempimenti di competenza ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 30 aprile 2004

p. il Presidente: Letta

D.P.R. 23 aprile 2004, n. 108

Regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

(GU del 29 aprile 2004, n. 100)

testo in vigore dal 14-5-2004

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare gli articoli 23 e 27;
vista la legge 15 luglio 2002, n. 145;
visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
ravvisata la necessità di disciplinare le modalità di istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, del ruolo dei dirigenti, le procedure e le modalità per l'inquadramento in ruolo dei dirigenti di prima e seconda fascia iscritti nel ruolo unico della dirigenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1999, n. 150, nonché le modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali;
visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell'11 dicembre 2003;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 23 febbraio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 12 marzo 2004;
considerato che la Corte dei conti, in sede di registrazione, ha formulato osservazioni in ordine all'articolo 6 del provvedimento;
ritenuto di accogliere le citate osservazioni;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 23 aprile 2004;
sulla proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

emana il seguente regolamento

Art. 1.
Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato

1. Alla data di entrata in vigore del presente regolamento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato elencate nella allegata tabella A, di seguito denominata: «amministrazione», è istituito ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il ruolo dei dirigenti; alla medesima data è soppresso il ruolo unico dei dirigenti dello Stato, ferme restando le disposizioni particolari riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri previste dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343.
2. Il ruolo dei dirigenti si articola nella prima e nella seconda fascia dirigenziale, nel limite della dotazione organica di personale dirigenziale individuato negli atti di organizzazione dell'amministrazione.
3. Nell'ambito di ciascun ruolo dei dirigenti, ove sia necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione, possono essere definite apposite sezioni. Alla istituzione, modifica e soppressione delle sezioni le amministrazioni provvedono di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.
4. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il Dipartimento della funzione pubblica comunica alle amministrazioni il contingente di personale dirigenziale iscritto, sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni e salve eventuali verifiche congiunte,

nel soppresso ruolo unico, con l'indicazione degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai dirigenti di seconda fascia.
5. Le amministrazioni provvedono all'inquadramento dei dirigenti, secondo le modalità di cui all'articolo 4, entro trenta giorni dalla comunicazione.
6. Il ruolo dei dirigenti è adottato con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro dell'economia e delle finanze. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per le amministrazioni di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il medesimo provvedimento è adottato dall'organo di vertice nel rispetto della specificità dei rispettivi ordinamenti.
7. Il ruolo è pubblicato sul sito Internet dell'amministrazione e di tale pubblicazione è dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 2.
Organizzazione e funzionamento del ruolo dei dirigenti

1. Il ruolo dei dirigenti è tenuto a cura di ogni amministrazione secondo principi di trasparenza e completezza dei dati, nonché di pertinenza e non eccedenza dei medesimi, nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai soli fini della predisposizione e della tenuta dei ruoli i dirigenti sono inquadrati e ordinati secondo il criterio dell'anzianità maturata nella fascia di appartenenza, fatto salvo quanto previsto per la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343. L'anzianità è determinata dalla decorrenza giuridica della nomina rispettivamente nella prima e nella seconda fascia. In caso di pari anzianità nella prima fascia, la posizione è determinata in base all'anzianità maturata nella seconda fascia. In caso di parità, dalla data di accesso nella pubblica amministrazione ed in caso di ulteriore parità dalla maggiore età.
3. Per ogni dirigente inquadrato nel ruolo sono inseriti i seguenti dati:
a) cognome, nome, luogo e data di nascita;
b) data di inquadramento nella fascia di appartenenza o in quella inferiore, ove necessario;
c) data di primo inquadramento nell'amministrazione;
d) incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; per ogni incarico devono essere indicati la decorrenza e il termine di scadenza.
4. I dati riguardanti i dirigenti inquadrati nei ruoli sono trasmessi dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, che provvede all'inserimento e all'aggiornamento della banca dati prevista dall'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e ne assicura la consultabilità via Internet, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Art. 3.
Modalità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti

1. I dirigenti reclutati attraverso le procedure di accesso previste dall'articolo 28, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono inquadrati nella seconda fascia del ruolo rispettivamente dell'amministrazione di reclutamento, nel caso di concorso pubblico per esami, e dell'amministrazione di assegnazione, nel caso di corso-concorso selettivo di formazione.
2. I dirigenti di seconda fascia incaricati di funzione dirigenziale di livello generale, o equivalenti in base ai particolari ordinamenti previsti dall'articolo 19, comma 11, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, transitano nella prima fascia del ruolo dell'amministrazione nella quale svolgono l'incarico al raggiungimento di un periodo pari ad almeno cinque anni nella titolarità di uno o più dei predetti incarichi, anche per periodi non continuativi, presso le amministrazioni di cui alla allegata tabella A, senza che siano incorsi nelle misure previste dall'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Art. 4.
Inquadramento dei dirigenti del soppresso ruolo unico nella fase di prima attuazione

1. Nella fase di prima attuazione del presente regolamento la data di inquadramento dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato è quella di entrata in vigore del presente regolamento;

l'inquadramento è disposto anche in soprannumero, con riassorbimento delle posizioni in relazione alle vacanze dei relativi posti; il collocamento in soprannumero non produce effetti sullo stato giuridico ed economico del dirigente.
2. I dirigenti di prima e seconda fascia sono inquadrati nelle rispettive fasce del ruolo dei dirigenti dell'amministrazione presso cui sono titolari di un incarico dirigenziale alla data di entrata in vigore del presente regolamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5.
3. I dirigenti che alla data di entrata in vigore del presente regolamento risultano collocati a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se utilizzati con incarichi temporanei, sono inquadrati nella corrispondente fascia del ruolo dei dirigenti dell'amministrazione che ne ha disposto il collocamento a disposizione.
4. I dirigenti di seconda fascia che alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono incaricati di funzione dirigenziale di livello generale sono inquadrati nella seconda fascia del ruolo dell'amministrazione che ha conferito loro l'incarico, con annotazione del relativo incarico, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, e dall'articolo 5.
5. I dirigenti in servizio alla data di entrata in vigore del presente regolamento incaricati di funzione dirigenziale negli uffici di diretta collaborazione degli organi di Governo sono inquadrati nel ruolo della amministrazione dello Stato presso la quale hanno conseguito l'accesso iniziale alla qualifica dirigenziale oppure, a scelta, nel ruolo dell'amministrazione di cui fa parte l'ufficio di diretta collaborazione ove prestano servizio.
6. I dirigenti che alla data di entrata in vigore del presente regolamento prestano servizio in amministrazioni non comprese nell'elenco di cui alla allegata tabella A, in quanto collocati in posizione di aspettativa, comando, distacco, fuori ruolo o altre analoghe posizioni, sono inquadrati nel ruolo dell'amministrazione presso la quale prestavano servizio anteriormente all'adozione del relativo provvedimento di mobilità.
7. I posti dirigenziali vacanti, fatte salve le disposizioni particolari riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, sono coperti mediante procedure concorsuali solo successivamente al completo riassorbimento dei dirigenti collocati in soprannumero.

Art. 5.
Esercizio del diritto di opzione

1. Il dirigente può esercitare il diritto di opzione per l'inserimento nel ruolo dell'amministrazione, tra quelle comprese nella allegata tabella A, presso la quale, tramite procedura concorsuale, ha conseguito l'accesso iniziale alla qualifica dirigenziale.
2. I dirigenti reclutati attraverso le procedure concorsuali bandite, per conto delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione possono esercitare il diritto di opzione esclusivamente per l'amministrazione di prima assegnazione.
3. L'esercizio del diritto di opzione ed il conseguente inserimento nel ruolo della relativa amministrazione non produce effetti sull'incarico in corso. Le amministrazioni, nel cui ruolo il dirigente è inquadrato a seguito dell'esercizio del diritto di opzione, adottano i provvedimenti necessari per il proseguimento dell'incarico.
4. La domanda irrevocabile di opzione è presentata all'amministrazione di cui ai commi 1 e 2, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione, da parte dell'amministrazione destinataria della domanda, dell'avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, di cui all'articolo 1, comma 7.
5. Decorso il termine di cui al comma 4, l'amministrazione destinataria della domanda provvede, entro trenta giorni e con le modalità di cui all'articolo 2, all'inquadramento in ruolo del dirigente che ha esercitato il diritto di opzione, anche in soprannumero, con riassorbimento della posizione in relazione alle vacanze dei relativi posti.
6. Restano ferme le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale.

Art. 6.
Dirigenti non titolari di uffici dirigenziali

1. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono per l'amministrazione nella quale sono inquadrati in ruolo, ovvero, ove richiesti, presso altre amministrazioni, incarichi aventi ad oggetto l'esercizio di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi

specifici di livello dirigenziale previsti dall'ordinamento, compresi quelli da svolgere presso organi collegiali di enti pubblici in rappresentanza dell'amministrazione.
2. Gli incarichi possono riguardare la realizzazione di progetti, programmi ed obiettivi coerenti con gli atti di indirizzo dell'organo di vertice dell'amministrazione.
3. Gli incarichi di cui al comma 1 sono affidati secondo le modalità previste dall'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale.

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.

Dato a Roma, addì 23 aprile 2004

Tabella A (prevista dall'articolo 1, comma 1)

Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Ministero degli affari esteri.
Ministero dell'interno.
Ministero della giustizia.
Ministero della difesa.
Ministero dell'economia e delle finanze.
Ministero delle attività produttive.
Ministero delle comunicazioni.
Ministero delle politiche agricole e forestali.
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
Ministero della salute.
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
Ministero per i beni e le attività culturali.
Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.
Avvocatura generale dello Stato.
Consiglio di Stato.
Corte dei conti.

Avvertenza: Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse:

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.
- Il testo degli articoli 23 e 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge 15 luglio 2002, n. 145, è il seguente:
«Art. 23 (Ruolo dei dirigenti). - 1. In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica. I dirigenti della seconda fascia sono reclutati attraverso i meccanismi di accesso di cui all'art. 28. I dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all'art. 19, comma 11, per un periodo pari almeno a cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'art. 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.
2. E' assicurata la mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nei limiti dei posti ivi disponibili. I relativi provvedimenti sono adottati, su domanda dell'interessato, con decreto del Ministro per la funzione pubblica, sentite l'amministrazione di provenienza e quella di destinazione.
I contratti o accordi collettivi nazionali disciplinano, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, gli effetti connessi ai trasferimenti e alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'ente di previdenza, al trattamento di fine rapporto e allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio e al fondo di previdenza complementare. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica cura una banca dati informatica contenente i dati relativi ai ruoli delle amministrazioni dello Stato.».
«Art. 27 (Criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali).
1. Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione.
2. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 trasmettono, entro due mesi dalla adozione, le deliberazioni, le disposizioni ed i provvedimenti adottati in attuazione del medesimo comma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione.».
- La legge 15 luglio 2002, n. 145, reca: «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.».
- Il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, reca: «Codice in materia di protezione dei dati personali.».
- Il decreto del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1999, n. 150, reca: «Regolamento recante disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e della banca dati informatica della dirigenza, nonché delle modalità di elezione del componente del Comitato di garanti.».
- L'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) è il seguente:
«Art. 17 (Regolamenti). - 1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:
a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge.».

Note all'art. 1.

- Per l'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, vedi nelle note alle premesse.
- Il decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, reca:
«Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137.».
- Il testo degli articoli 15 e 19 del citato decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 3, comma 8, lettera a), della legge 15 luglio 2002, n. 145, è il seguente:
«Art. 15 (Dirigenti). - 1. Nelle amministrazioni pubbliche di cui al presente capo, la dirigenza è articolata nelle due fasce dei ruoli di cui all'art. 23. Restano salve le particolari disposizioni concernenti le carriere diplomatica e prefettizia e le carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è fatto salvo quanto previsto dall'art. 6.
2. Nelle istituzioni e negli enti di ricerca e sperimentazione, nonché negli altri istituti pubblici di cui al sesto comma dell'art. 33 della Costituzione le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca e dell'insegnamento.
3. Per ciascuna struttura organizzativa non affidata alla direzione del dirigente generale, il dirigente preposto all'ufficio di più elevato livello è sovraordinato al dirigente preposto ad ufficio di livello inferiore.

4. Per le regioni, il dirigente cui sono conferite funzioni di coordinamento è sovraordinato, limitatamente alla durata dell'incarico, al restante personale dirigenziale.
5. Per il Consiglio di Stato e per i tribunali amministrativi regionali, per la Corte dei conti e per l'Avvocatura generale dello Stato, le attribuzioni che il presente decreto demanda agli organi di Governo sono di competenza rispettivamente, del Presidente del Consiglio di Stato, del Presidente della Corte dei conti e dell'Avvocato generale dello Stato; le attribuzioni che il presente decreto demanda ai dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale sono di competenza dei segretari generali dei predetti istituti.».
«Art. 19 (Incarichi di funzioni dirigenziali). - 1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene 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. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile.
2. Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati 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 funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'art. 24. E' sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto.
3. 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 sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.
4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.
4-bis. I criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, conferiti ai sensi del comma 4 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'art. 7.
5. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono conferiti, dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera c).
5-bis. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo art. 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti.
5-ter. I criteri di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 5 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'art. 7.
6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.
7. (Abrogato).
8. Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.
9. Degli incarichi di cui ai commi 3 e 4 è data comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, allegando una scheda relativa ai titoli ed alle esperienze professionali dei soggetti prescelti.
10. 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, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.
11. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il Ministero degli affari esteri nonché per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, la ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti è demandata ai rispettivi ordinamenti.
12. Per il personale di cui all'art. 3, comma 1, il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali continuerà ad essere regolato secondo i rispettivi ordinamenti di settore. Restano ferme le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246.
12-bis. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi.».

Note all'art. 2.

- Per il decreto legislativo n. 196/2003, vedi note alle premesse.
- Per il decreto legislativo n. 343/2003, vedi note all'art. 1.
- Per il testo dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, vedi nota all'art. 1.
- Per il testo dell'art. 23 del decreto legislativo n. 165/2001, vedi nota alle premesse.

Note all'art. 3.

- Si riporta il testo degli articoli 21 e 28, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165:
«Art. 21 (Responsabilità dirigenziale). - 1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilita' 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'art. 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.
2. (Abrogato).
3. Restano ferme le disposizioni vigenti per il personale delle qualifiche dirigenziali delle Forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia e delle Forze armate.».
«Art. 28 (Accesso alla qualifica di dirigente), come modificato dall'art. 3 della legge 15 luglio 2002, n 145. -
1. (Omissis).
2. Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'art. 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.
3. Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi, con le modalità stabilite nel regolamento di cui al comma 5, soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresì, dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate nel comma 2 per i dipendenti pubblici, secondo modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali dipendenti devono essere muniti del diploma di laurea e avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.
4.-10 (Omissis).».

Nota all'art. 4.

- Per il decreto legislativo n. 343/2003, vedi nota all'art. 1.

Nota all'art. 6.

- Per il testo dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, vedi nota all'art. 1.

D.P.R. 2 marzo 2004, n. 114.

Regolamento recante le modalità di elezione del dirigente di prima fascia delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, a componente del Comitato dei garanti, a norma dell'articolo 22 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

(G.U. 5 maggio 2004, n. 104)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare l'articolo 22;
vista la legge 15 luglio 2002, n. 145;
vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, ed in particolare l'articolo 17, comma 1;
udito il parere del Consiglio di Stato espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 12 gennaio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 febbraio 2004;
sulla proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

emana il seguente regolamento

Indizione delle elezioni

1. Le elezioni del dirigente di prima fascia appartenente ai ruoli delle amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 10, comma 2 della legge 15 luglio 2002, n. 145, a componente del Comitato dei garanti sono indette ogni tre anni, e non oltre il novantesimo giorno antecedente la scadenza del Comitato in carica, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.
2. Con il decreto di cui al comma 1 è fissata la data delle elezioni da tenersi in un giorno lavorativo compreso tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione del decreto di indizione.

Commissione elettorale centrale

1. Con il decreto di indizione delle elezioni è nominata la Commissione elettorale centrale, presieduta da un magistrato amministrativo o contabile ovvero da un avvocato dello Stato, designato dal rispettivo organo di vertice, e composta da cinque dirigenti di prima fascia delle amministrazioni dello Stato estratti a sorte dalla banca dati informatica. Le funzioni di segretario sono esercitate da un dirigente di seconda fascia in servizio presso il Dipartimento della funzione pubblica.
2. Con il decreto di indizione delle elezioni è individuata la struttura del Dipartimento della funzione pubblica alla quale è affidata la gestione del servizio elettorale e delle attività di segreteria.
3. La Commissione ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e le sedute sono pubbliche. Il segretario redige il verbale delle sedute delle attività della Commissione in duplice esemplare firmato dai membri. Una copia del verbale è trasmessa al servizio elettorale.
4. In caso di parità di voti nelle deliberazioni della Commissione, prevale il voto del Presidente.

Elettorato attivo e passivo

1. Sono elettori i dirigenti di prima e seconda fascia inquadrati, alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni, nei ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 1. Non hanno diritto al voto i dirigenti sospesi dal servizio per qualsiasi causa.

2. Sono eleggibili i dirigenti inquadrati, alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni, nella prima fascia dei ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 1. Non sono eleggibili i dirigenti sospesi dal servizio, ovvero collocati in aspettativa per cariche elettive, od in aspettativa non retribuita.

Presentazione delle candidature.

1. Entro quindici giorni dalla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni, i dirigenti di prima fascia possono presentare la propria candidatura alla Commissione elettorale centrale, mediante dichiarazione autografa corredata dal sostegno di quindici dirigenti aventi diritto al voto. L'autenticità delle firme è attestata dal candidato. La presentazione della dichiarazione di candidatura può avvenire mediante spedizione per plico raccomandato con avviso di ricevimento.
2. Nei cinque giorni successivi la Commissione predispone l'elenco delle candidature ammesse all'elezione. L'elenco è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, a cura del servizio elettorale. Contro la deliberazione della Commissione è ammesso il ricorso in opposizione entro cinque giorni dalla data di pubblicazione dell'elenco.

Modalità di votazione.

1. L'elettore può esprimere una preferenza, indicando il cognome del candidato prescelto ed aggiungendo, nel caso di omonimia, il relativo nome e data di nascita; la scheda di votazione è inserita dall'elettore in apposito plico sigillato.
2. I dirigenti in servizio all'estero possono esercitare il voto attraverso le rappresentanze diplomatiche; l'amministrazione di appartenenza trasmette all'ufficio consolare operante nella circoscrizione consolare della sede di servizio la scheda ed il plico elettorale. Il plico è restituito all'ufficio elettorale dell'amministrazione di appartenenza.
3. Sono nulle le schede contenenti più nominativi, ovvero scritture o segni tali da consentire, in modo inequivocabile, il riconoscimento del voto.

Uffici elettorali.

1. Nel termine di quindici giorni dalla data di pubblicazione dell'elenco delle candidature, il servizio elettorale trasmette agli uffici elettorali istituiti presso le direzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, per le strutture centrali, ed agli uffici elettorali istituiti presso gli uffici territoriali del Governo, i commissariati del Governo per le province autonome di Trento e di Bolzano e la Commissione di coordinamento per la regione Valle d'Aosta, per le strutture statali periferiche, l'elenco degli elettori in servizio presso le rispettive amministrazioni e dei candidati, nonché le schede elettorali ed i plichi di votazione. Gli uffici elettorali sono istituiti, entro cinque giorni dalla pubblicazione delle candidature di cui all'articolo 4, comma 2, con provvedimento dei responsabili delle strutture presso le quali i medesimi uffici elettorali sono previsti.
2. Nel giorno fissato per le elezioni l'ufficio elettorale consegna all'elettore la scheda ed il plico; effettuata la votazione, l'elettore restituisce il plico sigillato all'ufficio elettorale.
3. Entro i cinque giorni successivi gli uffici elettorali trasmettono ai seggi elettorali previsti dall'articolo 7 i plichi ricevuti, unitamente all'elenco degli elettori e dei votanti.

Scrutinio elettorale.

1. Nelle amministrazioni centrali dello Stato, negli uffici territoriali del Governo dei capoluoghi di regione, nei commissariati di Governo per le province autonome di Trento e di Bolzano e presso la Commissione di coordinamento per la regione Valle d'Aosta è costituito, rispettivamente con decreto direttoriale, con decreto prefettizio e con decreto commissariale, un seggio elettorale, composto da un presidente, scelto tra dirigenti di seconda fascia, da un segretario e da uno scrutatore scelti tra funzionari.
2. Il seggio elettorale si insedia il giorno fissato per le elezioni per procedere alle operazioni preliminari.
3. Il quindicesimo giorno successivo alle elezioni il presidente, verificata la corrispondenza tra il numero di votanti ed il numero di plichi pervenuti dagli uffici elettorali, inserisce i plichi in

un'unica urna ed effettua lo spoglio delle schede; il segretario e lo scrutatore annotano separatamente i voti attribuiti a ciascun candidato.

4. Al termine dello scrutinio il presidente dichiara il numero di voti ottenuto da ciascun candidato ed il risultato è comunicato alla Commissione elettorale centrale.
5. Il verbale delle operazioni di scrutinio è redatto in duplice esemplare dal segretario, ed è firmato in ciascun foglio dai componenti del seggio elettorale. Il verbale, unitamente alle schede numerate, è rimesso alla Commissione elettorale centrale; la copia è trasmessa ai rispettivi uffici previsti dal comma 1.

Proclamazione.

1. La Commissione elettorale centrale determina la cifra individuale nazionale ottenuta dai candidati, sommando i voti riportati da ciascuno di essi nei seggi elettorali, e forma l'elenco in ordine decrescente.
2. Il presidente della Commissione proclama eletto componente del Comitato dei garanti il candidato con la cifra individuale nazionale più alta; a parità di cifra, è proclamato eletto il candidato con la maggiore anzianità di servizio nella qualifica dirigenziale di prima fascia; a parità di anzianità, è proclamato eletto il candidato di maggiore età.
3. L'applicazione del presente regolamento non comporta, in ogni caso, nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

D.P.R. 2 marzo 2004, n. 117*

Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell'articolo 27, comma 8, lettera b), della L. 16 gennaio 2003, n. 3

Pubblicato in G.U. 6 maggio 2004, n. 105.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59;
visto l'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
visto l'articolo 27, commi 8, lettera b), e 9, della legge 16 gennaio 2003, n. 3;
visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
visto il regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed il regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;
visto l'articolo 2-quater del decreto-legge 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2001, n. 26;
visto il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 22 ottobre 1999, n. 437;
visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 16 maggio 2003;
acquisito il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del 9 settembre 2003;
sentito il Garante per la protezione dei dati personali;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze del 29 settembre e del 24 novembre 2003;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 20 febbraio 2004;
sulla proposta del ministro per la Funzione pubblica e del ministro per l'Innovazione e le tecnologie, di concerto con i ministri dell'Economia e delle finanze e dell'Interno;

Emana il seguente regolamento

Articolo 1
Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:
   a) carta nazionale dei servizi: il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni;
   b) carta di identità elettronica: la carta d'identità elettronica di cui all'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

* La CNS (carta nazionale dei servizi) e la CIE (carta d'identità elettronica) sono gli strumenti attraverso i quali i cittadini vengono riconosciuti in rete, in modo certo, per usufruire dei servizi erogati per via telematica dalle amministrazioni pubbliche. La CNS, a differenza della CIE, non ha la fotografia del titolare e non richiede particolari requisiti di sicurezza per il supporto plastico. Contiene i dati identificativi della persona (nome, cognome, sesso, data e luogo di nascita), il codice numerico di identificazione della carta, la data di rilascio e di scadenza, la dicitura "Carta nazionale dei servizi" e il nome dell'amministrazione che l'ha emessa. Può contenere eventuali informazioni aggiuntive, per permettere di effettuare anche pagamenti informatici. La carta consente ai cittadini di accedere, dal proprio *personal computer*, ai servizi forniti in rete, senza recarsi negli uffici; si usa inserendola in un apposito lettore, applicabile a qualsiasi personal *computer*. I dati accessibili sono sia quelli di pubblico dominio, sia quelli di carattere personale, dati fiscali, previdenziali, sanitari, tranne i dati sensibili, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, (origine razziale o etnica, convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, opinioni politiche, dati relativi alla salute e alla vita sessuale). La carta può essere richiesta a una qualsiasi pubblica amministrazione, che ne sosterrà tutte le spese, sia per la produzione che per il rilascio. Le pubbliche amministrazioni potranno rilasciare la CNS dopo l'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno – come previsto dall'art. 36, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica, n. 445/2000 - che detterà le regole tecniche relative alla sicurezza informatica e ai materiali da utilizzare per il documento. Le amministrazioni che rilasceranno le carte dovranno accertare la veridicità dei dati identificativi del cittadino richiedente, sull'indice nazionale delle anagrafi, presso il Ministero dell'interno, e verificare che non possegga già la CIE. Il periodo di validità della carta è fissato dall'amministrazione che la rilascia e non può essere superiore a sei anni. In concreto, per esempio, con la CNS, il cittadino potrà espletare le consuete pratiche comunali, come un cambio di residenza, chiedere certificati universitari o effettuare pagamenti on line, pagare una multa o l'ICI; tutto senza muoversi da casa.

c) indice nazionale delle anagrafi: il sistema del Ministero dell'interno, Centro nazionale per i servizi demografici di cui all'articolo 2-quater del decreto-legge 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2001, n. 26;
d) dati identificativi del titolare: il nome, il cognome, il sesso, la data ed il luogo di nascita, il luogo di residenza al momento del rilascio della carta nazionale dei servizi e il codice fiscale;
e) pubbliche amministrazioni: le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ed all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
f) lista di emissione: l'elenco delle carte nazionali dei servizi emesse che sono state segnalate all'indice nazionale delle anagrafi;
g) lista di revoca: gli elenchi delle carte nazionali dei servizi che sono state segnalate all'indice nazionale delle anagrafi come emesse e che sono revocate dalle amministrazioni emittenti.

Articolo 2
Rilascio della carta nazionale dei servizi.

1. La carta nazionale dei servizi, in attesa della carta d'identità elettronica, è emessa dalle pubbliche amministrazioni interessate al fine di anticiparne le funzioni di accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni.
2. All'emissione provvedono, su richiesta del soggetto interessato, le pubbliche amministrazioni che intendono rilasciarla, previa identificazione del titolare, secondo le modalità e le caratteristiche definite dal presente decreto, e dalle regole tecniche di cui all'articolo 9.
3. Al momento dell'emissione o del rinnovo della carta nazionale dei servizi, l'amministrazione, utilizzando i servizi telematici resi disponibili dall'indice nazionale delle anagrafi, effettua la verifica della corrispondenza dei dati identificativi e accerta che il soggetto richiedente non sia in possesso della carta di identità elettronica. In caso di corrispondenza dei dati identificativi e se il soggetto richiedente non risulta titolare di una carta d'identità elettronica, l'amministrazione emette la carta nazionale dei servizi ed invia il codice numerico identificativo della carta, la data del rilascio e la data di scadenza all'indice nazionale delle anagrafi, al fine di formare ed aggiornare la lista di emissione.
4. L'indice nazionale delle anagrafi, in caso di variazioni dei dati identificativi del titolare di una carta nazionale dei servizi comunicategli dal comune di residenza o dall'amministrazione fiscale durante il periodo di validità della stessa, segnala le variazioni all'amministrazione di emissione della carta nazionale dei servizi, affinché la interdica.
5. Nel caso in cui, a seguito della verifica di cui al comma 3, i dati identificativi del titolare non risultano contenuti nell'indice nazionale delle anagrafi, si applica l'articolo 8, commi 2, 3 secondo e terzo periodo e 4.
6. L'onere economico di produzione e rilascio delle carte nazionali dei servizi è a carico delle singole amministrazioni che le emettono.

Articolo 3
Caratteristiche della carta nazionale dei servizi.

1. La carta nazionale dei servizi contiene un certificato di autenticazione, consistente nell'attestato elettronico che assicura l'autenticità delle informazioni necessarie per l'identificazione in rete del titolare della carta nazionale dei servizi, rilasciato da un certificatore accreditato di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
2. Le caratteristiche del certificato di autenticazione sono stabilite dalle regole tecniche di cui all'articolo 9.
3. La carta nazionale dei servizi contiene:
a) i dati identificativi del titolare;
b) il codice numerico di identificazione della carta, nonché le date del suo rilascio e della sua scadenza.

4. La carta nazionale dei servizi riporta impresso in modo leggibile, sul dorso, la dicitura: «CARTA NAZIONALE DEI SERVIZI» ed il nome della pubblica amministrazione che l'ha emessa.

Articolo 4
Dati eventuali della carta nazionale dei servizi.

1. La carta può contenere eventuali informazioni di carattere individuale generate, gestite e distribuite dalle pubbliche amministrazioni per attività amministrative e per l'erogazione dei servizi al cittadino, cui si può accedere tramite la carta, salvo si tratti dei dati sensibili di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
2. I dati personali forniti ai fini dell'accesso a servizi, compreso il codice fiscale, sono utilizzabili unicamente per identificare in rete il titolare della carta nazionale dei servizi e per verificare la sua legittimazione al servizio, secondo le modalità previste dalle regole tecniche di cui all'articolo 9.

Articolo 5
Validità temporale e utilizzo della carta nazionale dei servizi.

1. La carta nazionale dei servizi ha la validità temporale determinata dall'amministrazione emittente, comunque non superiore a sei anni.
2. Tutte le pubbliche amministrazioni che erogano servizi in rete devono consentire l'accesso ai servizi medesimi da parte dei titolari della carta nazionale dei servizi indipendentemente dall'ente di emissione, che è responsabile del suo rilascio.

Articolo 6
Procedure di interdizione della carta nazionale dei servizi.

1. Le procedure di interdizione dell'operatività della carta nazionale dei servizi, in caso di smarrimento, di furto o di variazione dei dati identificativi del titolare, sono definite dalle regole tecniche di cui all'articolo 9.
2. Dopo l'interdizione l'amministrazione può, a richiesta, rilasciare una nuova carta nazionale dei servizi.

Articolo 7
Ulteriori attività connesse al rilascio della carta nazionale dei servizi.

1. Le liste di revoca sono accessibili in via telematica secondo quanto stabilito dalle regole tecniche di cui all'articolo 9.
2. Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione - CNIPA, definisce le iniziative atte a migliorare il sistema dei servizi, accessibile in rete, delle pubbliche amministrazioni ed effettua controlli di qualità sulle procedure e sui dati utilizzati per l'emissione delle carte nazionali dei servizi e, se del caso, richiede all'amministrazione emittente eventuali modifiche, ferme restando le disposizioni in materia di valutazione e certificazione della sicurezza nel settore della tecnologia dell'informazione da emanarsi ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2002, n. 10.

Articolo 8
Disposizioni transitorie.

1. In attesa della sottoscrizione delle convenzioni previste dal regolamento per la gestione dell'indice nazionale delle anagrafi di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, le amministrazioni che intendono emettere la carta nazionale dei servizi ne danno comunicazione all'indice nazionale delle anagrafi e la carta nazionale dei servizi è rilasciata secondo le modalità di cui al presente articolo.
2. Le amministrazioni che intendono emettere la carta nazionale dei servizi, identificato il titolare, rilasciano la carta nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 9 ed inviano i dati identificativi del titolare, il codice numerico identificativo della carta, la data del rilascio e la data di scadenza all'indice nazionale delle anagrafi.

3. L'indice nazionale delle anagrafi successivamente alla ricezione dei dati di cui al comma 2, verifica la correttezza dei dati identificativi del titolare ricevuti e inserisce il codice numerico e le date di rilascio e scadenza nella lista di emissione. Nel caso in cui i dati identificativi del titolare ricevuti non siano presenti nell'indice nazionale delle anagrafi, questo li trasmette al comune di residenza e all'amministrazione fiscale perché convalidino i dati di rispettiva competenza al fine di consentirne il corretto inserimento nell'indice medesimo. L'indice nazionale delle anagrafi, nel caso in cui i dati identificativi del titolare ricevuti non siano corretti, segnala all'amministrazione emittente la necessità di attivarsi nei confronti dell'utente per interdire la carta nazionale dei servizi emessa.
4. L'indice nazionale delle anagrafi, in caso di variazioni dei dati identificativi del titolare di una carta nazionale dei servizi comunicategli dal comune di residenza o dall'amministrazione fiscale durante il periodo di validità della stessa, segnala le variazioni all'amministrazione di emissione della carta nazionale dei servizi, affinché la interdica.
5. Laddove ricorrano le condizioni di cui al comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2005, la procedura di accertamento preventivo del possesso della carta d'identità elettronica è effettuata, dalle amministrazioni che emettono la carta nazionale dei servizi, limitatamente ai residenti nei comuni che diffondono la carta d'identità elettronica, previo accordo con i comuni interessati.

Articolo 9
Regole tecniche.

1. Con il decreto di cui all'articolo 36, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono definite le regole tecniche contenenti le specifiche di carattere tecnico e di sicurezza informatica, ivi compresa ogni disposizione che ad esse si applichi, relativa alle tecnologie e ai materiali da utilizzare per la produzione e l'uso della carta nazionale dei servizi.
2. Le pubbliche amministrazioni possono rilasciare la carta nazionale dei servizi dalla data di pubblicazione delle regole tecniche.

NOTIZIE IN BREVE

MAGGIO 2004

Basta raccomandate

Nel 2003 le pubbliche amministrazioni hanno spedito 250 milioni di raccomandate con un costo singolo di 40 euro, tutto calcolato: scrittura, imbustatura, affrancatura, protocollo e spedizione.

Nello stesso anno, le pubbliche amministrazioni hanno scambiato circa 31 milioni di e-mail, interne ed esterne, con un costo singolo di gestione pari a 2 euro circa.

E' evidente il divario dei costi.

Per questo motivo le e-mail sostituiranno le raccomandate.

Customer satisfaction

E' del maggio scorso l'indagine "Cliente & Cittadino" sulla percezione sociale del valore dei servizi pubblici, realizzata da Civicom, la rete professionale per la comunicazione di pubblica utilità, per Confservizi, il sindacato d'impresa che rappresenta le aziende e gli enti che gestiscono i servizi pubblici locali, qualunque sia la proprietà.

L'indagine ha coinvolto duemila utenti, individuando cinque gruppi diversi di cittadini, in relazione ai servizi e alle istituzioni: gli affezionati al servizio pubblico (30%), gli orientati al privato (27%), i critici (22%), i marginali (13,7%), i tradizionali (7%).

Il gruppo più numeroso è costituito da anziani ultra64enni, attenti alla vita politica e sociale, con forte presenza nel sud, affezionati al servizio pubblico, ma non alle istituzioni. L'unico ente nel quale hanno fiducia è il Comune.

Sono state promosse le forniture di acqua, luce, gas, le farmacie comunali, la scuola e la formazione in genere, i servizi cimiteriali, la gestione dei rifiuti i servizi socioassistenziali e culturali. Bocciatura secca per ospedali e trasporto pubblico.

I cittadini chiedono chiarezza nelle informazioni sui servizi offerti, maggiore attenzione verso gli utenti, maggiore disponibilità e cortesia del personale.

Il mercato elettronico nella p.a.

I fornitori di merce e servizi alla pubblica amministrazione sono soddisfatti della negoziazione elettronica, che dà maggiore garanzia di trasparenza nella trattativa.

La Consip, infatti, per tagliare i costi delle pubbliche amministrazioni, con le gare, individua i fornitori, con cui stipula delle convenzioni nazionali, per l'acquisto di beni e servizi, accessibili a tutte le amministrazioni.

Il sistema ha indotto i fornitori a calmierare i prezzi. Le convenzioni hanno, quindi, generato un risparmio indotto, ma non hanno risolto il problema dei ritardi nella consegna delle merci.

La burocrazia si è trasferita sul web

Le applicazioni e gli usi possibili sono già numerosi. I costi dei servizi tramite internet sono molto bassi.

L'anagrafe on-line, per un comune di 1000 abitanti, costa circa 40 euro al mese; la spesa comprende la linea telefonica e l'antivirus.

La gestione *on-line* di una mensa scolastica può far risparmiare il 15% delle spese. Gli scolari hanno un *badge* per segnalare, in tempo utile, la loro presenza a scuola, a chi fornisce i pasti della mensa. Per evitare gli sprechi.

Via alla rilevazione sulla comunicazione istituzionale in Italia

La seconda rilevazione sullo stato della comunicazione istituzionale, in Italia, (la prima risale al 1995) sarà fatta attraverso l'invio di circa 2000 questionari on line, ad altrettante istituzioni e pubbliche amministrazioni italiane.

L'attuazione è stata affidata, dalla Funzione pubblica, all'Università Iulm di Milano ed è coordinata dal prof. Stefano Rolando.

Nella prima fase sono stati coinvolti 35 esperti per formulare le domande confluite nel questionario messo a punto con la collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Le risposte, aggregate in dati omogenei e interpretate dagli esperti, costituiranno la struttura di un Rapporto che sarà pubblicato entro la fine del 2004.

L'analisi fornirà dati utili per comprendere lo stato del rapporto tra istituzioni e società, in Italia.

GIUGNO 2004

E-mail con valore legale

Alla fine di marzo 2004 il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di Dpr che modifica il Testo unico sulla documentazione amministrativa (Dpr 445/2000) e che dà valore legale alle e-mail.

Perché la trasmissione possa considerarsi andata a buon fine, l'e-mail dovrà essere non solo stata inviata, ma anche risultare nella disponibilità del destinatario. Per esempio, per una gara d'appalto o per un concorso, i documenti potranno essere inviati per posta elettronica e la trasmissione risulterà certificata. Il sistema della posta elettronica non si applicherà al processo penale, civile, amministrativo, tributario.

Lo schema di Dpr deve passare dal Consiglio di Stato e dal Parlamento per tornare poi al Consiglio dei ministri. Dopo il visto della Corte dei conti il provvedimento approderà in Gazzetta ufficiale.

Il Ministero dell'innovazione prevede la conclusione dell'iter per dopo l'estate. Un successivo decreto con le regole tecniche renderà operativo il nuovo sistema di posta elettronica.

Il 112 potenziato con il GPS

L'Arma dei Carabinieri, per rendere ancora più efficiente il servizio telefonico 112, ha potenziato l'informatizzazione delle centrali operative presenti sul territorio. E' stato installato un sistema di gestione delle emergenze che individua, in tempo reale, il luogo in cui si trova chi ha fatto la segnalazione.

Il sistema GPS (*Global positioning system*), inizialmente concepito per usi militari, ora dato in concessione per usi civili, utilizza i satelliti per determinare un punto sulla terra, individuando così la pattuglia più vicina all'utente che ha chiamato.

Il Manuale di comunicazione pubblica

Sedici capitoli per la comunicazione pubblica e istituzionale.

I temi: marketing, analisi dei bisogni della popolazione, qualità percepita e qualità del servizio reso, costruzione dell'identità del comunicatore, norme sulla privacy, riforma del Titolo V della Costituzione. Accanto a questi, i temi tradizionali: comunicazione interna, pianificazione, ruolo di uffici stampa, URP e portavoce.

Il punto di vista è davvero speciale. Il manuale, infatti, è stato redatto dai partecipanti al Master in comunicazione pubblica e istituzionale attuato dal Formez e dal Dipartimento della funzione pubblica, ed è stato curato da Umberto Costantini, Elio Flora e Gabriella Migliore.

Info: http://comunicazione.formez.it/

Il *restyling* dello sportello unico per le imprese

E' in arrivo un nuovo pacchetto di semplificazioni burocratiche; toccherà anche gli sportelli unici per le imprese. L'intervento sarà su due fronti: la razionalizzazione dell'attività normativa e amministrativa dell'ufficio governativo di semplificazione di norme e procedure e l'instaurazione di nuove procedure per semplificare i procedimenti e migliorare l'efficacia dei servizi, previsti dagli sportelli unici. Il programma di priorità, definito dal ministro Mazzella, punta innanzitutto a snellire il rapporto tra le imprese e la pa, con l'emanazione di un codice in materia di semplificazione degli oneri amministrativi.

La biometria per la sicurezza

Il Centro nazionale per l'informatica nella P.A. (CNIPA) sta studiando le tecniche digitali di riconoscimento personale.

La trasmissione informatica di documenti "sensibili" e il pericolo del terrorismo, pongono con urgenza la necessità di identificare con certezza le persone e controllare gli accessi a particolari edifici, anch'essi sensibili.

In tutti i Paesi dell'Unione europea e negli USA le pubbliche amministrazioni stanno studiando soluzioni al problema.

In Italia si pensa al passaporto biometrico e al permesso di soggiorno elettronico.

Attualmente le tecniche di identificazione biometrica più accreditate sono: l'analisi delle impronte digitali, della geometria della mano, l'osservazione dell'iride, che non cambia con gli anni, la valutazione dei tratti somatici che possono, però, modificarsi, la dinamica dell'apposizione della firma, anche questa suscettibile di cambiamento nel tempo.

I due sistemi di riconoscimento che avranno maggiore sviluppo sono l'analisi della voce e della retina. Le analisi sono, però, molto sofisticate e, pertanto, costose.

La prima Università telematica

L'unica, in Europa, dedicata alla multimedialità; università non statale, legalmente riconosciuta.

Due i corsi di laurea: "Economia e management degli audiovisivi" e "Produzione e diffusione degli audiovisivi".

Il corso di studi avrà durata triennale, più un biennio di specializzazione.

L'offerta didattica, affidata ai più accreditati esperti del settore, darà agli studenti le conoscenze e gli strumenti per entrare in aziende che operano nel campo degli audiovisivi. In particolare l'università preparerà esperti di bilancio, di palinsesti televisivi, produzione di format esportabili, commercializzazione imprenditoriale di prodotti audiovisivi.

Le lezioni saranno interattive, *on-line* e si articoleranno attraverso simulazioni, presentazioni, sessioni di domande e risposte, testi di riferimento, *project work* e laboratori virtuali.

Info: www.formez.it

Le regole del telelavoro

Un accordo interconfederale ha definito il quadro generale di riferimento della disciplina del telelavoro, cioè la possibilità di lavorare a distanza.

L'intesa tra lavoratore e datore di lavoro è definita su base volontaria.

Se un lavoratore chiede di lavorare a distanza, il datore di lavoro può accettare o rifiutare. Uguali diritti ha il lavoratore, di accettare o rifiutare.

Il rifiuto di un contratto di telelavoro non costituisce giusta causa per la risoluzione del rapporto, né modifica le condizioni esistenti.

Il datore di lavoro è responsabile della protezione dei dati aziendali, deve fornire, installare e provvedere alla manutenzione degli strumenti, è responsabile per la salute e la sicurezza del lavoratore.

Il lavoratore a distanza mantiene gli stessi diritti dei colleghi che lavorano all'interno, con le stesse opportunità di formazione.

Lo sviluppo del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni

Una pubblicazione del Dipartimento della funzione pubblica, curata dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di individuare attività e processi di lavoro che possano essere trasferiti in modalità di telelavoro. Lo studio, definendo un progetto di fattibilità, ne indica benefici, criticità e costi finanziari. Il volume riporta, in allegato, la principale normativa di riferimento.

Il file del volume, in formato PDF e HTML, si può reperire all'indirizzo:
www.funzionepubblica.it/servizi_952_ENG_HTML.htm

Pa: 450 sedi estere collegate in rete entro il 2006

Un investimento di 45 milioni di euro in cinque anni per collegare 450 sedi estere, dislocate in 131 Paesi.

Allo scopo, un decreto interministeriale (Innovazione, Funzione pubblica, Economia, Esteri) ha istituito il Servizio pubblico di connettività (SPC) e la Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni (RIPA).

Le applicazioni riguardano: l'anagrafe consolare centralizzata, la razionalizzazione dei sistemi relativi alla tutela del segreto di Stato, la firma digitale, le videoconferenze, contabilità e bilancio delle sedi estere, lo sportello unico per gli italiani all'estero, protocollo informatico e trasparenza amministrativa.

Più facile il dialogo tra Roma e gli enti territoriali

Sarà possibile grazie a SPC – Sistema pubblico di connettività, che sostituirà la RUPA (Rete unitaria della pubblica amministrazione).

Sei gli obiettivi principali. Garantire l'interazione tra amministrazioni e cittadini e imprese; favorire lo sviluppo del mercato e della concorrenza; realizzare reti interne alle amministrazioni; rendere disponibili per tutti servizi standard; garantire qualità e sicurezza; promuovere la diffusione di internet.

Tre gruppi di lavoro sono già operativi. Entro il 2004 saranno bandite la gare per le infrastrutture.

LUGLIO 2004

Co.co.co. indietro tutta, o quasi

"Fornire alle amministrazioni uno strumento utile a definire gli ambiti e i limiti entro i quali deve muoversi la scelta di affidare incarichi a collaboratori esterni, con particolare attenzione alla necessità che sia sempre verificata l'esistenza dei presupposti che la legittimano". E' quello che ha inteso fare il Ministro della funzione pubblica Luigi Mazzella con la circolare n. 4, in materia di collaborazioni coordinate e continuative, diramata il 15 luglio 2004.

La circolare riassume la disciplina giuridica, quella fiscale e quella previdenziale del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Le verifiche della Ragioneria generale dello Stato e le elaborazioni statistiche effettuate dall'ARAN sull'utilizzo degli istituti di lavoro flessibile, nel biennio 2000-2001, hanno evidenziato un sensibile aumento della spesa.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha più volte sottolineato come l'attivazione delle co.co.co. non sia stata in linea con le condizioni poste per accedervi, in primo luogo l'accertamento che si tratti di particolari e temporanee esigenze a cui l'ente non possa far fronte col personale interno.

Per il conferimento dell'incarico occorre che siano evidenziati gli obiettivi, specificati i criteri e le modalità di svolgimento, individuata la proporzione tra i compensi erogati e le utilità conseguite, definita la durata della collaborazione a tempo determinato.

Il testo della circolare è reperibile all'indirizzo www.funzionepubblica.it.

Formazione in Italia per quadri iracheni

Il Dipartimento della funzione pubblica contribuisce al processo di democratizzazione dell'Iraq, sostenendo il decentramento delle funzioni amministrative e di governo, per creare un circolo virtuoso di fiducia e di crescita del Paese.

Il ministro Luigi Mazzella ha promosso un progetto di formazione di 40 amministratori tecnici iracheni, provenienti dalla provincia di Dhi Quar e scelti fra i *City Counsils* e i *Provincial Council* (consigli municipali e della provincia).

Le attività di formazione, per questo primo gruppo di funzionari, si svolgeranno per 12 mesi, a partire da settembre 2004 e saranno curate dal Formez, agenzia di formazione e studi del Dipartimento della funzione pubblica e dalla sua società in *house*, Sudgest.

Gestione dei servizi pubblici, governance e sviluppo locale saranno i temi principali.

Con i *City Councils*, in particolare, il Formez e Sudgest svilupperanno progetti per affrontare correttamente la gestione dell'acqua, potabile e per irrigazione, dei rifiuti solidi e liquidi, delle strutture sanitarie locali, delle scuole e dei trasporti, con un'attenzione maggiore ai collegamenti fra centri cittadini e villaggi periferici.

Italia-Russia: 2 a 1

Due funzionari italiani e uno russo, in Italia; due funzionari russi e uno italiano, in Russia.

Questa è la formazione dell'ufficio del *tutor*, progettato per dare assistenza alle imprese russe che operano in Italia e viceversa.

Ne hanno parlato, a palazzo Vidoni, il Ministro Luigi Mazzella e il Ministro russo, Dimitri Kozack, impegnato nella riforma della pubblica amministrazione del suo Paese.

I Governi dei due Paesi fanno fronte comune per semplificare la burocrazia.

"Si avverte la necessità di garantire alle nostre imprese un certo tipo di assistenza quando operano nel territorio russo e analoga esigenza viene avvertita anche dalla Russia" - ha dichiarato il Ministro Mazzella - spiegando che l'iniziativa sarà seguita dal Ministro degli esteri Frattini, con la collaborazione della Funzione pubblica che è interessata al progetto di snellimento amministrativo e procedurale.

Kozack ha spiegato che la Russia punta a "rimuovere alcune funzioni nel campo statale ora inutili, che sono state ereditate dai tempi dell'Unione sovietica. Il nostro ulteriore compito è quello di rivedere il business di Stato. La presenza di un colosso statale è di ostacolo alla creazione di una vera concorrenza".

Modifiche alla 241/90

Il disegno di legge di iniziativa della Funzione pubblica, che modifica e integra la legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), è stato approvato dalla prima Commissione del Senato in sede deliberante, il 21 luglio 2004.

Dispone che le amministrazioni comunichino ai cittadini i provvedimenti amministrativi per loro sfavorevoli; in caso di mancata risposta il cittadino può ricorrere direttamente al giudice.

Sancisce il principio secondo cui un provvedimento, che violi o eluda la sentenza del giudice, è nullo; quindi non produce effetti per il cittadino.

Introduce modifiche nel funzionamento della Conferenza di servizi, rafforzando la possibilità di decidere, anche solo sulla base della prevalenza delle posizioni espresse dalle amministrazioni presenti in Conferenza.

Il disegno di legge è passato alla Camera per l'approvazione definitiva.

Semplificazione 2005

La legge di semplificazione, per il 2005, prevede 5 deleghe per il riassetto normativo di settori strutturali per il funzionamento della pubblica amministrazione.

Fondamentale, per l'economia del Paese, la delega per il riassetto normativo in materia di adempimenti delle imprese.

Molto importante politicamente, perché coincide con uno degli obiettivi primari del programma di governo, è l'enunciazione del principio di liberalizzazione dell'attività d'impresa, che sarà attuato

con la definizione tassativa, nei decreti legislativi, dei casi in cui l'attività d'impresa può essere assoggettata a provvedimenti di autorizzazione, licenza o assenso.

Si interviene anche nel settore della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa.

E' previsto il riassetto normativo in materia di pari opportunità.

Gli altri settori sottoposti a riassetto rientrano tra quelli di competenza dei Ministeri dell'interno e della difesa in materia di benefici per le vittime del dovere, del servizio, del terrorismo e del Ministero degli esteri per il quale viene semplificata la gestione amministrativo-contabile degli uffici all'estero.

A cura di Giselda Papitto, funzionario del Dipartimento della funzione pubblica