



*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

# Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XII – N. 2/2006

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

[vai al SOMMARIO](#)

## SOMMARIO

- ▶ **Comitati scientifico e tecnico e redazione**
- ▶ **Editoriale, di Maria Castrianni**
- ▶ **Linee programmatiche d'indirizzo, di Luigi Nicolais**

## INTERVENTI

- ▶ **Regole, tecnologia, cultura. Come ci proponiamo di innovare la pubblica amministrazione, di Beatrice Magnolfi**
- ▶ **Il rilancio della pubblica amministrazione attraverso le politiche di semplificazione e modernizzazione, di Gian Piero Scanu**
- ▶ **La previdenza complementare per i lavoratori pubblici, di Antonio Naddeo**
- ▶ **La gestione delle risorse umane nel settore pubblico, di Francesco Verbaro**

## DOCUMENTI

- ▶ **Decreto 10 luglio 2006 del Presidente del Consiglio dei ministri: "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais."**
- ▶ **Circolare 2 maggio 2006, n. 3 del Dipartimento della funzione pubblica: "Linee di indirizzo per una corretta organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane, chiarimenti sulla responsabilità della dirigenza e degli organi di controllo interno in materia di personale."**
- ▶ **Circolare 10 maggio 2006 del Dipartimento della funzione pubblica: "Attuazione dell'art. 1, commi 228 e 229, della legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per il 2006 - Fondo per la mobilità - Ricognizione."**
- ▶ **Direttiva 6 giugno 2006 del Presidente del Consiglio dei ministri: "Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006."**

- ▶ Circolare 3 luglio 2006 del Segretariato generale: "Utilizzazione del personale dirigenziale negli uffici di diretta collaborazione."
- ▶ Direttiva 26 luglio 2006, n. 4 del Dipartimento della funzione pubblica: "Articolo 34, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale. Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni."

## NORMATIVA

- ▶ Decreto 12 aprile 2006, n. 184, del Presidente della Repubblica: "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi."
- ▶ Testo del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2006, n. 233: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri."

## GIURISPRUDENZA, a cura di Rossella Bocci

- ▶ Violazione dei principi del pubblico concorso - Corte costituzionale, sentenza n. 205 del 17/26 maggio 2006
- ▶ Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Corte costituzionale, sentenza n. 211/06 del 17 maggio/1 giugno 2006
- ▶ Regioni e *spoils system* - Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 16 giugno 2006
- ▶ *Mobbing*: ordinamento civile, salute e sicurezza sul lavoro - Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 22 giugno 2006
- ▶ Giurisdizione e competenza nei contratti della P.A. - Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza n. 4508 del 1 marzo 2006
- ▶ Giurisdizione amministrativa e pregiudiziale al risarcimento del danno - Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza n. 13659 del 13 giugno 2006
- ▶ Falsa attestazione della presenza dei pubblici dipendenti - Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 15983 del 10 maggio 2006
- ▶ Controversie in materia di occupazione usurpativa e giurisdizione del G.O. - Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 3191 del 26 maggio 2006

- ▶ Riammissione in servizio dei dipendenti pubblici dimessisi - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2362 del 27 aprile 2006
- ▶ Controllo del CO.RE.CO e annullamento dell'atto - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 3048 del 23 maggio 2006
- ▶ Risarcimento del danno nel giudizio di ottemperanza - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 3690 del 21 giugno 2006
- ▶ Pubblico impiego e provvedimenti disciplinari - Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2572 del 10 maggio 2006
- ▶ P.A. e potere cautelare - Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 3207 del 29 maggio 2006
- ▶ Concorso per il conferimento di incarichi dirigenziali - Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 3556 del 16 giugno 2006
- ▶ Concorso pubblico e tempo di valutazione degli elaborati - Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 3669 del 20 giugno 2006
- ▶ Danno all'immagine della P.A. - Danno evento? - Corte dei conti, sezione giurisdizionale Regione Liguria, sentenza n. 392 del 23 maggio 2006
- ▶ Condanna alle spese di parte ricorrente soccombente - Corte dei conti, sezione giurisdizionale Regione Lombardia, sentenza n. 214 del 31 maggio 2006
- ▶ Giurisdizione della Corte dei conti e sindacato di un contratto collettivo decentrato - Corte dei conti, sezione giurisdizionale Regione Lombardia, sentenza n. 3372 del 14 giugno 2006
- ▶ Danno erariale per affidamento di incarico a professionista esterno - Corte dei conti, sezione giurisdizionale Regione Veneto, sentenza n. 335 del 2 maggio 2006
- ▶ Criteri di valutazione delle offerte indicati nel bando di gara o nella lettera d'invito - TAR Abruzzo (PE), sentenza n. 367 del 30 giugno 2006
- ▶ Contratti della P.A. ed esclusione per grave negligenza - TAR Campania (NA - sez. I), sentenza n. 7067 del 16 giugno 2006
- ▶ Responsabilità precontrattuale della P.A. - TAR Lazio (RM - sez I bis), sentenza n. 5766 dell' 11 luglio 2006
- ▶ Potere di disapplicazione di atti aventi valenza normativa - TAR Lazio (RM - sez III quater), sentenza n. 4558 del 14 giugno 2006

**NOTIZIE IN BREVE**, a cura di *Giselda Papitto*

◀◀ *pagina precedente*

*Direttore responsabile*

*Comitato scientifico*

*Comitato tecnico di redazione*

*Redazione*

*Direzione e redazione*

*Stampa e distribuzione*

- Maria Castrianni - Capo dell'Ufficio stampa

- Danilo Del Gaizo - Capo dell'Ufficio legislativo

- **Ciro Esposito - Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie**

- **Antonio Naddeo - Capo del Dipartimento della funzione pubblica**

- **Alberto Stancanelli - Capo di Gabinetto**

- **Luciano Cannerozzi de Grazia - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale**

- **Eugenio Gallozzi - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni**

- **Pia Marconi - Direttore dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure**

- **Andrea Morichetti Franchi - Direttore dell'Ispettorato**

- **Paola Paduano - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni**

- **Francesca Russo - Direttore dell'Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni**

- **Francesco Verbaro - Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni**

- **Rossella Bocci, Romualdo Chiesa, Giselda Papitto - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione**

- **Corso Vittorio Emanuele, 116, 00186 Roma - Telefono 06.6899.7565, fax 06.6899.7196**

- **Istituto poligrafico e zecca dello Stato**

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

Si autorizzano riproduzioni complete o parziali degli elaborati con citazione della fonte, con esclusione del caso in cui l'articolo contenga la clausola "riproduzione riservata" richiesta dall'autore.

La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta dagli autori.

*[torna al Sommario](#)*

## EDITORIALE

*di Maria Castrianni*

Il grande tema della “riforma delle riforme”, quella che riguarda la Pubblica Amministrazione, risulta ancora essere al centro dell’attenzione del Governo centrale, di un Esecutivo che pone il rapporto tra le pubbliche istituzioni e il mondo delle famiglie e quello delle imprese meritevole di interventi normativi, anche di natura urgente, e di misure di organizzazione che si prefigurano assai utili a perseguire sempre più elevati livelli di produttività gestionale e di riduzione dei costi.

Si tratta di un disegno politico di ampio respiro che, come afferma il ministro Luigi Nicolais nel suo intervento in occasione dell’audizione alla I commissione del Senato del 4 luglio scorso, si sviluppa, non solo a livello nazionale, coinvolgendo le istituzioni dei diversi livelli governo, ma anche a livello europeo e internazionale, in particolare in sede OCSE.

L’Italia, nel corso di questi anni, ha saputo conquistarsi un posto di prestigio e di tutto rispetto; e l’impegno nel settore dell’applicazione dell’ITC alla P.A. sarà sempre più forte ed evidente. Si tratta, ora di assicurare adeguate risposte alle esigenze espresse da quanti chiedono “un’amministrazione che garantisca la qualità dei servizi pubblici, che elimini sprechi e inefficienze, dia certezza ai diritti dei cittadini e alla competitività delle imprese”.

La scelta di istituire un nuovo centro di direzione politica che si ponga l’obiettivo di coniugare la gestione delle diverse politiche pubbliche con l’impegno di modernizzare e digitalizzare le pubbliche amministrazioni si dimostra in tal senso vincente.

Ora si tratta di fare di più e sempre meglio. Il percorso risulta, comunque, segnato: occorre realizzare l’ammodernamento della P.A. attraverso il metodo della cooperazione tra Stato, Regioni, Autonomie Locali e il dialogo con le parti sociali.

E ciò è tanto più necessario in quanto i temi dell’*e-government*, della cittadinanza digitale, dell’*e-democracy* costituiscono il cuore del processo di partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali della P.A.

Lo Stato, oggi, ha il dovere di supportare, utilizzando al meglio il principio di sussidiarietà verticale, l’azione innovativa degli alti livelli di governo. E lo può fare con sempre maggiore incisività se i suoi interventi sono guidati dalla logica di un sistema dei controlli da svolgere, come sottolinea il ministro Luigi Nicolais, sia *ex ante* che *ex post*.

Certamente, non è stato sufficiente fondare le aspettative di miglioramento produttivo delle istituzioni sulla c.d. “privatizzazione del rapporto di impiego” dei dipendenti pubblici.

Occorre, come è anche richiamato negli interventi dei sottosegretari Magnolfi e Scanu, puntare gli occhi su alcune criticità (valorizzazione delle competenze, formazione permanente, semplificazione delle procedure, del linguaggio) e trovare nuovi strumenti o affinare quelli già esistenti perché il progetto di sviluppo delle risorse umane si realizzi.

E sul ruolo della formazione, osserva il sottosegretario Gian Piero Scanu, il Dipartimento della Funzione Pubblica può continuare a svolgere il fondamentale compito di “cabina di regia” del sistema formativo pubblico e di coordinamento delle scuole pubbliche di formazione, attraverso l’adozione di direttive, atti di indirizzo e linee guida che individuino gli obiettivi della formazione ed i programmi strategici necessari per garantire la coesione tra livelli di governo.

Alquanto significativo è il titolo dell’intervento del sottosegretario Beatrice Magnolfi “Regole, tecnologie, cultura. Come ci proponiamo di innovare la pubblica amministrazione”. L’indicazione fornita, quella secondo cui “occorra agire poco sugli aspetti normativi e molto invece sulle prassi” non può che essere raccolta. E’ una sfida lanciata e, al contempo, un obiettivo da perseguire.

Sui problemi posti sul tappeto la Rivista ha chiesto il contributo tecnico di studiosi della materia.

In tale ottica, riflessioni di pregevole valore si riscontrano negli interventi sulla complessa vicenda della previdenza complementare per i lavoratori pubblici e sul ruolo che il Dipartimento della Funzione pubblica ha assunto, e potrebbe assumere in futuro, riguardo al sistema della gestione delle risorse umane.

Anche questo numero risulta particolarmente attento a fornire un’ampia ricognizione del complesso delle attività di coordinamento e d’impulso poste in essere dal Dipartimento e assicura, al tempo stesso, informazioni sempre aggiornate sui più interessanti orientamenti giurisprudenziali e notizie in tema di miglioramento della gestione delle pubbliche amministrazioni.

*[torna al Sommario](#)*

## LINEE PROGRAMMATICHE D'INDIRIZZO\*

Signor Presidente, onorevoli senatori,

rivolgo a Voi il mio ringraziamento non formale, per la possibilità che oggi mi accordate di presentare alla prima commissione del Senato della Repubblica le linee d'azione strategiche che il mio ministero, e il governo tutto, intendono promuovere nel settore strategico dell'innovazione e della modernizzazione della pubblica amministrazione.

Nel presentare le linee strategiche vorrei partire da una riflessione sulle domande dei cittadini e delle imprese alla pubblica amministrazione. Molte indagini hanno evidenziato come gli italiani chiedano un'amministrazione che garantisca la qualità dei servizi pubblici, che elimini sprechi e inefficienze, dia certezze ai diritti dei cittadini e alla competitività delle nostre imprese. La qualità dei servizi della P.A. rappresenta un indice fondamentale per la competitività del paese, così come talvolta la percezione da parte dei cittadini di una burocrazia ostile e il cui costo rappresenti un onere obbligatorio per tutta la collettività, si presenta come elemento negativo da rimuovere nell'interesse sia dei lavoratori che della collettività stessa.

Per questo intendiamo lavorare ad un piano di riforma globale dell'amministrazione con i tre obiettivi di fondo proposti dal programma elettorale attraverso il quale abbiamo chiesto la fiducia dei cittadini:

- creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività del nostro sistema produttivo;
- migliorare la qualità dei servizi ai cittadini;
- ridurre i costi della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Scegliere di istituire un unico centro di direzione politica che coniughi il grande sforzo di modernizzazione e digitalizzazione della P.A. alla gestione della funzione pubblica, è stata una chiara scelta politica e non un semplice accorpamento casuale di più ministeri.

La netta separazione delle due componenti nella passata legislatura ha reso largamente inefficace la politica cosiddetta dell'*e-Government* e improduttivi gli investimenti in ICT che, pure, non sono mancati.

Le politiche di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche dei Paesi più avanzati hanno sempre considerato la tecnologia e, in particolare le ICT, una delle leve per il conseguimento di obiettivi di modernizzazione quali:

- il miglioramento delle qualità e dell'accessibilità dei servizi pubblici da parte di cittadini e imprese;
- l'aumento dell'efficienza degli uffici e delle strutture pubbliche per conseguire risparmi di spesa;

---

\* Audizione del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, alla I commissione del Senato della Repubblica, il 4 luglio 2006.

- l'aumento della partecipazione dei cittadini alla formulazione di politiche e decisioni pubbliche più efficaci;
- la semplificazione degli adempimenti amministrativi con conseguente riduzione degli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese.

La competitività del Paese è strettamente legata alla qualità della amministrazione, da cui dipende la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Per rispondere a tali esigenze, nella complessa macchina della pubblica amministrazione, occorre coniugare l'organizzazione del lavoro con l'innovazione tecnologica e la valorizzazione delle risorse umane. In questa logica si svilupperà l'azione dei dipartimenti e delle strutture il cui indirizzo mi è stato delegato.

Ovviamente, tutto questo complesso disegno di riforme, innovazione, modernizzazione della pubblica amministrazione, non potrà non tener conto delle rilevanti novità introdotte, in termini di rapporto tra livelli amministrativi, dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Aver sancito il principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale, e aver dato ad esso rango e tutela costituzionale, pone tanto chi esercita funzioni di governo quanto il legislatore, di fronte ad una nuova cornice normativa e valoriale di riferimento. Lo stesso esito del recente referendum sulla cosiddetta *devolution*, ci dice che il Paese resta ostile a riforme che intacchino nella sostanza il principio cardine dell'unità nazionale, pur apprezzando, al contrario, forme di decentramento amministrativo che avvicinino i cittadini ai livelli istituzionali di governo più prossimi ai propri bisogni. Era ed è, esattamente questo, lo spirito che animò le riforme del 2001 e dentro questo quadro occorre modulare un'importante stagione di riforme nella P.A. ed implementazione delle stesse che è mia intenzione aprire.

## **L'Italia nella cornice comunitaria e internazionale**

Per quanto attiene alla cornice comunitaria e internazionale, più in generale, in cui il Paese sarà chiamato a cimentarsi e a coordinare le proprie iniziative, occorre subito dire che l'Italia ha conquistato un ruolo da protagonista nel panorama della società dell'informazione e dell'*e-Government*, sia a livello europeo che internazionale.

Anzi, a tal riguardo, resto assolutamente convinto della necessità di avviare, in tempi brevi, il Comitato dei ministri per la società dell'informazione.

E' nostro obiettivo, in stretto coordinamento con le altre amministrazioni, i principali *stakeholders* e le Autorità di regolamentazione, mantenere e rafforzare questa posizione, sfruttando i punti di vantaggio accumulati in alcune aree specifiche, rilanciando la nostra azione in altri settori, nei quali la cooperazione internazionale è di prioritaria importanza, e aiutando le aziende italiane attive in questi settori a proiettarsi in una dimensione internazionale.

Tre, quindi, saranno i pilastri di un'azione da svolgersi ovviamente di raccordo con l'intero esecutivo nel quadro della imprescindibile omogeneità dell'azione di governo.

Anzitutto rafforzare la nostra posizione di punta in Europa.

La nostra azione si muoverà dentro la cornice strategica per la società dell'informazione, disegnata dalla commissione, fin dal 2005, con l'Iniziativa i2010 per rilanciare gli obiettivi di innovazione, crescita e occupazione della Strategia di Lisbona.

Sfruttare le tecnologie ICT per realizzare servizi pubblici e amministrativi più inclusivi ed aperti, di maggiore impatto, interoperabili, trasparenti ed economici per cittadini e imprese è la grande sfida europea dell'*e-Government* che noi sentiamo nostra, anche sotto il profilo dello sforzo che occorre compiere per immaginare nuove e più diffuse forme di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, da costruirsi attraverso nuovi strumenti di *e-Democracy*.

In questo quadro, l'impegno a partecipare alla costruzione di uno spazio amministrativo europeo e l'obiettivo di una moderna *governance* multilivello sul piano interno, si legano indissolubilmente. Inoltre, intendiamo proseguire con rinnovato impegno la strada per la modernizzazione amministrativa intrapresa sulla base del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) presentato alla commissione.

Sul piano concreto, intendiamo:

- rafforzare i contatti strutturali con la commissione;
- rilanciare la cooperazione bilaterale, anche a livello informale, tra i ministri responsabili per l'ammodernamento amministrativo e l'innovazione;
- sfruttare le potenzialità di progetti transfrontalieri come quelli relativi ai corridoi;
- rafforzare e coordinare la presenza italiana nei gruppi di lavoro sulle tematiche concernenti la società dell'informazione e sull'analisi e definizione degli indicatori, per valutare l'impatto delle politiche volte allo sviluppo dell'ICT;
- aiutare le nostre imprese a competere in maniera più incisiva in programmi specifici, in particolare il VII programma-quadro di ricerca e sviluppo e il programma per la competitività e l'innovazione;
- proseguire la nostra partecipazione ai programmi europei di cooperazione allo sviluppo nel settore ICT;
- continuare ad assicurare il nostro contributo ai “gemellaggi amministrativi”, uno strumento istituito dalla commissione, nell'ambito del Programma PHARE, per fornire assistenza ai Paesi candidati all'adesione nell'adeguamento amministrativo e normativo delle loro amministrazioni all'*acquis* comunitario.

Ancora, occorre estendere il ruolo internazionale dell'Italia con l'obiettivo di accrescere la dimensione e il ruolo del Paese sul piano globale creando pensiero, partecipando attivamente alle attività a livello internazionale e stimolando nuove iniziative di collaborazione.

Intendiamo continuare a partecipare, fornendo il nostro apporto di conoscenze tecniche e di esperienze concrete, ai programmi di assistenza all'Irak per aiutare la nuova amministrazione a rafforzare le proprie capacità organizzative e di *governance*.

In ambito ONU e OCSE continueremo a svolgere un ruolo attivo e propositivo, anche con iniziative nuove che coinvolgano maggiormente la società civile, in tutti i fori nei quali si discutono i temi della società dell'informazione, dell'ICT e della modernizzazione amministrativa, a partire da quelli sul futuro di Internet, quello sull'uso delle informazioni e i contenuti del settore pubblico, quelli sulla *Public Governance*, quello sull'economia digitale.

Ulteriore slancio sarà assicurato all'iniziativa di assistenza, in collaborazione con le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, le altre istituzioni finanziarie internazionali e le organizzazioni non governative, ai Paesi in via di sviluppo nel settore dell'*e-Government* per favorire una loro più veloce crescita economica e democratica e per ridurre il "*digital divide*" internazionale. In questo contesto, intendiamo focalizzare gli interventi nei Paesi a noi più vicini nell'area del Mediterraneo, del Medio Oriente e dell'Europa sud orientale, integrando maggiormente gli interventi di assistenza tecnica e tecnologica con le iniziative di incontro e scambio formativo.

Infine, dobbiamo produrre uno sforzo maggiore per accrescere la competitività internazionale delle imprese e attrarre risorse.

La crescita del ruolo dell'Italia in Europa e a livello internazionale, in questi settori, deve servirci anche per un altro importante obiettivo: da un lato, aiutare il nostro sistema produttivo, a partire dall'ICT, a proiettarsi in una dimensione internazionale e dall'altro, orientare gli investimenti comunitari e incentivare le imprese straniere del settore a investire risorse economiche e a creare occupazione in Italia.

Per raggiungere questo obiettivo dobbiamo continuare ad agire da catalizzatore e traino, per favorire nuove iniziative in collaborazione con le nostre aziende spingendole a ragionare in una logica di crescita, proponendo prodotti che possano affermarsi anche oltre i confini nazionali, in particolare nei settori in cui si gioca la sostenibilità dell'economia italiana ed europea (sanità, sicurezza, accessibilità, media, comunicazioni, ecc.).

Sul fronte degli investimenti, occorrerà attrarre le risorse comunitarie disponibili, soprattutto per la ricerca e lo sviluppo ICT ed avviare iniziative di promozione e informazione mirate a raggiungere tutte le realtà potenzialmente interessate ad investire in Italia, dando priorità ai grandi progetti in campo.

## La competitività e la semplificazione

Come è noto, l'incidenza dei costi da regolazione e dei costi burocratici sulla competitività del sistema economico-produttivo in Italia è particolarmente elevata.

Molte ricerche, anche recenti, hanno provato a mettere a fuoco l'entità di tali aggravii.

Per dare una dimensione del fenomeno, si potrebbe ricordare la ricerca prodotta dal Centro studi di Confindustria del 1998, dedicata a "L'Italia da semplificare", che stimava per le imprese costi, derivanti dai rapporti tra queste e la macchina amministrativa pubblica, pari a 23.000 miliardi di lire l'anno, attraverso 250 milioni di contatti e 6 milioni di controlli. Una ricerca più recente, condotta dal Formez e dalla Fondazione Rosselli, ha quantificato, ancora, il costo complessivo, per le aziende al di sopra dei 15 dipendenti, degli adempimenti amministrativi legati al fisco, alla sanità, alla sicurezza e all'ambiente, in 5,7 miliardi di euro, pari allo 0,47% del PIL nazionale.

Più in generale, l'ISTAT ha calcolato, nel 2003, gli oneri per gli adempimenti amministrativi gravanti sulle imprese in 10 miliardi di euro.

Infine, la CNA ha recentemente denunciato l'elevato numero di autorizzazioni, nulla osta, comunicazioni, permessi di varia natura, necessari per avviare un'attività produttiva (ad esempio 76 adempimenti presso 18 amministrazioni diverse per aprire una carrozzeria, 68 adempimenti presso 20 amministrazioni per una lavanderia etc.).

I vincoli normativi ed amministrativi finiscono per rappresentare un freno per la competitività delle imprese italiane. In un'economia globalizzata e nel contesto dell'integrazione europea, quindi, la semplificazione è un fattore strategico per la competitività e lo sviluppo del nostro Paese. Per questa ragione, la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione (*better regulation*) hanno assunto un'assoluta centralità nell'agenda politica dei governi di molti Paesi avanzati.

Di ciò ne sono tanto consapevole, che uno dei primissimi atti da me compiuti nei primi giorni di governo ha riguardato la proposta, avanzata insieme al collega Bersani, di dar vita ad un vero e proprio tavolo permanente con le parti sociali, esattamente su questo tema.

Il panorama di esperienze e di indicazioni a livello dell'OCSE, della commissione europea e delle esperienze dei diversi Paesi avanzati si è fortemente sviluppato negli ultimi anni mentre il nostro Paese, dopo essere stato all'avanguardia nella seconda metà degli anni '90, ha fatto registrare su questo terreno una preoccupante battuta d'arresto.

La semplificazione non interessa solo il mondo delle imprese. Essa rappresenta, per tutti i cittadini ed anche per le fasce più deboli della popolazione, una delle condizioni per agevolare l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Purtroppo, per quanto riguarda i cittadini, non disponiamo

dell'abbondanza di dati e di ricerche esistenti, invece, in relazione alle imprese: e questo è un sintomo della maggiore difficoltà a dare voce alle domande dei soggetti più deboli. Comunque, le rilevazioni periodiche sulla soddisfazione nei confronti della pubblica amministrazione, realizzate per il Dipartimento della funzione pubblica, su un campione di circa 4.000 cittadini tra il 2002 e il 2005 evidenziano che gli aspetti critici maggiormente percepiti dagli utenti, riguardano proprio la complicazione burocratica e in particolare:

- 1) la quantità di documenti e procedure richiesti;
- 2) i tempi di risposta per ottenere la prestazione;
- 3) le file e le attese agli sportelli.

La “complicazione burocratica”, fatta di tempi lunghi per la conclusione dei procedimenti e di una pluralità di interlocutori pubblici ai quali rivolgersi, caratterizza ancora, purtroppo, i fondamentali rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Ogni adempimento con la pubblica amministrazione ha un costo per l'utente: il tempo delle cittadine e dei cittadini non è una risorsa illimitata da sprecare, ma un bene da tutelare.

Ecco perché la semplificazione ed il miglioramento della qualità della regolazione rappresentano un fattore chiave per l'esercizio dei diritti di cittadinanza, per la competitività e lo sviluppo del Paese.

E per rimettere in moto tale processo non ci sono scorciatoie e non servono annunci: occorre, al contrario, creare, anzitutto, le condizioni concrete per una nuova stagione della semplificazione amministrativa, quindi porsi obiettivi credibili in tempi certi, infine valutare l'impatto delle scelte assunte con grande rigore e ponendosi prevalentemente dalla parte dei destinatari dell'azione amministrativa.

Quali le condizioni di un rilancio? Anzitutto, che vi sia un investimento al massimo livello politico e amministrativo da parte del governo, incardinato e costruito sulla cooperazione istituzionale e sul lavoro di raccordo con gli altri livelli istituzionali decentrati e sovranazionali (Regioni, Enti locali e Unione europea) e con il Parlamento, che su questo terreno gioca, naturalmente, un ruolo decisivo. In questo quadro è da valutarsi positivamente l'intuizione di dar vita ad una “cabina di regia” centrale per la politica di semplificazione, così come immaginata dall'attuale esecutivo.

Sono altresì convinto, che, a tale sfida, vadano formalmente associate le Regioni e gli Enti locali. I territori rappresentano il luogo privilegiato in cui sperimentare e consolidare politiche e iniziative di innovazione.

I livelli amministrativi decentrati e di governo locale sono la più autorevole e credibile “antenna”, rispetto alle esigenze reali di cittadini e imprese, nella valutazione del rapporto esistente tra questi e la pubblica amministrazione. Ecco perché, anche attraverso gli strumenti negoziali previsti dalla legge per la cooperazione tra Stato, Regioni, ed autonomie locali e la costituzione di appositi organismi di cooperazione, occorrerà riconoscere a tali enti un ruolo determinante nella definizione delle politiche di semplificazione e modernizzazione dell'amministrazione.

Inoltre, occorre un grande coinvolgimento attivo e una grande capacità d'ascolto delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini: conoscere e avere sempre presente il punto di vista dei destinatari, come già accennavo prima, è essenziale in tutte le fasi della politica di semplificazione (dalla definizione dell'agenda delle priorità, alla valutazione delle diverse opzioni, dall'attuazione delle politiche di semplificazione alla valutazione dei risultati effettivamente raggiunti).

Infine, occorre pensare ad un utilizzo integrato dell'ampia gamma di strumenti adoperabili, affinché sia garantita l'effettività degli interventi di semplificazione: la semplificazione normativa e amministrativa deve essere accompagnata dalla reingegnerizzazione dei processi di servizio, dall'innovazione tecnologica e organizzativa, dalla formazione del personale etc.

Ridurre drasticamente gli oneri burocratici per le imprese e per i cittadini è, quindi, una priorità dell'azione del governo, da realizzare con la cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie e la concertazione delle parti sociali, attraverso un programma pluriennale.

Il programma, da aggiornare su base annuale, dovrà definire gli obiettivi prioritari, gli strumenti e i piani di azione per realizzarli, le modalità per la verifica periodica dei risultati raggiunti, in termini di riduzione dei costi e dei tempi per le imprese e per i cittadini. In questo modo, avremo un importante strumento strategico di pianificazione di lungo respiro di una politica di governo nel settore, senza tuttavia assolutamente rinunciare al perseguimento di risultati intermedi, reali, valutabili, concreti.

Il primo obiettivo del programma dovrà essere quello di portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori *performances* europee e OCSE. A tal fine, il governo intende procedere attraverso l'individuazione di priorità e di settori di intervento, rendendo pubblici i dati relativi alla quantificazione dei costi attuali e agli obiettivi di riduzione.

Verrà, in particolare avviata con grande tempestività, d'intesa con il ministro Bersani, l'attività di semplificazione degli adempimenti per le imprese, utilizzando l'intera gamma di strumenti esistenti, puntando sulla cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e coinvolgendo le parti sociali (utilizzando la delega alla semplificazione degli adempimenti per le imprese dell'ultima legge di semplificazione).

Un'ulteriore priorità è costituita dalla volontà dell'esecutivo di intervenire con misure *ad hoc* per la semplificazione degli adempimenti, in quei settori e comparti che, allo stato, presentano particolari elementi di criticità: ambiente, igiene, sicurezza, tutela della *privacy*, fisco, l'edilizia e l'urbanistica. In settori così delicati è essenziale coniugare l'indispensabile tutela degli interessi pubblici con il massimo di semplicità negli adempimenti per le imprese. E', inoltre, essenziale puntare su una forte inversione dell'intensità dei controlli tra la fase *ex ante* e quella *ex post*.

Per quanto riguarda la rimozione degli ostacoli all'operatività degli Sportelli unici per le attività produttive, prevediamo l'adozione di specifiche misure amministrative organizzative e tecnologiche, tese a promuovere la cooperazione delle amministrazioni dello Stato agli sportelli stessi, l'unificazione delle funzioni amministrative, l'informatizzazione e la messa in rete dei *back-office* etc.

Un secondo obiettivo fondamentale è quello di ridurre i tempi e i costi degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, evitando il più possibile la necessità di recarsi di persona negli uffici e le attese in coda allo sportello, attraverso:

- a) l'adozione degli interventi di semplificazione procedimentale e di reingegnerizzazione, che consentano di effettuare *on line* (e dove possibile per telefono, via *e-mail*, via sms ecc.) le procedure di maggiore impatto per l'utenza diffusa;
- b) completa eliminazione dei certificati, attraverso lo scambio dei dati per via telematica tra amministrazioni;
- c) la promozione di punti di accesso ai servizi *on line* diffusi nel territorio (presidiati da operatore, presso associazioni etc.) che consentano di accedervi a chi non è in grado di farlo da casa;
- d) la promozione di sportelli unici del cittadino che evitino le peregrinazioni tra un'amministrazione e l'altra, e consentano di accedere ad uffici e servizi delle diverse amministrazioni da un unico punto presso il Comune e, comunque, il più vicino possibile al cittadino o all'impresa. In particolare, per le fasce più deboli, gli sportelli dovrebbero garantire la "presa in carico" degli anziani, dei diversamente abili etc.

Sono, inoltre, essenziali misure tese a garantire l'effettività degli interventi di semplificazione.

Ad esempio, vanno utilizzate le potenzialità del protocollo informatico per rendere, in tempi brevi, obiettivi e trasparenti i dati sulla durata dell'azione amministrativa: rendere conoscibili, *on line*, lo stato di avanzamento di ogni pratica: il rispetto delle scadenze consente di tenere effettivamente "sotto controllo" i tempi di conclusione dei procedimenti, di incentivare i comportamenti virtuosi e la riduzione dei tempi.

In funzione degli obiettivi da perseguire (individuati in termini di riduzione dei tempi e dei costi per imprese e cittadini) il nostro programma si fonda, come abbiamo già sottolineato, sull'utilizzo integrato del complesso degli strumenti e delle azioni, idonei a raggiungerli: semplificazione normativa e amministrativa, analisi di impatto della regolazione, innovazione organizzativa, reingegnerizzazione dei processi, innovazione tecnologica, formazione e motivazione del personale anche in relazione all'uso delle tecnologie, responsabilizzazione della dirigenza, collegamento, in sede di contrattazione collettiva, della retribuzione incentivante del personale ad obiettivi di semplificazione ed al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, realizzazione di programmi di accompagnamento e sostegno con attività di consulenza e assistenza alle amministrazioni e la valorizzazione e diffusione delle *best practices*.

E' proprio nell'integrazione e nella sinergia tra questi strumenti, su cui poi tornerò singolarmente, più nello specifico, nel corso di questa relazione, che vediamo uno dei fattori chiave per il successo della nostra politica di semplificazione e misuriamo le potenzialità e la *mission* del nuovo ministero, che fa proprio di questa integrazione il "motore" dell'innovazione e della modernizzazione del Paese.

Su questo terreno, uno sforzo particolare dovrà essere prodotto per radicare tali azioni di governo e produrre innovazione nel nostro Mezzogiorno. Le aree in ritardo di sviluppo registrano criticità ancora più evidenti rispetto al resto del Paese. E se la diseconomia prodotta dai "costi della burocrazia" si aggiunge alle tante altre purtroppo ancora presenti, dalla carenza di infrastrutture alla criminalità organizzata, si rischia di acuire un divario in termini di competitività, sviluppo, ricchezza tra le "due Italie" sempre più difficilmente colmabile.

## Le nuove tecnologie

C'è poi tutto il tema dell'*e-Government*, della cittadinanza digitale, dell'*e-Democracy*, del sostegno allo sviluppo delle tante attività potenzialmente volte a fare di internet, ma non solo di tale strumento, uno dei più grandi vettori di partecipazione mai conosciuti nella storia.

Le nuove tecnologie favoriscono un decentramento di potere che, aumentando il coinvolgimento partecipativo dei singoli, impone profonde trasformazioni alle pubbliche amministrazioni.

La centralità del cittadino è la chiave per ripensare l'organizzazione, in termini di efficienza ed efficacia e di missione, in funzione della trasparenza e dell'equità, della pubblica amministrazione; le risorse investite per il suo sviluppo non devono essere percepite come voce di spesa, ma come investimento qualificante per la costruzione dello Stato.

I compiti delle amministrazioni pubbliche diventano sempre più delicati e nevralgici e, pertanto, quest'ultime hanno sempre più bisogno di robusti strumenti di valutazione e di programmazione, ma soprattutto devono essere in grado di esprimere una *governance* che sappia far decollare le potenzialità endogene in un contesto globale.

Investire nella società dell'informazione è più di un programma economico, infrastrutturale e tecnologico, ma un lungo e paziente processo di trasformazione sociale, di rivisitazione delle organizzazioni, del superamento dei vincoli e delle criticità, normative, tecnologiche, culturali e comportamentali.

L'azione del governo centrale deve essere rivolta a superare il *deficit* di innovazione che è anche *deficit* di democrazia; solo infatti investendo in progetti inclusivi, replicabili e scalari è possibile rendere partecipativi i cambiamenti digitali e rendere tutti cittadini protagonisti attivi dell'equità, della trasparenza, dell'efficienza.

Ciò presuppone e impone una progressiva e continua apertura della pubblica amministrazione mediante la semplificazione del linguaggio, dei processi e degli strumenti di accesso e di informazione e si traduce in una gestione coordinata, sinergica e ottimizzata degli archivi e delle basi di dati utilizzate per offrire servizi al cittadino, gestire e monitorare il territorio, dall'anagrafe ai tributi, dall'assistenza alle imprese, al controllo della spesa pubblica, al turismo.

Un'amministrazione informatizzata, fortemente correlata al suo territorio, è un organismo vivo in grado di crescere e far crescere, è una *learning organization*, struttura agile che apprende migliorando.

E' un'organizzazione che, investendo sugli uomini e sulle donne che la compongono, riscopre la sua missione di servizio all'utente, la sua centralità nella vita quotidiana dei cittadini.

Nessuna amministrazione può però modificare il proprio rendimento se, contestualmente, non cambiano le prestazioni del personale che all'interno vi opera. La privatizzazione del rapporto di impiego dei dipendenti pubblici non ha ancora prodotto, a 13 anni dal d.l. 29/93, tutti gli effetti auspicati e sperati.

E questo perché continua a mancare in modo diffuso, pervasivo e vincolante una cultura e una pratica della valutazione e della valorizzazione delle competenze, una costante attività di aggiornamento e professionalizzazione, una semplificazione delle procedure, dei linguaggi, delle dinamiche relazionali e organizzative.

## **Bisogna fare di più, e fare meglio**

L'obiettivo è giungere rapidamente a una *good governance* che significa: maggior democrazia, certezza del diritto, trasparenza, responsabilizzazione, efficacia.

La *good governance* costituisce inoltre uno dei prerequisiti per lo sviluppo sostenibile e il successo dei programmi di cooperazione internazionale. Per accelerare questo processo occorre abbattere molte barriere; quelle alla conoscenza, alla partecipazione, all'opportunità economica anzitutto.

Per realizzare ciò dobbiamo iniziare a investire su selezionati e condivisi *leader edge project* capaci di creare entusiasmo e innescare una *governance* dinamica delle potenzialità e dei bisogni, locali, nazionali, internazionali e, contestualmente, recuperare e superare sia i *deficit* tecnologici che quelli d'uso.

Un percorso così articolato permette di: accelerare la modernizzazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione contestualmente a processi di reingenerizzazione, passare da una istituzione incentrata su presenze numeriche significative ad una istituzione caratterizzata per le competenze, creare le condizioni di efficienza e trasparenza della PA, anche tramite un nuovo sistema di contabilità pubblica, ridurre il divario digitale, affermare un nuovo modello di cittadinanza digitale.

L'*e-Democracy* è l'obiettivo strategico da conseguire attraverso il rafforzamento del sistema della partecipazione e dell'inclusione nel contesto di una amministrazione rinnovata e digitalizzata.

Ciò significa, però, investire nelle infrastrutture di rete, nel decentramento e messa in sicurezza degli archivi, delle banche dati dei gestori dei servizi (catasto, ENEL, acquedotti, gas, telefonia) favorendo una loro avanzata interoperabilità multilivello.

Non solo. Occorre accelerare la fase di dematerializzazione dei certificati e delle procedure di relazione, sia all'interno delle pubbliche amministrazioni sia verso i cittadini, investire nella formazione attraverso *bonus* e *voucher* anche per i cittadini (pacchetti di autoformazione e

apprendimento a distanza, programmi e *format* specifici, anche a mezzo di media tradizionali Tv e radio), aumentare i punti di accesso alle informazioni trasformando la funzione d'uso delle strutture pubbliche: biblioteche, piazze telematiche, *info point*. Su tale fronte bisognerà, inoltre, garantire continuità ai programmi realizzati nella precedente legislatura che hanno dimostrato un maggiore successo e che hanno consentito di aumentare capillarmente la diffusione dei *personal computer* presso i cittadini.

In questo contesto, una vera e propria svolta nel rapporto cittadini-pubblica amministrazione-innovazione potrebbe essere prodotta dalla diffusione di una carta elettronica unica, avente valore identificativo ma concepita sostanzialmente quale chiave d'accesso alle diverse e molteplici banche dati.

Tale attività di rilevante interesse strategico per il nostro Paese, e dalle notevoli implicazioni sulla vita dei cittadini, è già oggetto di un lavoro congiunto con gli altri ministeri interessati sotto il coordinamento del ministro dell'Interno.

Tra i fattori di maggiore interesse per la buona riuscita della sua diffusione vi sono, innanzitutto, la risoluzione delle problematiche di gestione per la distribuzione delle carte, il costo, che deve essere contenuto al massimo, e la durata, almeno raddoppiata rispetto all'attuale documento di riconoscimento cartaceo.

Parte importante di tale strategia è incardinata sulla necessità di costruire una nuova idea di comunicazione istituzionale, che dovrebbe presentarsi come lo strumento, il luogo e la funzione che promuove e produce coinvolgimento, partecipazione e sussidiarietà, su cui vanno fatti opportuni investimenti in termini sia di risorse strumentali sia professionali.

Occorre dare nuovo slancio alla partita della formazione, della valorizzazione delle competenze e delle professionalità, andando anche a rivedere alcune delle criticità emerse dall'episodica e differenziata applicazione della l. 150/00 sul territorio nazionale.

I siti istituzionali, più o meno interattivi nell'erogare i servizi, sono e rimangono canali ad una via di comunicazione, non fanno comunità, non creano reti, né con il cittadino, né con gli altri soggetti sul territorio. Per di più molti di questi, alcuni di istituzioni locali altri prevalentemente di società a prevalente controllo pubblico, non prevedono ancora, allo stato, neanche la possibilità per i cittadini di interagire con gli eletti, nel primo caso, o di conoscerne vertici e rispettive responsabilità, nel secondo.

Internet ci ha insegnato che è possibile cambiare il procedimento di elaborazione delle proposte, farlo diventare, da procedimento chiuso in poche stanze o ristretto a poche persone, fatto corale. La valutazione dei progetti, la loro preparazione possono diventare fatto aperto a un numero tendenzialmente indefinito di soggetti, che possono intervenire più volte nel processo di decisione, proprio perché non abbiamo più un processo piramidale, dove ciascuno può intervenire in un momento soltanto del processo di decisione, per poi salire a un livello superiore, dal quale coloro i quali si trovano più in basso vengono esclusi; il procedimento a rete consente continui inserimenti nel processo di decisione.

La pervasività del digitale moltiplica i possibili punti di accesso e di interazione fra cittadini e amministrazione ma, ad oggi, è stato un moltiplicarsi virtuale di un patrimonio di pochi, di una parte.

Per questo, fra le priorità da assumere rientra la diffusione e l'uso dei nuovi media abbattendo significativamente i costi di gestione e contestualmente occorre sviluppare, poi, attraverso le scuole di ogni ordine e grado e gli operatori del terzo settore, percorsi di alfabetizzazione informatica e di utilizzo della rete a fini sociali e di servizio, e non solo per intrattenimento.

Il processo di alfabetizzazione informatica sta seguendo un percorso "privato" e non pubblico. E' l'introduzione delle tecnologie nelle case e l'uso a scopi ludici o di interesse personale a guidare gli italiani su Internet.

Il recupero del *deficit* di democrazia passa anche attraverso il sopravanzare della consapevolezza digitale, in questo senso dobbiamo investire per ridurre le distanze: materiali (le infrastrutture di accesso) e immateriali (le capacità di utilizzo).

Le tecnologie digitali non devono diventare uno strumento di esclusione e marginalizzazione, in quanto i costi sociali delle eventuali nuove distanze non solo sarebbero altissimi, ma graverebbero ancora una volta sulle minoranze e sulle fasce deboli.

Il digitale deve invece essere la nostra bussola per ritrovare la strada dell'equità, dell'opportunità, della mobilità sociale e della speranza collettiva.

Ma il grande tema del digitale, dei servizi è strettamente correlato e collegato alla produzione e gestione dei contenuti.

Quest'ultima è perseguibile investendo in sistemi di *content management*, che consentono, tramite un sistema di *workflow*, l'indirizzamento automatico dei dati: da chi crea i contenuti a chi li modifica, fino a chi approva la pubblicazione, che sarà subito disponibile in Internet.

In questo modo è possibile in tempi rapidi: stabilire un filo diretto con il cittadino fornendo tutte le informazioni in tempo reale, aumentare la trasparenza nella pubblicazione di appalti, gare ed i relativi esiti, coinvolgere il cittadino nelle scelte dell'amministrazione tramite l'adozione di sondaggi, *forum* e servizi, gestire processi che coinvolgono più strutture all'interno dell'amministrazione tramite l'adozione del *workflow management*, integrare il sistema con altri applicativi.

Ovviamente, come sempre avvenuto nel corso della storia, ogni grande innovazione introdotta nella vita quotidiana degli individui, accanto a grandi e nuove *chances*, produce anche nuove tematiche e nuovi problemi a cui offrire risposta. Internet è il più grande spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto. Un luogo dove tutti possono prendere la parola, acquisire conoscenza, produrre idee e non solo informazioni, esercitare il diritto di critica, dialogare, partecipare alla vita comune, e costruire, così, un mondo diverso di cui tutti possano egualmente dirsi cittadini.

Ciò determina, però, anche il fatto che l'intera materia dell'identificazione in rete per l'accesso ai servizi, che richiedono l'accertamento dell'identità deve essere ripensato, tenendo conto delle evoluzioni tecnologiche in questo preciso settore.

Oltre tale dato, chiaramente riconducibile al grande tema della tutela della *privacy*, è opportuno aver chiaro che, dal punto di vista normativo più complessivo, la reingegnerizzazione dei processi, in un quadro di sistema, richiede la definizione chiara dei servizi che ogni amministrazione offre e delle modalità di erogazione.

In tale prospettiva, riveste cruciale importanza il codice dell'amministrazione digitale varato nella scorsa legislatura.

Il governo intende integrarne i contenuti, estendendoli a materie come il telelavoro, il commercio elettronico e l'*e-procurement*; rendere pienamente operativo il codice, incrementando alcuni strumenti da esso disciplinati quali, ad esempio, la firma digitale (il cui regime giuridico deve essere compatibile con un uso intensivo dello strumento) e la dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni, che deve essere maggiormente incentivata; dare concreta effettività ai principi contenuti nel testo, attraverso l'emanazione di norme regolamentari e delle regole tecniche in esso previste.

Elemento fondante di tutti gli interventi deve essere la capacità di fare sistema tra i diversi livelli della pubblica amministrazione, rispettando le singole autonomie e responsabilità. I modelli organizzativi e tecnologici per sviluppare l'interoperabilità tra i sistemi della P.A. sono ormai condivisi e si basano su *standard* aperti, ampiamente diffusi a livello della comunità nazionale ed internazionale. Tali modelli sono quelli su cui si baserà anche la cooperazione a livello europeo. Presentarsi a tale appuntamento con un vero e proprio sistema pubblico nazionale di connettività, ci consentirebbe di porre il Paese in posizione di assoluto prestigio rispetto ai partner UE.

E' bene far notare che il modello cooperativo ha una notevolissima implicazione anche a livello dell'organizzazione interna dei diversi settori della PA, in quanto richiede la determinazione di regole chiare per l'erogazione e misurazione della qualità dei servizi di competenza di un'amministrazione. L'ottica è quella di definire nuovi processi a partire dalle funzionalità e dai servizi interni ed esterni forniti dalle amministrazioni. In tal modo, si diminuiscono i tempi di definizione e attuazione di un processo, poiché si usano servizi già esistenti, e si ha un preciso controllo dei costi di attivazione e gestione.

E' necessaria, quindi, un continua *governance* dei processi di innovazione, per adeguarli alle specifiche esigenze della struttura organizzativa e della normativa italiana. Sicuramente è indispensabile condividere con le diverse amministrazioni competenti alcuni elementi minimali fondanti, quali:

- la gestione efficiente ed autonoma del proprio patrimonio di dati e applicazioni per renderli disponibili all'esterno, utilizzando standard aperti per favorire l'integrazione tecnologica. Ciò implica, in molti casi, una riorganizzazione delle strutture e delle risorse esistenti;
- le modalità d'identificazione ed accesso ai sistemi della P.A. per il personale interno, i cittadini e i professionisti;
- la condivisione delle modalità di descrizione dei servizi e del formato dei dati. Pur nel rispetto dell'autonomia di gestione, è di fondamentale importanza che, dati e servizi relativi ad una stessa applicazione, siano descritti in modo omogeneo, per favorire l'integrazione tra le diverse

amministrazioni. Si pensi, ad esempio, ai dati relativi ai sistemi territoriali, sanitari o anagrafici, che possono richiedere uno scambio tra diversi enti, sia a livello locale che nazionale, per cui è opportuna una codifica il più possibile condivisa;

- il monitoraggio della qualità dei servizi offerti, al fine di garantire lo sviluppo di modelli stabili ed affidabili.

A supporto dello scenario delineato, si possono individuare alcuni elementi cardine che vanno specificamente tenuti in conto per la loro rilevanza generale:

- lo sviluppo delle applicazioni della larga banda;
- le infrastrutture per la cooperazione applicativa;
- lo sviluppo di sportelli unici;
- la gestione telematica dei registri pubblici e dei flussi documentali con validità giuridica;
- la dematerializzazione, la diffusione della firma digitale e della posta elettronica certificata;
- l'accessibilità dei siti web e la semplificazione della già richiamata comunicazione istituzionale.

Infine, occorre sottolineare il ruolo che l'innovazione tecnologica e digitale riveste per la competitività dei sistemi imprenditoriali che si trovano a dover rispondere alle sfide imposte dalle trasformazioni del sistema economico internazionale. La diffusione dell'ICT e dell'innovazione tecnologica, nei sistemi d'impresa va accompagnata e sostenuta attraverso azioni mirate a rimuovere gli ostacoli di natura culturale e sociale che producono resistenze al cambiamento, impedendo l'accumulazione e la diffusione del potenziale d'innovazione nei territori.

In particolare, l'azione del governo riguarderà interventi di sostegno alla diffusione delle nuove tecnologie nel sistema delle imprese, accrescendo, in tal modo, la competitività dei settori produttivi tradizionali mediante una più stretta interconnessione con i settori ad alta tecnologia e con il sistema della ricerca pubblica.

E', inoltre, previsto il sostegno alla nascita di comparti produttivi *hi-tech*, le cui *performances* attuali e le stime per il futuro, fanno intravedere significative potenzialità di sviluppo in grado di differenziare il tessuto produttivo nazionale e generare un effetto volano sui settori tradizionali del *made in Italy*.

Tali obiettivi si raggiungeranno attraverso l'avvio e l'implementazione di grandi progetti di valenza nazionale, capaci di mobilitare risorse, imprese, enti pubblici e privati verso settori di rilevanza strategica per il Paese, integrando interventi di carattere verticale con interventi orizzontali, finalizzati allo sviluppo di un'adeguata cultura all'innovazione (comunicazione, formazione e trasferimento tecnologico) garantendo altresì lo sviluppo di adeguate interfacce tra il sistema della ricerca pubblica e le imprese.

## **Il rilancio della concertazione con le parti sociali**

Un punto fondamentale dell'azione di governo è rappresentato dal forte rilancio della concertazione con le parti sociali. Non è infatti possibile immaginare di riformare ed innovare la pubblica amministrazione senza il consenso, ma soprattutto, il contributo attivo dei lavoratori stessi.

La concertazione, infatti, va rilanciata con forza ma va anche innovata. Vi è la necessità di discutere con le forze sociali, non solo delle legittime tenute salariali ma anche, con un coraggioso confronto a “tutto campo”, di come riorganizzare uno dei comparti più strategici e preziosi, affinché esso diventi il pilastro attorno al quale rilanciare la competitività del “sistema Paese”.

A tal fine, per sancire da subito un nuovo inizio, ho convocato dopo pochi giorni dal mio insediamento le organizzazioni sindacali ed ho proposto loro, ricevendo piena disponibilità, un percorso articolato in 4 tavoli tecnici di lavoro che riguardano rispettivamente:

- a) il precariato;
- b) la formazione;
- c) la contrattazione collettiva;
- d) la previdenza complementare.

Vi è già uno specifico programma d'incontri ed il lavoro inizierà questa stessa settimana.

Ho voluto mettere subito al centro della discussione il tema della precarietà che, assieme a quello del ringiovanimento del comparto, rappresenta una priorità per la nostra azione di governo.

Attraverso il tavolo dedicato, e valorizzando il lavoro già avviato dagli uffici del Dipartimento della funzione pubblica, dovremo, in tempi brevi, avere una reale radiografia del mondo del precariato presente nell'amministrazione: ciò significa comprendere entità del fenomeno, individuare le forme contrattuali utilizzate, i settori di impiego, il livello delle competenze e gli anni di esperienza. Comprendere a fondo lo stato reale del problema ci consentirà di evitare il solito e negativo balletto di cifre, di solito fra le più variegata e in contrasto tra loro, che non aiuta, certo, ad entrare nel merito delle questioni e, quindi, elaborare soluzioni sostenibili e condivise. Si tratterà, poi, dati alla mano, di operare scelte politiche innovative e certo non ulteriormente gravose per i conti pubblici dello Stato ne tanto meno, in contrasto con i principi della Costituzione. Il costo dei lavoratori precari è già infatti annualmente previsto nel bilancio dello Stato, occorre soprattutto razionalizzare e consolidare tale spesa.

Alcune valutazioni generali però, al momento si possono già fare. A partire da quella che, essendo la gran parte di questi lavoratori giovani, il tema del precariato finisce naturalmente con l'intrecciarsi con l'esigenza di un forte ringiovanimento del comparto.

Considerando, infatti, il tasso di pensionamento naturale annuo stimato in circa il 2,8% (già parliamo quindi di 90 mila unità), la possibile abrogazione delle norme che prevedono la permanenza in servizio oltre i 67 anni e la messa a punto di meccanismi di incentivazione per accelerare le uscite previste dal pensionamento naturale, si potrebbe provare a costruire le condizioni strutturali di una più ampia politica di ringiovanimento del pubblico impiego, sulla scorta anche di un rapporto non paritario, almeno sotto il profilo anagrafico, tra “uscite” ed “entrate”: l’obiettivo tendenziale dovrebbe essere sostituire almeno un quarto delle uscite naturali con giovani funzionari e dirigenti. Questo indirizzo potrebbe portare a delineare, negli anni, una P.A. più snella, più giovane e qualificata, più moderna, meno costosa.

In tale contesto va considerato anche l’istituto della mobilità che, attraverso la concertazione con le organizzazioni sindacali, deve consentire una più razionale distribuzione del personale a livello territoriale, utilizzando anche appositi incentivi in merito.

In particolare, secondo questi indirizzi generali, il settore della ricerca deve essere rafforzato attraverso un programma di assunzioni selettive, che consenta l’ingresso in forma stabile delle professionalità che operano con contratti flessibili nelle amministrazioni della ricerca, anche al fine di incrementare il numero dei ricercatori, particolarmente basso nel nostro Paese, e prevedendo un’osmosi tra il settore pubblico della ricerca e l’università. Si deve consentire pertanto agli enti di ricerca, in considerazione della propria autonomia e così come avviene per le Università, di procedere nelle politiche di reclutamento per piani e programmi connessi alle attività istituzionali, sulla base delle risorse proprie, nonché in considerazione dei fondi stabili provenienti dall’esterno.

Tutto questo quadro, come detto prima, va inserito in un assetto di forte riduzione degli sprechi e di razionalizzazione della spesa. Avete avuto sicuramente modo di leggere o ascoltare direttamente, pochi giorni fa, la relazione annuale della Corte dei conti che ha denunciato lo stato “difficile” della spesa pubblica, sia generale che quella specifica del pubblico impiego.

Così come non è possibile fare riforme esclusivamente a costo zero, allo stesso modo va messo un freno a fenomeni degenerativi che tendono però, in un quadro economico generale difficile, a colpire l’intero assetto della PA.

Nei primi giorni del mio mandato, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei ministri, ho ad esempio cassato una commissione di esperti del ministro, istituita dal mio predecessore, dal costo di circa 1,5 milioni di euro all’anno.

Più complessivamente, nell’ambito delle politiche di contenimento della spesa pubblica, occorrerà attivare una serie di misure volte a contenere il ricorso alle consulenze e alle collaborazioni, nonché ai soggetti esterni, al fine di favorire il pieno utilizzo e la migliore valorizzazione del personale in servizio.

Nell’ultimo decreto legge approvato venerdì dal Consiglio dei ministri ho proposto una norma che stabilisce condizioni più restrittive per le amministrazioni nell’attivare contratti di consulenza e che impone la massima diffusione sui siti web degli incarichi conferiti.

Inoltre, ho dato mandato agli uffici del Dipartimento della funzione pubblica di avviare un approfondito monitoraggio sulle consulenze e di predisporre in tempi brevi una direttiva quadro in materia. Tale volontà nasce anche dall'esigenza di rendere ancora più trasparente l'uso dello strumento delle consulenze. Alcuni enti, infatti, non comunicano neanche, come previsto, il numero e l'importo delle stesse rendendo così impossibile un monitoraggio continuo del fenomeno.

L'uso di una direttiva quindi deve servire, nel rispetto dei poteri delle autonomie locali, a riportare il pur utile strumento dell'uso della consulenza in un quadro di certezza e trasparenza.

Sempre nel citato decreto ho proposto l'inserimento di una norma tesa alla "moralizzazione" degli stipendi dei direttori generali e capi Dipartimento dei ministri. La parte accessoria della retribuzione dell'alta dirigenza non sarà più lasciata all'autonomia del singolo ministro, ma un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, stabilirà i parametri e i tetti massimi.

Logicamente centrale nella politica di concertazione è il tema del rinnovo dei contratti per il biennio economico 2006-2007. In questi giorni, in sede collegiale di Consiglio dei ministri, stiamo affrontando la discussione sul Dpef e quindi sulle risorse disponibili, nel rispetto delle contabilità finanziarie, per procedere al rinnovo dei contratti.

Ricordo che, attualmente, nella legge finanziaria per il 2006 sono state stanziare risorse finanziarie sufficienti solo a pagare l'indennità di vacanza contrattuale. A tal fine, in coerenza con l'accordo del '93 sulla politica dei redditi, è opportuno integrare tale finanziamento per coprire almeno l'inflazione programmata nel biennio economico 2006-2007 (1,7% per il 2006 e 1,7% per il 2007).

Nel tavolo di lavoro con le forze sociali inerente la contrattazione collettiva, ritengo indispensabile riprendere il percorso, interrotto nella precedente legislatura, relativo alla piena privatizzazione del rapporto di lavoro. A tal fine, ritengo necessario non mettere in campo interventi legislativi che generino pericolose sovrapposizioni sulla contrattazione collettiva. Inoltre occorre riaffermare con forza il principio di distinzione tra politica e gestione rafforzando, a tale scopo, l'autonomia della dirigenza pubblica. Lo strumento principale per raggiungere tale obiettivo consiste nell'attivare un efficace sistema di valutazione sia nella definizione degli obiettivi sia nel loro reale conseguimento.

Un capitolo a parte merita la previdenza complementare.

Su tale materia, nel lavoro pubblico, occorre adottare tutte le misure già previste dall'attuale legislazione per completare l'istituzione dei fondi pensione nel settore pubblico (ad oggi l'unico fondo avviato è il Fondo Espero, per il comparto scuola). Ho intenzione, con il supporto del presidente Errani, di sbloccare il procedimento di approvazione del fondo pensione per i dipendenti delle Regioni, Enti locali e Sanità, fermo da più di due anni, e concludere l'*iter* di approvazione dell'atto di indirizzo per l'istituzione del fondo pensione dei ministeri e degli enti pubblici non economici.

## Investire sul personale: la formazione

Gli obiettivi di semplificazione appena descritti, il miglioramento della qualità dei servizi, la riorganizzazione dei processi di servizio e lo sviluppo dell'*e-Government* non si possono realizzare senza il coinvolgimento, la motivazione del personale e un forte investimento sulla formazione.

E' indispensabile che le amministrazioni assumano la partecipazione del personale ai processi di innovazione come obiettivo strategico e condiviso con le organizzazioni sindacali.

In questo quadro è fortemente necessario che nelle linee strategiche, in materia di formazione, vengano coinvolti, in maniera diretta, i dirigenti dei vari livelli dell'amministrazione. In questa maniera, si crea un sistema di responsabilità incrociata tra i vari livelli atto a generare *standard* formativi realmente necessari al conseguimento degli obiettivi preposti e non, come talvolta succede, alla definizione di percorsi non realmente utili al miglioramento delle competenze professionali del settore.

Generare un circuito virtuoso, in ambito formativo, dove la dirigenza sia anch'essa portatrice di una cultura volta all'innovazione.

L'offerta formativa deve avere le caratteristiche di una formazione continua per la pubblica amministrazione e deve essere strutturata in crediti formativi con valutazione *ex-post* che ne massimizzino l'efficacia. Una ipotesi di lavoro può essere un'azione di indirizzo che leghi un minimo di crediti formativi da acquisire annualmente con i meccanismi incentivanti della contrattazione decentrata.

L'implementazione rappresenta il momento della verità di una politica nella quale, come sottolineano molti studiosi di politiche pubbliche, è fondamentale il ruolo degli attori dell'attuazione della politica stessa e cioè delle amministrazioni, del personale e dei destinatari dell'azione amministrativa.

Questo ambizioso progetto di condivise e partecipate riforme, probabilmente vede il grande tema del rilancio della formazione quale sua pietra miliare.

Occorre pensare ad un riassetto generale delle strutture formative e, in particolare, della Scuola Superiore della pubblica amministrazione e del Foromez, a cui va affidata una nuova missione operativa.

Il Foromez deve essere rifocalizzato alla sua principale missione.

Bisogna evitare un'eccessiva parcellizzazione dell'offerta *on demand* e creare un catalogo di offerte di qualità, sfruttando anche apporti esterni nella fornitura di contenuti (università, esperienze dal mondo del lavoro, istituzioni etc.).

Le nuove tecnologie ed in particolare l'*e-learning* possono offrire opportunità di maggiore diffusione ed efficacia di tale offerta formativa e pertanto occorre operare un quadro di razionalizzazione tra le attività del Formez e quelle di altri attori, operanti nel medesimo settore.

Per quello che riguarda la SSPA bisogna rivedere i programmi lasciando spazio, anche qui, alle esperienze che vengono dal mondo della pubblica amministrazione e del lavoro. A questo scopo, bisogna favorire un maggior scambio con le università ed il mondo esterno di docenti. La SSPA deve svolgere un ruolo forte nell'ambito dei programmi di internazionalizzazione, facendo accordi con strutture analoghe a livello europeo e spingendo su un modello di formazione a livello comunitario.

E' su questo terreno che si gioca una partita strategica per il futuro della pubblica amministrazione del Paese.

## REGOLE, TECNOLOGIA, CULTURA. COME CI PROPONIAMO DI INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Beatrice Magnolfi\**

Un Paese di luci e ombre: così potremmo riferirci all'Italia in tema di pubblica amministrazione.

Partiamo dalle ombre. Sono ancora numerosi gli indicatori, ma, soprattutto le esperienze quotidiane di cittadini e imprese, che mostrano come le amministrazioni pubbliche non siano ancora all'altezza di un Paese come il nostro, pieno di risorse, ma incapace di metterle a frutto per affrontare le sfide poste dall'economia globalizzata. Ereditiamo dalla passata gestione, nonostante alcuni elementi positivi, una situazione fortemente disorganica che necessita di una riprogettazione complessiva, anche al fine di un riallineamento con nostri obiettivi strategici.

Le incoerenze sono riscontrabili su piani differenti. Innanzitutto all'interno di una singola amministrazione, dove le buone pratiche convivono con malfunzionamenti dai cui effetti rischiano di essere completamente inficiate.

In secondo luogo tra amministrazioni differenti, sia centrali, sia locali. A casi di eccellenza si affiancano amministrazioni pessime; a uffici automatizzati, settori che utilizzano scarsamente le tecnologie; a gestioni illuminate, *management* pigri e conservatori.

Insomma siamo ancora in una fase in cui i cittadini non si rapportano alle amministrazioni pubbliche come ad enti in grado di facilitare e organizzare socialmente la propria esistenza, ma come luoghi ostili, che adempiono con lentezze e inefficienze alle loro richieste.

Sul versante industriale, è noto come e quanto le piccole e medie imprese soffrano dei tempi lunghi delle amministrazioni e dei forti costi sostenuti per gli adempimenti burocratici.

Sprechi, inefficienze, lungaggini con cui tutti, prima o poi, ci siamo trovati a misurarci, rischiano non solo di compromettere la competitività italiana, più di quanto non sia già accaduto, relegando l'Italia ai margini della Comunità Europea, ma anche di fiaccare il rapporto fiduciario tra Stato e cittadini, mettendo a repentaglio la certezza del diritto.

---

\* Beatrice Magnolfi è sottosegretario di Stato per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione.

Le luci: gran parte della normativa vigente e alcune pratiche innovative che sono già in fase di sperimentazione o che stiamo mettendo a punto. Il Codice dell'amministrazione digitale, la dematerializzazione, la posta elettronica certificata, la firma digitale, il Sistema Pubblico di Connettività, la Carta di Identità Elettronica, i piani di *e-Government* e per il Riuso.

Soltanto poche di queste iniziative sono però entrate a far parte della quotidianità delle amministrazioni e dei suoi utenti; per lo più si sono scostate ancora di poco dalle dichiarazioni di principio fissate sulla carta.

Si registra in sostanza un forte iato tra la realtà e gli strumenti normativi di cui disponiamo. I prossimi anni saranno decisivi, per ricomporre questo divario: occorre mettere in atto da subito una forte discontinuità con la scorsa gestione governativa. Altrimenti sarà sancita l'esistenza di un'amministrazione paradossale e a due velocità come quella che abbiamo ereditato: una teorica, in grado di evolversi e di innovarsi, l'altra reale, incapace di adeguarsi alle nuove esigenze sociali e di cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali.

E proprio in considerazione della disparità tra situazione reale e regolamentazione già esistente, ritengo che occorra agire poco sugli aspetti normativi, solo laddove sia davvero necessario, e molto invece sulle prassi.

La sfida è complessa; si tratta infatti di un cambiamento che coinvolge più aspetti: normativo, tecnologico, ma soprattutto culturale. Nessuna di queste tre componenti è di per sé sufficiente e tutte e tre sono necessarie: le regole, senza le quali non si avrebbe un *framework* di riferimento certo e costante entro cui muoversi; le tecnologie, strumento dalle enormi potenzialità trasversale a tutti gli ambiti e i processi delle amministrazioni; la cultura dell'innovazione, senza cui rischia di non essere neppure compresa, e quindi accolta, alcuna innovazione tecnologica o di processo introdotta.

Tra le misure di regolamentazione necessarie sicuramente la più rilevante è il disegno di legge sulla semplificazione della pubblica amministrazione proposto dal nostro Ministero, che reintroduce all'interno dei *work-flow* delle amministrazioni la variabile tempo e, di conseguenza, un principio di responsabilità certo e misurabile riferibile ai dipendenti.

La misurabilità è un criterio fondamentale per una pubblica amministrazione efficiente e di nuova generazione: non solo per quantificare e controllare i tempi, ma, anche per misurare l'efficacia della produttività, i costi e, in negativo, le inefficienze e gli sprechi. Uno degli obiettivi primari che ci poniamo è in sostanza quello di reingegnerizzare i processi all'interno delle amministrazioni, ricomponendo in un quadro più coerente e controllabile una serie di tasselli ancora troppo disordinati e variabili, con una grande attenzione alla valorizzazione delle best practices esistenti. Dobbiamo quindi lavorare di più sul fronte del *back office*, più che sul *front office*. A questo scopo le tecnologie digitali rappresentano un'opportunità preziosa che ci offre possibilità inedite sul piano complessivo della riorganizzazione: per una razionalizzazione e pianificazione dei flussi di lavoro, per un più trasparente controllo della spesa, per un rapporto rapido ed efficiente con gli utenti.

E non solo all'interno di un'unica amministrazione, ma soprattutto tra amministrazioni differenti. Le informazioni e i dati devono essere scambiate in modo più semplice e rapido tra i vari settori di competenza: l'interoperabilità deve diventare uno dei criteri portanti di funzionamento della nuova amministrazione. Anche a questo proposito l'apporto delle tecnologie digitali è indispensabile; per consentire ai differenti database di interfacciarsi occorrono sia sistemi software adeguati, sia protocolli di rete.

Una fase particolarmente importante, nonché un presupposto necessario per l'interconnessione delle amministrazioni è rappresentata dal Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ossia l'infrastruttura a banda larga che ha l'obiettivo di collegare in rete tutte le amministrazioni.

Un altro dei punti qualificanti del nostro intervento è il piano per il Riuso, ossia il progetto per la valorizzazione economica di quanto già in possesso delle singole amministrazioni. Sia i dati e le informazioni, sia i software rappresentano un patrimonio che può essere scambiato e condiviso tra amministrazioni differenti. Ancora una volta nell'ottica del risparmio e dell'efficienza, ma soprattutto nella prospettiva di una nuova cultura dell'innovazione che, nella società della conoscenza, si rifà a molte delle logiche organizzative della rete, all'interconnessione e alla condivisione in particolare.

Sempre alla cultura di Internet, in particolare alla componente libertaria che le ha dato vita e che la anima, appartiene anche un altro elemento: l'adozione del *software open source*.

Le pubbliche amministrazioni devono utilizzare, nel rispetto delle necessarie misure di sicurezza, *software* aperti non proprietari, che consentano di realizzare un risparmio importante nelle voci di spesa relative all'informatizzazione.

Allo stesso modo deve essere incoraggiato l'utilizzo di tutti quegli strumenti di comunicazione, innanzitutto telefonia su internet protocol, come, ad esempio, Skype, che possono abbattere i costi vivi.

Si tratta di strumenti che, oltre al risparmio, addestrano le amministrazioni ad una maggiore agilità di funzionamento interno. Primo passo per realizzare, insieme ad altre misure oltre a quella tecnologica, una pubblica amministrazione flessibile, che gradualmente ammorbidisca la struttura verticistica e sclerotica che la caratterizza. Innanzitutto al proprio interno, ma in seconda battuta all'esterno, nel rapporto con le utenze.

Un'amministrazione agile e proattiva che sia in grado non solo di rispondere efficacemente e velocemente ai bisogni di cittadini e imprese, ma che sia anche in grado di prevenirli. Un'amministrazione discreta e quasi invisibile che sia al servizio dei cittadini in tutti i momenti della loro vita.

I bisogni delle persone devono ritornare al centro dell'attenzione delle amministrazioni. Si deve lavorare affinché cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni non si percepiscano e non si collochino più su fronti differenti, ma progressivamente si alleino per il perseguimento di obiettivi collettivi condivisi.

Non è pensabile, soprattutto nelle nostre società complesse, un processo di rinnovamento dell'amministrazione che si sviluppi e si compia esclusivamente all'interno delle amministrazioni stesse. L'apporto dei cittadini è indispensabile, non solo come nel ruolo di interlocutori delle amministrazioni, ma, soprattutto, come soggetto attivo che contribuisce alla costruzione e al consolidamento delle buone pratiche.

Per tutte queste ragioni uno dei nostri obiettivi più importanti è la messa a punto del nuovo piano di *e-Government*, in concertazione con le regioni e gli enti locali. Dopo l'avvio e il completamento dei primi progetti finanziati, è necessaria un'attenta valutazione dei risultati conseguiti, per verificare quali sono state le pratiche di governo elettronico di maggiore successo ed, eventualmente, esportarle ed estenderne l'utilizzo. Anche su questo fronte è necessario marcare una linea di discontinuità con il governo precedente, razionalizzando i futuri interventi anche di tipo finanziario. Ogni singolo progetto che sarà attuato in futuro non soltanto dovrà avere valore in sé, ma dovrà anche iscriversi in un piano di sviluppo organico che riguarda l'intero sistema Paese.

Per sancire e avviarsi al consolidamento delle buone prassi, non soltanto in tema di *e-Government*, ma in relazione a tutti processi di innovazione già intrapresi all'interno della amministrazione pubblica, occorre uscire dalla fase di sperimentazione e passare a quella dell'implementazione.

Implementare deve significare anche l'adozione delle soluzioni offerte dal digitale in sostituzione, e non più in concomitanza, delle pratiche tradizionali. Per essere efficace all'interno di un processo di lavoro, l'utilizzo del digitale deve farci risparmiare almeno un passaggio, altrimenti più che una convenienza avremmo una duplicazione delle operazioni.

E arriviamo al punto secondo me più importante: le persone e la necessità di una cultura dell'innovazione. Non bisogna mai compiere l'errore, ingenuo e dannoso, di scindere l'elemento normativo o quello tecnologico da quello umano e culturale. Senza una adeguata cultura dell'innovazione e senza gli innovatori non può essere praticato alcun ammodernamento. Quindi, riflettendo sulle misure da adottare, innanzitutto nessun blocco del *turn-over* nell'ambito delle amministrazioni, che anzi devono agevolare la sostituzione dei dipendenti vicini alla pensione con giovani laureati in discipline tecniche. Fondamentale anche la formazione; il *lifelong-learning*, l'apprendimento costante durante tutto l'arco della vita, è una misura necessaria per formare e aggiornare le competenze all'interno delle amministrazioni, valorizzando tutti i numerosi innovatori che lavorano al loro interno. Se è indubbio che negli uffici pubblici, come vuole un radicato luogo comune, si annidano in angoli bui dipendenti "fannulloni", che rappresentano una passività per lo Stato, è altrettanto vero, ma molto meno dichiarato, che opera una grande quantità di innovatori. Individui singoli o piccoli gruppi d'eccellenza che faticosamente portano avanti la cultura del cambiamento, applicandola ogni giorno e portandola con gradualità a conoscenza degli altri.

La cultura dell'innovazione è il progetto complesso da cui partire per combattere, a partire dalle amministrazioni, un digital divide che è sempre meno caratterizzato dal possesso delle tecnologie, che si avviano diventare in misura crescente una *commodity*, e sempre più dalla mancanza di competenze e di conoscenze adeguate.

E ci piacerebbe molto se le amministrazioni pubbliche non solo recuperassero in tempi rapidi il divario, ma diventassero un esempio d'eccellenza e un fattore trainante per l'innovazione del Paese.

[\*torna al Sommario\*](#)

# IL RILANCIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ATTRAVERSO LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE E MODERNIZZAZIONE

*di Gian Piero Scanu\**

Le esigenze di sviluppo di un Paese moderno e le richieste provenienti dalla società civile evidenziano un gap tra lo stato attuale delle amministrazioni pubbliche e la necessità di dotarsi di strutture capaci di elaborare e attuare politiche pubbliche efficaci e di migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese, non disgiunti da un significativo recupero di efficienza.

La domanda è sempre più orientata verso amministrazioni agili, capaci di essere più affidabili nei confronti dei cittadini ed in grado di far fronte ai nuovi bisogni e problemi collettivi che i processi di globalizzazione stanno ponendo in evidenza.

In questo contesto, le amministrazioni devono migliorare la capacità di “leggere” e interpretare i fenomeni in atto, considerando non solo la natura di tali fenomeni, ma anche l’aspetto della rapidità con la quale si manifestano. Possiamo senza dubbio affermare che tali capacità non fanno infatti ancora parte del bagaglio di un’amministrazione pubblica che è abituata ad usare il filtro del dettato normativo per intraprendere le proprie azioni.

Le amministrazioni devono conseguentemente sviluppare e rafforzare le capacità di governare il cambiamento attraverso l’utilizzo degli strumenti a disposizione: dai sistemi di controllo direzionale alla gestione dei servizi, dall’organizzazione del lavoro all’utilizzo di tecnologie, dal reperimento di finanziamenti alla comunicazione con il pubblico.

Tali capacità non nascono da sole, ma si costruiscono agendo su diversi fronti. Innanzi tutto servono, all’interno delle amministrazioni, migliori condizioni per favorire i processi di cambiamento, agendo sulla motivazione e professionalizzazione degli operatori, sul miglioramento del senso di appartenenza, nonché sul rafforzamento della autorevolezza e della credibilità.

E, d’altra parte, non è possibile progettare e attuare politiche pubbliche efficaci senza tener conto dell’ambiente esterno, ovvero dei diversi interlocutori delle amministrazioni.

---

\* Giampiero Scanu è sottosegretario di Stato per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione.

E' quindi necessario sviluppare relazioni articolate ed evolute, scambi, comunicazioni continue tra amministrazioni, con le associazioni di rappresentanza, con il sistema della formazione e della ricerca, per sviluppare un tessuto di reti attive e di risorse sociali capaci di contribuire al funzionamento complessivo del sistema.

Oggi, finalmente, il Dipartimento della funzione pubblica sta perseguendo una seria e concreta politica di sostegno dell'innovazione che si rivolge alle amministrazioni di tutto il territorio nazionale. Essa si basa sullo sviluppo, sperimentazione e diffusione di metodologie e strumenti per l'innovazione amministrativa.

La politica di sostegno all'innovazione definisce i propri ambiti d'intervento anche in relazione agli esiti di un'attività d'indagine volta a verificare il grado di modernizzazione raggiunto a seguito degli interventi legislativi degli ultimi anni.

Gli ambiti toccati dal Dipartimento della funzione pubblica sono la modernizzazione gestionale, manageriale ed organizzativa delle (e nelle) amministrazioni centrali e locali.

Il ciclo virtuoso sopra menzionato si attiva a partire dalla individuazione dei temi di modernizzazione più rilevanti; passa poi alla produzione di strumenti di conoscenza; ne effettua quindi la sperimentazione presso un pool di amministrazioni; consolida i risultati delle sperimentazioni attraverso atti di indirizzo e direttive del Ministro.

Senza valersi di strumenti autoritativi, ma raccogliendo adesioni volontarie, il Dipartimento della funzione pubblica può diventare così un visibile e riconosciuto luogo di modernizzazione per le amministrazioni che contribuiscono alle attività proposte. Attività che si sostanziano, per la maggior parte, in un programma ampio e diversificato denominato Cantieri per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.

Una amministrazione migliore, in grado di guidare in modo efficiente l'attuazione delle politiche pubbliche e rispondere alla forte domanda di servizi pubblici, diventa una garanzia per i diritti delle persone e per lo sviluppo e la competitività del Paese.

La strategia decisa nel Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 riconosce un ruolo centrale alla pubblica amministrazione, quale fattore di sostegno allo sviluppo economico e sociale e ad una migliore qualità dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni nazionali ed europee; una strategia coordinata ad ogni livello di governo di azione per la semplificazione del quadro regolamentare, ivi compresa la performance delle pubbliche amministrazioni.

L'innovazione amministrativa e tecnologica e le politiche di semplificazione normativa e amministrativa costituiscono gli obiettivi di politica generale del Governo per la riforma della pubblica amministrazione. Una attività di Governo, mirata alla semplificazione e al miglioramento della qualità delle regole stesse e alla conseguente riduzione degli oneri amministrativi ricadenti su cittadini, imprese e pubblica amministrazione, rappresenta uno dei fattori essenziali per accrescere la competitività del Paese e per ristabilire il rapporto di fiducia tra pubbliche amministrazioni e cittadini.

L'incidenza dei costi da regolazione e dei costi burocratici sulla competitività del sistema economico-produttivo in Italia è tuttora elevata. I vincoli normativi ed amministrativi finiscono per rappresentare un freno per la competitività delle imprese. Per questa ragione, la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione (*better regulation*) hanno assunto una assoluta centralità nell'agenda politica dei governi di molti Paesi avanzati, seguendo in particolare le indicazioni dell'OCSE e della Commissione Europea.

La semplificazione non interessa solo il mondo delle imprese; essa rappresenta, per tutti i cittadini ed anche per le fasce più deboli della popolazione, una delle condizioni per agevolare l'esercizio dei diritti della cittadinanza.

Per rimettere in moto tale processo occorre creare, innanzitutto, le condizioni concrete per una nuova stagione della semplificazione amministrativa; quindi, porsi obiettivi credibili in tempi certi; infine, valutare l'impatto delle scelte assunte con grande rigore, ponendosi prevalentemente dalla parte dei destinatari dell'azione amministrativa.

Per il rilancio delle politiche di semplificazione è anzitutto necessario che vi sia un investimento al massimo livello politico e amministrativo da parte del Governo, incardinato e costruito sulla cooperazione istituzionale e sul lavoro di raccordo con gli altri livelli istituzionali decentrati e sopranazionali (Regioni, Enti Locali e Unione europea) e con il Parlamento, che su questo terreno gioca, naturalmente, un ruolo decisivo.

In questo quadro è stata recentemente istituita una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Governo intende rilanciare la politica di semplificazione e l'instaurazione di un dialogo permanente con la società civile e le imprese, con un programma di qualità della regolazione e semplificazione di legislatura, che definisca obiettivi misurabili di breve, medio e lungo periodo.

Il programma si fonda sull'utilizzo integrato del complesso degli strumenti e delle azioni idonei a raggiungere gli obiettivi definiti: semplificazione normativa e amministrativa; analisi di impatto della regolazione; innovazione organizzativa; reingegnerizzazione dei processi; innovazione tecnologica; formazione e motivazione del personale anche in relazione all'uso delle tecnologie; responsabilizzazione della dirigenza; collegamento, in sede di contrattazione collettiva, della retribuzione incentivante del personale ad obiettivi di semplificazione ed al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti; realizzazione di programmi di accompagnamento e sostegno con attività di consulenza e assistenza alle amministrazioni; valorizzazione e diffusione delle *best practices*.

Ridurre drasticamente gli oneri burocratici per le imprese e per i cittadini è, quindi, una priorità dell'azione del governo, da realizzare con la cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie e la concertazione delle parti sociali, attraverso un programma pluriennale.

L'unificazione del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento dell'innovazione e le tecnologie sotto la responsabilità del Ministro per le riforme e le innovazioni nella amministrazioni pubbliche, consente finalmente di attivare un nuovo asse della politica di semplificazione attraverso interventi di innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale.

L'integrazione e la sinergia tra le diverse leve disponibili per il conseguimento di importanti obiettivi di semplificazione è certamente un elemento qualificante della più ampia strategia di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche dalla quale possa discendere un'accresciuta competitività del nostro sistema produttivo ed una maggiore fiducia dei cittadini nelle pubbliche amministrazioni e, più in generale, nelle istituzioni democratiche.

Tuttavia, l'innovazione nelle organizzazioni, è cosa ormai nota, non si progetta in laboratorio, ma nasce dalla congiunzione tra le riforme, le sollecitazioni al cambiamento che provengono dai cittadini e la capacità di risposta delle amministrazioni.

E' quindi indispensabile, per promuovere l'innovazione, avere capacità "di ascolto" nei confronti delle amministrazioni e verificare quanto esse riescano a stare al passo dei cambiamenti promossi dal Centro.

Nel contesto sopra descritto va inquadrato anche il ruolo della formazione. La formazione agisce su uno degli elementi essenziali di ogni organizzazione pubblica o privata, vale a dire il personale. Pertanto, ha come obiettivo principale e strategico quello di migliorare il funzionamento delle amministrazioni e di renderle più efficienti nel rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo delle persone. E questo è un punto di partenza essenziale, perché è evidente che, se attraverso la formazione agiamo sul personale e il personale è uno degli elementi cruciali dell'amministrazione, allora la formazione è una leva potentissima e strategica per assecondare e facilitare il cambiamento.

La formazione diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale le pubbliche amministrazioni, favorendo la crescita professionale del personale pubblico, offrono servizi di crescente qualità ai cittadini, che diventano i beneficiari ultimi e gli utenti indiretti delle attività formative.

Nel contesto sopra delineato, il Dipartimento della funzione pubblica è chiamato a svolgere la funzione di cabina di regia del sistema formativo pubblico e di coordinamento delle scuole pubbliche di formazione, attraverso l'adozione di direttive, atti di indirizzo e linee-guida che individuino gli obiettivi della formazione ed i programmi strategici, necessari per garantire la coesione. E' chiamato, altresì, a promuovere tutti quegli interventi di tipo formativo-comunicativo che facilitino la diffusione dei nuovi modelli amministrativi (conferenze di servizi, sportelli unici, ecc.) e lo scambio di buone prassi tra realtà territoriali diverse.

Effetto parallelo e primario degli interventi di modernizzazione della pubblica amministrazione è il riconoscimento di ruolo che la normativa dà ai cittadini, ai loro diritti di partecipare alla gestione dell'azione amministrativa, di vigilare sul suo andamento e di essere considerati, di fatto, i titolari della cosa pubblica.

Il passaggio dall'amministrazione bipolare all'amministrazione condivisa modifica sostanzialmente anche il ruolo che i cittadini hanno nel processo decisionale pubblico e in prospettiva cambierà anche la modalità di pianificare la formazione e di valutarne l'impatto sul funzionamento delle macchine amministrative.

Un altro fattore di qualificazione e cambiamento della formazione deriva dall'acquisizione da parte del personale delle amministrazioni pubbliche di una maggiore consapevolezza circa l'importanza di percorsi formativi, mirati e continui per lo sviluppo di carriera e la crescita professionale.

In ultimo, va sottolineata l'importanza del nuovo ruolo della dirigenza dello Stato per l'effetto congiunto dell'integrazione europea e del decentramento della gestione. Questo nuovo ruolo è rappresentativo dell'identità nazionale ed è destinato a costituire una forma d'equilibrio ed un punto di riferimento istituzionale nel governo del cambiamento. Per una dirigenza investita di funzioni di coordinamento, monitoraggio, controllo e regolazione, la formazione si attrezza per conferire la capacità di formulare politiche pubbliche e la competenza formativa interna, nella fattispecie di trasferimento sul campo di valori condivisi, suscettibili di attivare processi di appartenenza. Fornisce anche gli strumenti per una migliore e più proficua gestione delle risorse umane assegnate, individuando gli strumenti utili per il loro sviluppo professionale.

Naturalmente, quanto fin qui realizzato nel campo della formazione è importante ma non sufficiente: restano significativi i divari territoriali, in particolare tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, riscontrabili sia a livello di Regioni, che di Province e Comuni ed anche nell'ambito delle autonomie.

La formazione dovrà crescere ed essere sempre più strettamente connessa all'uso delle tecnologie e dell'informazione e collegarsi con l'attività di comunicazione delle amministrazioni verso l'esterno, in modo che i messaggi rivolti ai cittadini siano coerenti e trovino all'interno dell'amministrazione persone capaci di interpretare le direttive e di garantire, sul piano tecnico e realizzativo, l'attuazione delle funzioni e la realizzazione dei servizi previsti.

Dovrà consentire la crescita personale e professionale, spendibile non solo all'interno delle amministrazioni, ma anche all'esterno, nel confronto con il mercato.

Dovrà facilitare l'integrazione, ai diversi livelli, del pubblico con il privato, dando concreta attuazione al principio di sussidiarietà tra livelli di governo e tra pubblico e privato.

Dovrà, dunque, incidere, dandone conto, sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione dei cittadini.

*[torna al Sommario](#)*

## LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PER I LAVORATORI PUBBLICI

*di Antonio Naddeo\**

La previdenza complementare, accanto alla sua evidente complessità tecnica e ai suoi connessi profili finanziari, presenta una forte rilevanza politica perché costituisce uno dei temi centrali nell'ambito delle politiche di riforma degli ultimi decenni.

Introdotta sul piano normativo negli anni '90 in un contesto di più ampie ed incisive riforme avviate dalla legge di delega n. 421/1992, la costituzione di un nuovo ed ulteriore elemento strutturale (c.d. secondo pilastro) del complessivo sistema di tutela pensionistica è tuttora generalmente ricondotta alla prospettiva di scarsa tenuta della previdenza obbligatoria.

Si è soliti, in sostanza, individuare una stretta correlazione tra l'istituzionalizzazione, attraverso una disciplina organica, della previdenza complementare e la "crisi" della previdenza pubblica, causata da fattori quali l'andamento demografico, che, con l'allungamento delle aspettative di vita, ha notevolmente ridotto il rapporto tra lavoratori e pensionati, e il carico di natura assistenziale gravante sulla previdenza.

L'esigenza di trattamenti aggiuntivi ad integrazione dei trattamenti di base si è avvertita, infatti, proprio in correlazione con interventi legislativi di abbattimento degli importi delle pensioni obbligatorie, interventi adottati, a partire dagli anni '90, per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e, più in generale, il contenimento della spesa pubblica.

In questo senso, la previdenza complementare è chiamata a svolgere un ruolo compensativo della ridotta tutela pensionistica obbligatoria e per il lavoratore, in linea di principio, dovrebbe sussistere, oggi, una sicura convenienza alla adesione ai fondi pensione, tra i quali, in particolare, quelli negoziali, di origine contrattuale; ciò vale soprattutto per i lavoratori più giovani che, per effetto delle riforme pensionistiche, godranno di pensioni obbligatorie meno consistenti.

Al "secondo pilastro" si è soliti annettere anche un altro importante significato, per gli effetti positivi che si ritiene in grado di produrre sui mercati finanziari e, più in generale, sull'economia.

---

\* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della Funzione pubblica.

L'ultima legislazione di riforma pensionistica (legge 23 agosto 2004, n. 243; decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252) prevede, in particolare, misure dirette al sostegno e allo sviluppo della previdenza complementare attraverso l'incremento dei flussi di risorse finanziarie ai fondi pensione e ciò, soprattutto, tramite la canalizzazione ai predetti fondi del trattamento di fine rapporto, o di sue quote.

Attraverso l'investimento e la gestione di tali risorse in strumenti finanziari, il secondo pilastro costituisce un fattore di ispessimento, rivitalizzazione ed ampliamento dei mercati di riferimento per le imprese e per i cittadini, nonché un volano, attraverso la loro spinta, per il rilancio dell'economia.

Sotto questo aspetto, dal punto di vista del lavoratore, l'adesione ad un fondo pensione dovrebbe costituire un'opportunità alternativa di investimento finanziario.

In tale contesto generale di riflessione, si pone la questione della previdenza complementare per i dipendenti pubblici.

Anche nel settore del pubblico impiego, la previdenza complementare è stata introdotta sul piano normativo negli anni '90 e, in particolare, con una apposita disciplina contenuta nella cd. "legge Dini" del 1995 (legge 8 agosto 1995, n. 335).

Tale legge si è inserita in un più ampio processo di riforma della pubblica amministrazione e dell'impiego alle sue dipendenze, processo avviato nel 1993 con la "privatizzazione" del rapporto di lavoro pubblico.

Questa linea innovativa di riforma ha comportato, sul versante della previdenza obbligatoria e in rispondenza ad esigenze di equità oltre che di contenimento della spesa, la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici nei settori pubblico e privato, con l'applicazione graduale ai trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici di regole e requisiti uniformi, validi per i trattamenti pensionistici dei lavoratori privati.

Anche alla base della introduzione della previdenza complementare nel settore pubblico si è posta proprio l'idea di applicare gli stessi istituti validi per il settore privato ed anche per i lavoratori pubblici, soprattutto per quelli giovani, sussiste oggi una convenienza ad integrare le future rendite previdenziali, come pure valgono, in teoria, le considerazioni circa gli effetti positivi, in generale, sull'economia.

Tuttavia, è innegabile che la previdenza complementare nel pubblico impiego sconta alcuni elementi di complicazione, legati alle peculiarità del settore, che ne stanno ritardando l'attuazione.

Spesso, mutuare istituti di tipo privatistico per riproporli in un contesto pubblicistico è estremamente difficile, a volte è impossibile. Per questo, il percorso operativo per arrivare concretamente ad istituire per via contrattuale e far partire i fondi pensione per i dipendenti pubblici si è rivelato lungo e pieno di ostacoli.

Attualmente, dopo una fase estremamente positiva che ha portato alla sottoscrizione, nel 1999, tra i sindacati e l'ARAN (l'Agenzia che negozia per conto delle amministrazioni pubbliche) dell'Accordo Quadro Nazionale per la definizione di una cornice di regole in materia, di

validità generale per tutti i lavoratori pubblici, il solo fondo di previdenza complementare istituito e praticamente operativo è il Fondo nazionale “Espero” per i lavoratori della Scuola (circa un terzo del pubblico impiego), che già conta oltre 40.000 adesioni degli interessati. Il problema riguarda gli altri lavoratori, per i quali ancora non si è riusciti a definire per via contrattuale l’istituzione dei fondi pensione.

S’impone, quindi, una riflessione su alcuni aspetti di specificità che ancora ritardano ed ostacolano il decollo della previdenza complementare nel pubblico impiego.

Innanzitutto, la perdurante vigenza nel settore pubblico dell’istituto del trattamento di fine servizio (la buonuscita o l’indennità premio), di natura previdenziale, basato su modalità contributive, costituisce un primo fattore di criticità.

Nel disegno riformatore del legislatore degli anni ‘90, è il diverso istituto del trattamento di fine rapporto, di natura retributiva, a costituire una delle principali fonti di finanziamento della previdenza complementare, in aggiunta ai contributi posti a carico del datore di lavoro e del lavoratore.

Per consentire l’avvio del secondo pilastro nel pubblico impiego è stato necessario, dunque, progettare tempi e modalità per “traghetare” il sistema dal vecchio regime di TFS al nuovo regime di TFR.

Per effetto della “legge Dini”, nonché dei successivi interventi normativi e degli accordi contrattuali in qualche modo ad essa ricollegabili, anche per i pubblici dipendenti è stato introdotto l’istituto del TFR. Per essi, è prevista la possibilità di optare per il passaggio dalla buonuscita al TFR, mentre per i “nuovi assunti”, vale a dire per i dipendenti assunti a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000 e per gli assunti a tempo determinato, è disposta, invece, l’applicazione automatica ed obbligatoria del TFR.

Ma la prevista possibilità di opzione è rimasta, per il lavoratore pubblico, con l’eccezione dei lavoratori della scuola, che, come detto, possono aderire al Fondo Espero, solo sulla carta, considerato che il passaggio al regime di TFR è strettamente connesso e non scindibile dall’adesione a forme di previdenza complementare, ad oggi non ancora istituite.

Né, d’altra parte, per i lavoratori “nuovi assunti”, automaticamente a regime di TFR, sussistono fondi pensione di fonte contrattuale, con la stessa eccezione suindicata del comparto della scuola, ai quali aderire per ottenere una pensione integrativa.

In ogni caso, l’utilizzo del TFR o di sue quote per alimentare i fondi pensione, ove si traducesse nella destinazione reale di risorse, determinerebbe, per la coincidenza nel settore pubblico del ruolo del datore di lavoro con lo Stato o con le altre pubbliche amministrazioni, ingenti fuoriuscite di risorse pubbliche e, quindi, gravi problemi di sostenibilità finanziaria pubblica.

Per questo, nel quadro di regole vigenti nel settore pubblico, la destinazione del TFR o di sue quote ai fondi pensione rimane, comunque, puramente virtuale, stante l'impossibilità di prefigurare, nel settore della finanza pubblica, un flusso reale di risorse finanziarie ai fondi pensione dei pubblici dipendenti. Caratteristica, questa, che costituisce un ulteriore aspetto di criticità del sistema.

Altri fattori che ancora ostacolano il decollo della previdenza complementare per i pubblici dipendenti consistono in più specifiche problematiche di ordine tecnico-finanziario, legate, soprattutto, alla difficoltà di definire in modo uniforme, per tutti i comparti interessati, le modalità di determinazione della retribuzione/base imponibile, utile sia per la determinazione del TFR che per la determinazione del contributo destinato al fondo pensione.

È il caso del fondo pensione che, in base alle clausole stabilite nei contratti collettivi di riferimento, raggrupperà i dipendenti dei comparti Ministeri, Parastato, Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, ENAC e CNEL.

Il nodo ancora da sciogliere, che ha finora impedito di pervenire ad un accordo con le organizzazioni sindacali, riguarda essenzialmente gli elementi della retribuzione da considerare per il calcolo del TFR e del contributo al fondo pensione.

La richiesta di ampliare, attraverso la contrattazione collettiva, la predetta base di calcolo con l'inserimento di elementi o di quote del trattamento economico accessorio, che, soprattutto nel parastato, costituisce una parte rilevante della retribuzione, impatta, infatti, con la difficoltà di reperire le risorse necessarie a coprire i costi conseguenti.

Problema, questo, che invece non si è posto per l'istituzione del Fondo Espero per i lavoratori della scuola, il cui trattamento economico è quasi esclusivamente stipendiale, di natura fissa e continuativa, e quindi, come tale, automaticamente inserito nel calcolo del TFS e del TFR.

Altri ostacoli che stanno rallentando l'avvio della previdenza complementare nel settore pubblico sono, invece, riconducibili alla complessità del procedimento previsto dal legislatore per la definizione dell'accordo collettivo istitutivo del fondo pensione.

Le disposizioni di legge (articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 124/1993 e, ora, articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 252/2005) prevedono che per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche le forme pensionistiche complementari possono essere istituite mediante i contratti collettivi di cui al decreto legislativo n. 29/1993, ora decreto legislativo n. 165/2001.

In base alla disciplina di cui al citato decreto legislativo n. 165/2001, i contratti collettivi sono sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e dall'ARAN all'esito di un procedimento che coinvolge, con distinte competenze, diversi attori istituzionali e che si articola in fasi ed adempimenti puntualmente disciplinati.

Nel caso del Fondo pensione che, secondo quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali, riguarderà i dipendenti pubblici delle Autonomie e degli Enti locali unitamente a quelli della Sanità, il mancato assenso del Comitato di settore, vale a dire del "datore di lavoro" nel

procedimento di contrattazione collettiva, ha finora impedito la sottoscrizione definitiva dell'accordo raggiunto tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali nel dicembre del 2004. Ciò, anche per l'inevitabile intreccio, in questo specifico caso, con le problematiche originate dalla spinta regionalistica alla costituzione di fondi su base, appunto, regionale.

L'ultima considerazione nella segnalazione dei fattori di criticità circa l'avvio della previdenza complementare nel settore pubblico riguarda il deficit culturale presente in materia, determinato probabilmente anche dall'assenza di forti strategie comunicative in grado di veicolare una informazione qualificata, che impedisce al lavoratore di vincere una iniziale diffidenza e di responsabilizzarsi in ordine alla possibilità di scegliere di integrare la propria pensione di base.

Data la situazione attuale sopra descritta, s'impone qualche considerazione di sintesi sulle prospettive future della previdenza complementare nel pubblico impiego.

Lo scenario che oggi ci si prospetta offre due principali linee di intervento, entrambe percorribili. La contrattazione collettiva come fonte istitutiva dei fondi pensione e, parallelamente, l'intervento del legislatore per riformare la materia e sostenere il decollo dei fondi stessi.

Sul primo versante, occorre sicuramente insistere con tenacia da parte di tutti i soggetti più direttamente coinvolti nel processo di costituzione e di avvio dei fondi negoziali, nella convinzione che sia indispensabile e giusto garantire forme di previdenza complementare anche ai lavoratori pubblici, soprattutto ai lavoratori più giovani, rispetto ai quali questa esigenza non è più rinviabile.

Ciò è pienamente coerente con le indicazioni del DPEF per gli anni 2007-2011, che invita ad adottare tutte le iniziative idonee a superare gli ostacoli che ancora impediscono la costituzione dei fondi negoziali nel pubblico impiego.

Sul versante degli interventi legislativi finalizzati al decollo della previdenza complementare per i pubblici dipendenti, la legge delega n. 243/2004, che da ultimo ha modificato l'ordinamento pensionistico italiano, prevedeva che i principi e i criteri ivi fissati per favorire e sostenere la previdenza complementare fossero applicati anche a tale categoria di lavoratori, previo confronto con le organizzazioni sindacali rappresentative e le autonomie regionali, locali e funzionali, con le necessarie armonizzazioni, "tenendo conto delle specificità dei singoli settori e dell'interesse pubblico connesso all'organizzazione del lavoro e all'esigenza di efficienza dell'apparato amministrativo pubblico;" (art. 1, comma 2, lett. p).

In riferimento a tale previsione, il decreto legislativo n. 252/2004, che ha riformato la materia della previdenza complementare per i lavoratori privati sia pure con la decorrenza del 1° gennaio 2008, dispone che ai dipendenti pubblici continuerà ad applicarsi esclusivamente ed integralmente la normativa oggi in vigore, in attesa dell'adozione di una specifica, apposita disciplina.

Pertanto, stando così le cose ed in difetto di un nuovo intervento legislativo che estenda e armonizzi nel settore pubblico la normativa più di recente introdotta nel settore privato, assisteremmo ad una diversificazione e divaricazione dei due corpi di norme validi, rispettivamente, per i

due settori. Per i dipendenti pubblici, continuerebbero, ad esempio, a valere gli attuali vincoli alla libertà di circolazione tra i fondi pensione e l'attuale disciplina fiscale, sicuramente meno vantaggiosa di quella da ultimo introdotta dal decreto legislativo n. 252/2005 per i lavoratori privati.

Siamo, oggi, in una fase di approfondita riflessione, a tutti i livelli, sui temi appena qui toccati, fase che individua una nuova occasione per migliorare gli assetti normativi in un sistema, quale quello pensionistico, così delicato e di vivo interesse per l'intera collettività.

## LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NEL SETTORE PUBBLICO

*di Francesco Verbaro\**

La riforma avvenuta negli anni '90 puntava non solo ad un cambiamento dal punto di vista normativo, ma si poneva come obiettivo la riorganizzazione della P.A. attraverso una diversa gestione del capitale umano. La gestione delle risorse umane intende migliorare le politiche di direzione del personale nella pubblica amministrazione italiana attraverso la formazione del personale e l'aggiornamento dei responsabili della funzione della gestione delle risorse stesse.

Tale nuova tendenza risponde all'esigenza delle pubbliche amministrazioni di migliorare il proprio assetto organizzativo in funzione della crescente richiesta di efficienza e qualità da parte dei cittadini e delle imprese che fruiscono dei servizi pubblici. Tutto questo in un mercato in cui la competitività è composta sempre più da elementi necessari quali: reclutamento, flessibilità, mobilità, ruolo della dirigenza, monitoraggio e valutazione.

Tali criteri si devono oggi confrontare con una nuova visione della P.A. volta ad una razionalizzazione delle norme per governare la spesa amministrativa, con un'indicazione dei criteri di virtuosità, attraverso un reale ricorso alla mobilità, attraverso una nuova visione normativa per una gestione associata dei servizi che la pubblica amministrazione presta, con un'attenta analisi dei diversi settori del pubblico ed un costante utilizzo dell'innovazione tecnologica unita a riforme legislative ed organizzative.

L'obiettivo ha origine nella scelta della condivisione delle risorse conoscitive e delle esperienze per conferire la massima efficacia alle attività che saranno realizzate.

Il 2005, come il biennio precedente, è stato caratterizzato da misure legislative tese a ridurre i costi ed a migliorare l'efficienza del personale delle pubbliche amministrazioni prevalentemente attraverso il blocco delle assunzioni e la riduzione degli organici. Interventi di natura finanziaria (legge n. 311 del 2004, "Finanziaria per il 2005") non accompagnati da riforme di carattere ordinamentale e strutturale. La mancanza di interventi organici attuati attraverso norme specifiche e nuove modalità gestionali in grado di coinvolgere le parti sociali non consente il superamento di una serie di criticità che hanno pesanti effetti non solo sulla spesa.

---

\* Francesco Verbaro è direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica.

Il disegno normativo che mirava al contenimento dei costi comprendeva per il 2005 anche una stretta sul ricorso alle forme flessibili di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, le quali hanno generato negli anni un consistente bacino di personale precario. Obiettivo raggiunto solo in parte, a causa della costante e forte crescita del numero dei contratti a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative, soprattutto negli enti locali non avendo in materia dei tetti specifici.

Ma allo stato attuale dei fatti non vi è solo un problema dei costi quanto piuttosto quello di un migliore utilizzo del personale. Dovrà essere questo l'obiettivo delle politiche dei prossimi anni.

## Il reclutamento

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 presenta diverse novità in materia di organici, mobilità e assunzioni per le pubbliche amministrazioni. In particolare la legge finanziaria per il 2005 dispone misure di contenimento della spesa per il triennio 2005-2007 intervenendo in modo significativo su tutte le fasi della gestione del personale.

In particolare, le politiche di finanza pubblica e di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni comportano l'esigenza di organizzare le attività con minori risorse umane anche in considerazione dei processi di decentramento e degli incrementi di produttività derivanti dai percorsi di riqualificazione.

Le amministrazioni destinatarie di tali interventi sono le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, ivi compresa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, nonché le Regioni e gli Enti locali tutti. Misure di maggior favore sono previste per la Scuola e l'Università, mentre il settore sicurezza, pur coinvolto nel divieto ad assumere, risulta beneficiario di diverse deroghe.

Amministrazione	Assunz. 2003	Oneri 2004 (euro)	Assunz. 2004	Oneri 2005 (euro)	Assunz. 2005	Oneri 2006 (euro)	Assunz. 2006	Oneri 2007 (euro)	Totale per settore	% sul totale	Totale oneri per settore
Ministeri	899	30.017.497	1.161	37.156.080	766	27.194.073	707	19.991.209	3.533	14,68%	114.358.859
Agenzie					53	1.878.804	124	0	177	0,74%	1.878.804
Sicurezza	5.601	165.216.174	6.191	195.215.904	2.971	72.200.371	2.568	89.105.674	17.331	72,01%	521.738.123
Enti pubbl. non economici	133	10.139.416	535	13.112.073	140	2.573.312	96	2.583.600	904	3,76%	28.408.401
Enti di ricerca	119	6.409.936	323	11.558.637	278	9.265.667	124	4.114.371	844	3,51%	31.348.611
ACI.	45	0							45	0,19%	0
Università	170	8.000.000	659	20.000.000					829	3,44%	28.000.000
Segretari, art. 1, c. 49, (l. n. 311/2004)					5	350.000			5	0,02%	350.000
Università di Palermo (d.l. 220/04, art. 1-ter, convertito nella l. 257/04)			97	448.140					97	0,40%	448.140
ISTAT (l. 311/2004, art. 1, c. 96)					174	5.998.458			174	0,72%	5.998.458
Parco nazionale d'Abruzzo (l. 248/2005)							77	2.500.000	77	0,32%	2.500.000
Vigili del fuoco (d.l. 272/2005, convertito dalla l. 49/2005)							50	1.700.000	50	0,21%	1.700.000
<b>Totale generale</b>	<b>6.967</b>	<b>219.783.023</b>	<b>8.966</b>	<b>277.490.834</b>	<b>4.387</b>	<b>119.460.685</b>	<b>3.746</b>	<b>119.994.854</b>	<b>24.066</b>	<b>100</b>	<b>736.729.396</b>

Una novità introdotta dalla legge n. 311 del 2004 riguarda la disposizione contenuta nel comma 104, dell'articolo 1 che, modificando il secondo periodo del comma 4, dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, subordina l'avvio delle procedure concorsuali, come disposto dall'articolo 39 della legge n. 449 del 1997, all'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tale misura mira a contenere, conseguentemente alla riduzione degli organici, l'avvio delle procedure di reclutamento, subordinandolo al previo esperimento delle procedure di mobilità, nonché a tenere conto delle reali possibilità di assunzioni previste dalla citata legge n. 311 del 2004.

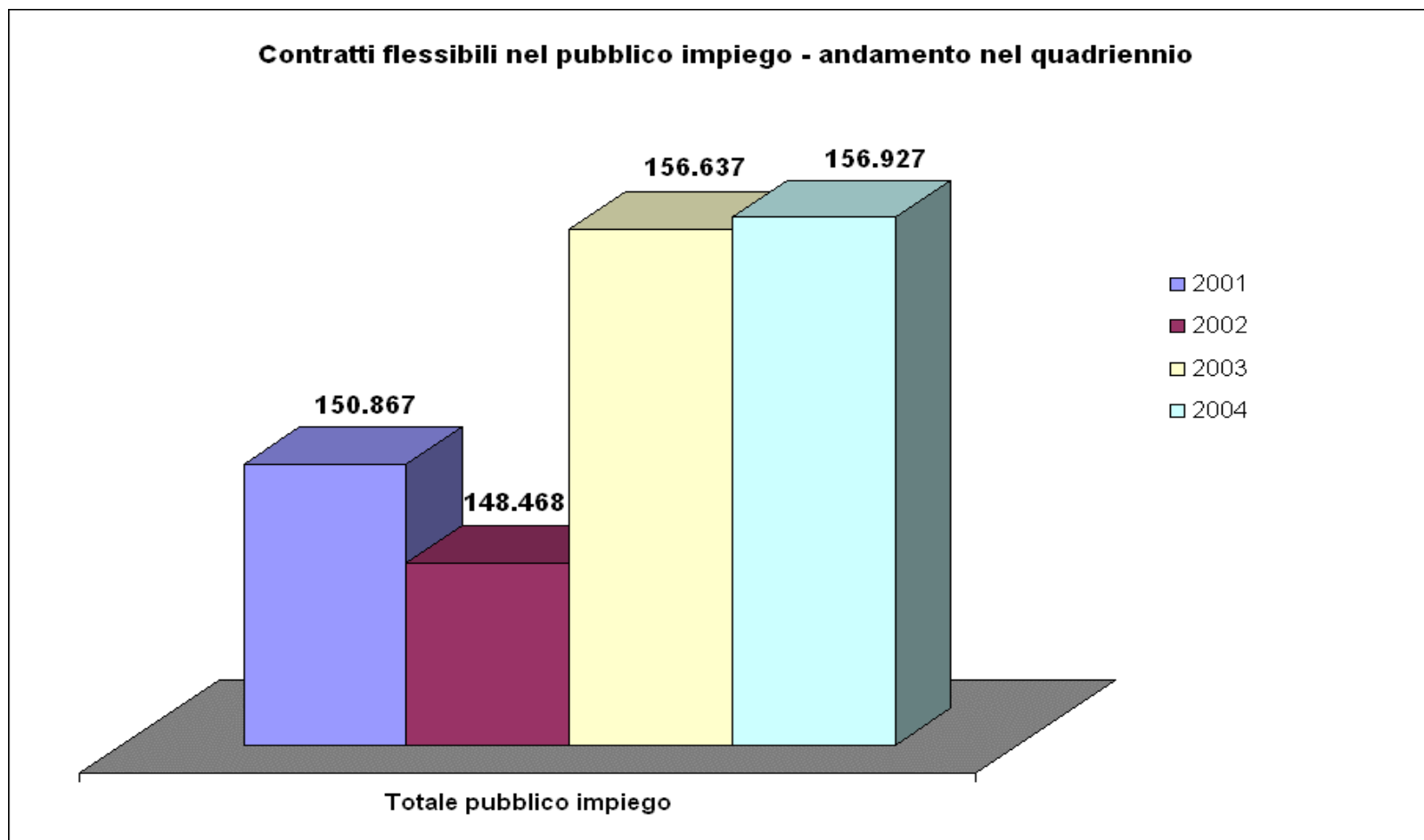
### Forme flessibili

L'eccessivo ricorso alle forme flessibili nel settore pubblico continua a costituire un fenomeno centrale nelle politiche di utilizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, generando in tal modo un'area di precariato che costituisce oggi un vasto problema sociale, e richiede misure più incisive al fine di evitare aspettative ingiustificate, rispetto alla previsione costituzionale, di un accesso nelle pubbliche amministrazioni senza concorso.

Vi è, inoltre, una forte pressione dal bacino degli LSU particolarmente grave in alcune regioni, come Sicilia, Calabria e Campania. In generale il fenomeno condiziona fortemente le attività di programmazione dei fabbisogni e il reclutamento e impoverisce, di fatto, le amministrazioni in quanto le obbliga a reclutare professionalità non necessarie (90% sono profili operativi A e B).

Amministrazioni	2001	2002	2003	2004
Presidenza, Ministeri e Agenzie	8.334	8.589	8.849	8.804
Aziende Autonome	1.212	1.237	1.220	1.605
Enti pubblici non enomici	2.258	2.925	2.768	4.088
Enti di ricerca	3.012	3.267	3.554	3.534
Università	13.389	16.972	21.193	26.326
Regioni ed Autonomie locali	96.710	92.391	92.396	82.339
Servizio Sanitario Nazionale	25.952	23.087	26.657	30.231
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>150.867</b>	<b>148.468</b>	<b>156.637</b>	<b>156.927</b>

Fonte dati: Conto Annuale anni 2001-2003. I dati del 2000 su questa tematica non sono disponibili. Il comparto Regioni e Autonomie locali comprende il dato sui Segretari Comunali.



Il mancato recepimento della legge Biagi, sull'applicazione dei nuovi contratti flessibili, ha avuto un senso in quanto il settore pubblico deve mirare ad operare con minor personale e in modo razionale e non garantire la crescita delle diverse forme di occupazione. Infatti, la presenza di una vasta area di personale precario, che da anni vede il proprio regime contrattuale prorogato con Legge finanziaria, ha portato di recente il legislatore a prevedere una norma che ne consenta il reclutamento attraverso concorsi pubblici a titoli nelle amministrazioni centrali.

Vi è al riguardo un problema giuridico, legato alla messa a bando di concorsi riservati dalle amministrazioni esclusivamente al personale “precario” (aventi contratti di collaborazione o a tempo determinato), risolto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 205/2006. La Legge 2/2005 della Regione Umbria dichiarata costituzionalmente illegittima dai membri della consulta, prevedeva infatti una riserva di posti per il proprio personale legato da contratti flessibili.

Anche le Regioni e gli Enti locali stanno affrontando questo fenomeno, ma questi possono predisporre autonomamente loro norme sull’accesso, anche se necessitano di specifiche deroghe al divieto ad assumere.

Occorrerebbe, comunque, lavorare sulle cause che portano al ricorso alle forme di lavoro flessibili puntando l’attenzione sulle forti rigidità interne alle pubbliche amministrazioni.

#### Le assunzioni a tempo indeterminato e determinato

La nuova normativa, nello stabilire anche per il 2005 il blocco degli accessi, prevede alcuni limiti ed esclusioni.

Il divieto riguarda tutte le assunzioni di personale a tempo indeterminato derivanti da procedure concorsuali pubbliche, ivi comprese quelle per la qualifica di dirigente, incluse le assunzioni relative ai vincitori di procedure selettive pubbliche, anche nel caso in cui le unità da assumere siano già dipendenti della medesima amministrazione che ha bandito il concorso ovvero di altre amministrazioni.

Tale divieto non si applica alle università, agli ordini ed ai collegi professionali e relativi consigli e federazioni, nonché al comparto scuola, per il quale trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli 22 della legge n. 448 del 2001, e 35 della legge n. 289 del 2002.

Alle università si applicano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 105, della legge n. 311 del 2004. Per i conservatori e le accademie si continua ad applicare in materia di assunzioni la disciplina autorizzatoria di cui all’art. 39, comma 3 bis, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 e successive modifiche. Così come previsto dall’art. 3, comma 58 della legge n. 350/2003, in quanto ad oggi non è stata data completa attuazione alla legge 21 dicembre 1999, n. 508 che prevede l’emanazione di appositi regolamenti.

La norma prevede, comunque, per il triennio un fondo per le deroghe al blocco pari a 120 milioni di euro per ogni anno a regime, pari a circa 4.000 assunzioni l'anno.

La possibilità di assunzione è subordinata all'obbligo che hanno le amministrazioni pubbliche di esperire, prima di avviare le procedure di reclutamento di personale, la mobilità al fine di favorire una più razionale ed efficace utilizzazione del personale in servizio. Le medesime amministrazioni interessate sono tenute a dimostrare l'esistenza di effettive, motivate ed indilazionabili esigenze di servizio, tra cui quelle volte ad assicurare la funzionalità e l'ottimizzazione delle risorse disponibili per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con i vincoli finanziari e di bilancio.

Dette esigenze di servizio dovranno risultare anche dall'atto di programmazione triennale del fabbisogno di personale approvato dai vertici delle amministrazioni, ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 449 del 1997. Nell'ambito della deroga al divieto di assunzione, l'articolo 3, comma 97, della citata legge n. 311 del 2004 prevede alcuni criteri di priorità e precedenza dettati da particolari esigenze funzionali ed organizzative, nonché dalla finalità di favorire l'immissione di specifiche professionalità e categorie di personale.

Diverse le priorità indicate dal comma 97, dell'articolo 1 della Legge n. 311 del 2004, in considerazione delle difficoltà rappresentate da alcuni settori e della presenza di graduatorie di vincitori valide.

Pubblico impiego - fonte Conto annuale 2003-2004

Comparto	tempo determinato			formazione lavoro			interinale			lsu			totale contratti flessibili		
	2003	2004	var %	2003	2004	var %	2003	2004	var %	2003	2004	var %	2003	2004	var %
Ministeri, agenzie, presidenza (***)	6.567	6.354	-3,2	31	372	1100	187	28	-85	2.064	2.050	-0,7	8.849	8.804	-0,5
Servizio sanitario nazionale	24.335	27.593	13,4	108	125	15,7	1.233	1.744	41,4	976	769	-21,2	26.652	30.231	13,4
Enti pubblici non economici (*)	1.000	2.314	131,4	1.414	1.323	-6,4	120	262	118,3	450	189	-58	2.984	4.088	37
Enti di ricerca	3.506	3.496	-0,3	44	31	-29,5	3	7	133,3	0	0		3.553	3.534	-0,5
Regioni ed autonomie locali (**)	39.040	40.199	3	1.438	1.778	23,6	4.335	4.772	10,1	42.077	35.590	-15,4	86.890	82.339	-5,2
Aziende autonome	1.220	1.605	31,6										1.220	1.605	31,6
Università	20.577	25.866	25,7				193	265	37,3	402	195	-51,5	21.172	26.326	24,3
Totale pubblico impiego	96.245	107.427	11,6	3.035	3.629	19,6	6.071	7.078	16,6	45.969	38.793	-15,6	151.320	156.927	3,7

(\*) Il dato del personale a tempo determinato relativo all'anno 2003 è stato modificato rispetto al dato pubblicato sul nostro sito, in quanto mancavano le unità di personale dell'ente Croce Rossa Italiana. Dati che sono ora in corso di acquisizione (per circa 200 unità)

(\*\*) Il dato relativo al personale con rapporto di lavoro interinale è stato rettificato rispetto al dato pubblicato sul nostro sito in quanto è stato riscontrato un errore di rilevazione da parte di un comune.

(\*\*\*) Per il lavoro interinale, la variazione è determinata dal Ministero del lavoro. Per la formazione e lavoro, la variazione è determinata dall'Agenzia delle entrate

N.B. non sono riportati i dati del personale a tempo determinato del comparto Scuola

## La mobilità

I provvedimenti normativi recenti hanno attribuito una grande rilevanza alla mobilità, soprattutto al fine di contenere le spese per il personale e di attuare una più razionale organizzazione amministrativa.

Nel corso dell'anno 2005 numerosi sono stati gli interventi legislativi volti a valorizzare questo istituto. Tra i principali si possono menzionare:

- le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2005, la l. n. 311 del 2004, all'art. 1, commi 93, 95 e 98; queste norme hanno attribuito uno speciale rilievo ai processi di mobilità collettiva o connessi a trasformazioni di enti nell'ambito della procedura di rideterminazione delle dotazioni organiche, agevolando la ricollocazione del personale coinvolto; inoltre, nello stabilire i blocchi delle assunzioni, salvo deroga, la legge ha espressamente consentito il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale, sia per le amministrazioni centrali che per quelle regionali e locali, in tal modo sottraendo dal regime autorizzatorio i passaggi per mobilità tra amministrazioni assoggettate al divieto di assunzione;
- la modifica dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di mobilità volontaria ad opera dell'art. 5, comma 1 quater, del d.l. n. 7 del 2005, convertito con l. n. 43 del 2005, e dell'art. 16, comma 1, lett. a), della l. n. 246 del 2005; tali modifiche hanno valorizzato il principio del previo esperimento della mobilità mediante la disciplina dell'inquadramento con precedenza del personale di prestito e della nullità delle clausole dei contratti collettivi elusive dell'applicazione del principio predetto. Inoltre, a seguito delle innovazioni, la norma chiarisce che la mobilità non dà luogo ad una nuova costituzione del rapporto, ma ad una cessione del contratto di lavoro, con la conseguente continuità del rapporto, e che, a seguito del trasferimento presso l'amministrazione di destinazione, il trattamento economico spettante è solo quello del comparto cui tale amministrazione appartiene.

Dalla lettura delle norme citate si evince che il legislatore sta acquisendo una consapevolezza crescente della rilevanza della mobilità come leva gestionale, soprattutto in una fase di contenimento delle spese, quale quella attuale, in cui le amministrazioni hanno una limitatissima possibilità di assumere.

In questo contesto il forte impegno per azionare la mobilità è stato preordinato al fine di indurre le amministrazioni ad utilizzare questo strumento anche in occasione di processi di trasformazione di amministrazioni.

L'osservazione del comportamento e delle reazioni delle amministrazioni tuttavia – salvo le debite eccezioni – evidenzia una generale resistenza delle direzioni del personale all'acquisizione di dipendenti in mobilità. Questa resistenza sembra dovuta al timore, da un lato, di impedire la crescita professionale dei propri dipendenti mediante le progressioni professionali e, dall'altro, di acquisire professionalità inadeguate rispetto al proprio fabbisogno.

Durante l'anno 2005 l'attività svolta dal Dipartimento della funzione pubblica in materia di mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni realizzata in collaborazione con il Commissario straordinario per il federalismo e l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito presso il Dipartimento degli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata molto intensa.

Essa è consistita nell'assistenza alle pubbliche amministrazioni sui temi della mobilità e nel coordinamento dei processi di mobilità, soprattutto in relazione al decentramento amministrativo ed alle trasformazioni di enti pubblici (come la privatizzazione del C.O.N.I. e dell'Agenzia del demanio), nella consulenza attiva in campo normativo, mediante la proposta di provvedimenti legislativi da approvare e pareri su emendamenti, nell'attuazione diretta della mobilità, mediante l'espletamento dei procedimenti di assegnazione (anche in esecuzione di decisioni amministrative), nella gestione dei procedimenti in attuazione dell'art. 34 bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

## La dirigenza

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale dirigente dell'Area 1, sottoscritto in data 5 aprile 2001 all'art. 13, comma 7, ha previsto che i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali adottati dalle amministrazioni, siano oggetto di informazione preventiva.

Risulta, comunque, che le amministrazioni che hanno formalmente adottato criteri per il conferimento degli incarichi, abbiano di massima ripreso i generali criteri previsti nel CCNL, senza compiere alcuno sforzo per il loro adeguamento alle specifiche esigenze ed alle peculiarità proprie di ciascuna.

A riguardo dei sistemi di valutazione della dirigenza, con nota circolare del 8 marzo 2005, è stata richiamata in particolare l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di documentare le scelte effettuate, fornendo, come richiesto dal Senato con O.d.g. del 15 dicembre 2004, informazioni a riguardo dei criteri adottati per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali.

Inoltre, in considerazione della particolare attenzione che meritano detti sistemi di valutazione che, senza trascurare il principio della fiduciarità, dovrebbero essere basilari per una corretta e produttiva scelta del dirigente, nel 2005 il Dipartimento della funzione pubblica ha commissionato una indagine sui sistemi operanti nelle amministrazioni dello Stato ed in alcune altre, a campione, della pubblica amministrazione.

Le risultanze dell'indagine indicano che il processo di razionalizzazione delle valutazioni e quindi delle scelte non è ancora decollato; gran parte delle amministrazioni, infatti, adottano ancora sistemi sperimentali che non producono effetti concreti.

Quanto sopra, testimonia una volta di più della resistenza da parte delle amministrazioni ad adeguarsi, nei fatti più ancora che negli atti, ai moderni processi di *governance* in tema di:

- controllo di gestione
- reclutamento
- governo della dirigenza

Inoltre a far data dal settembre 2001 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha conferito al Ministro per la funzione pubblica la delega a sottoscrivere i provvedimenti di conferimento d'incarico dirigenziale di livello generale nell'ambito delle amministrazioni dello Stato. Detta delega è stata poi confermata ai successivi Ministri per la funzione pubblica. L'attività, consistente nell'istruttoria, nella verifica della regolarità e nella predisposizione dei provvedimenti, è stata svolta, fino alla soppressione del ruolo unico, dall'Ufficio del ruolo unico e, successivamente, dall'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni.

L'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, in considerazione dei compiti assegnati in materia di dirigenza, ha ritenuto necessario, onde assicurare il corretto raccordo delle fasi procedurali ed evitare possibili ritardi nella predisposizione e registrazione dei provvedimenti relativi al conferimento di incarichi dirigenziali generali ai sensi dell'art. 19, commi 4, 10, 5-bis e 6, del D.lgs. n. 165/01 e tenuto conto delle nuove disposizioni emanate con la legge 17 agosto 2005, n. 168, inviare alcune note circolari rivolte alle amministrazioni dello Stato di cui alla tabella A del D.P.R. n. 108/04.

Per ciò che attiene il ruolo dirigenziale nelle singole amministrazioni dello Stato la legge 15 luglio 2002, n. 145, ha apportato significativi mutamenti all'ordinamento della dirigenza pubblica, pur mantenendo fermo l'assetto delle funzioni dirigenziali, delineato dalla precedente riforma. Al fine di attivare un nuovo sistema di gestione della dirigenza la legge ha sancito l'abolizione del ruolo unico della dirigenza, nel quale per tre anni erano confluiti i dirigenti delle amministrazioni interessate, gestiti come una categoria unitaria, ed è stato conseguentemente istituito un ruolo dirigenziale presso ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato nella prima e nella seconda fascia.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 2 della medesima legge, è stato emanato con D.P.R. 23 aprile 2004, n. 108, il regolamento di attuazione con cui sono state disciplinate le modalità di istituzione, organizzazione e funzionamento del ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

La data del 14 maggio 2004 ha costituito il *dies a quo* dal quale la titolarità della gestione amministrativa dei dirigenti, ivi compresa l'adozione dei provvedimenti di mobilità, è passata alle Amministrazioni; inoltre, la stessa data ha segnato lo spartiacque per quanto riguarda la verifica della completezza e della correttezza degli elenchi dei dirigenti di prima e di seconda fascia.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del D.P.R. n. 108 del 2004, infatti, il Dipartimento della Funzione Pubblica, ha dato inizio alle attività di verifica della completezza e della correttezza degli elenchi dei dirigenti di prima e di seconda fascia nella formazione del singolo ruolo di ogni amministrazione ed ha comunicato a ciascuna di esse il contingente di personale dirigenziale iscritto a quella data nel soppresso Ruolo Unico della Dirigenza.

Le amministrazioni, verificati gli elenchi dei dirigenti di prima e di seconda fascia risultanti in servizio, hanno comunicato le eventuali variazioni da apportare, corredate della relativa documentazione. Solo a seguito di verifiche congiunte, il Dipartimento ha effettuato la comunicazione formale propedeutica alla costituzione del ruolo dirigenziale, cui sono stati allegati gli elenchi dei dirigenti da inserire nel ruolo.

Il ruolo dei dirigenti, di cui all'articolo 23 del d.lgs. n. 165/2001, nel limite della dotazione organica di ciascuna Amministrazione, è adottato con decreto del Ministro competente, di concerto col Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Sotto il profilo operativo, alla data del 31 dicembre 2005, sono stati formalmente adottati i ruoli dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Segretariato Generale della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato e dei Ministeri delle attività produttive e delle comunicazioni.

Nel corso del 2005, sono stati inviati al Ministro dell'economia e delle finanze, già sottoscritti dal Ministro competente e dal Ministro per la funzione pubblica, i decreti di adozione del ruolo relativi ai Ministeri degli affari esteri, della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio. Nello stesso anno sono stati oggetto di istruttoria i provvedimenti relativi ai Ministeri dell'interno, dei beni e le attività culturali, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, delle politiche agricole e forestali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e del Ministero della salute, il quale, in particolare, ha rappresentato la necessità di inquadrare, in una distinta sezione, i dirigenti delle professionalità sanitarie (già inquadrati nel primo livello dirigenziale del ruolo sanitario e mai iscritti nel ruolo unico della dirigenza).

Infine le attività di monitoraggio degli incarichi dirigenziali e dei posti di funzione disponibili, nei termini indicati dal comma 7-bis dell'art. 28, del decreto legislativo n. 165/2001, introdotto dalla legge 27 luglio 2004, n. 186 di conversione del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136 prevedono che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono tenute a comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati relativi alle dotazioni organiche, agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 19 (compresi gli incarichi conferiti ai sensi dei commi 5-bis e 6), alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità con l'indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

Purtroppo nonostante reiterati solleciti, una buona parte delle amministrazioni, allo stato attuale dei fatti, fornisce dati incompleti ed alcune di esse trascurano completamente tale incombenza.

Tavola 1 - Dirigenti di prima fascia delle amministrazioni dello stato distinti per sesso e per amministrazione (situazione al 31 dicembre 2005)

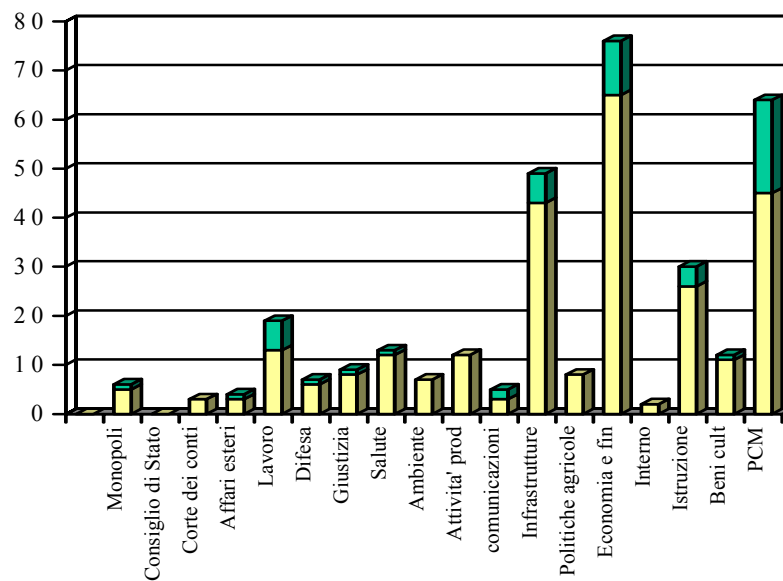
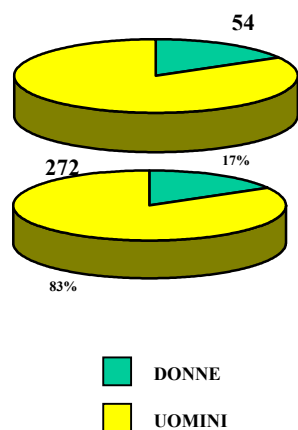
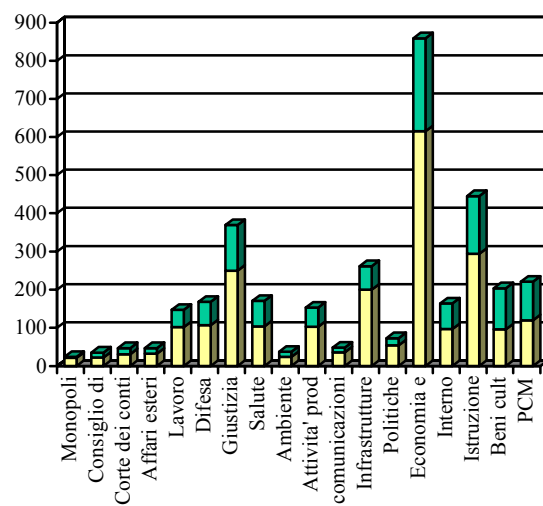
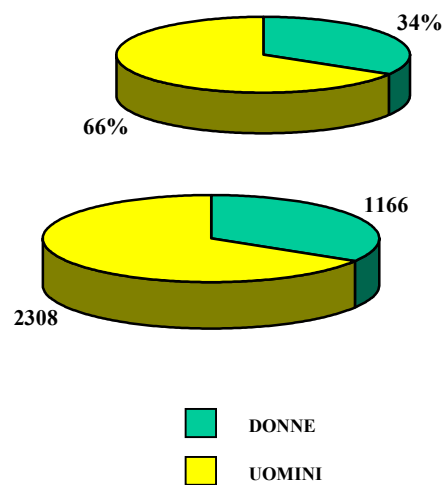


Tavola 2 - Dirigenti di seconda fascia delle amministrazioni dello stato distinti per sesso e per amministrazione (situazione al 31 dicembre 2005)



## La valutazione

Infine, da segnalare, la scarsa cultura della valutazione presente nelle pubbliche amministrazioni. Solo in pochi casi gli uffici del personale e i dirigenti riescono ad applicare corrette politiche di gestione delle risorse umane basate su incentivi e premi di produttività. Le esperienze di eccellenza ci confermano che misurare si può e valutare anche. E il pubblico, quando lo fa, riesce spesso meglio del settore privato. Si registra, in molte aree del pubblico, una forte indifferenza per questi strumenti e una loro applicazione formale alla gestione del personale. Non sempre sono presenti i dati del controllo di gestione sulle dotazioni organiche. I fondi di amministrazione vengono distribuiti sempre di più secondo logiche disincentivanti e vi è, in generale, un timore diffuso a far conoscere le differenze di produttività tra i diversi uffici.

Continuiamo a registrare significative difficoltà da parte degli Uffici per il personale sia nell'esercizio del potere disciplinare, sia sul fronte del contenzioso con i lavoratori.

## La tutela della *privacy* nell'organizzazione del lavoro

Fra le tematiche di maggiore interesse affrontate si ricorda la tutela della *privacy*, che, in quanto connessa direttamente alla gestione dei rapporti di lavoro, ha avuto un forte impatto sul mondo del lavoro pubblico. Il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il codice in materia di protezione dei dati personali, recependo tematiche di interesse comunitario, ha introdotto un nuovo diritto fondamentale della persona nell'ordinamento italiano, in quanto tale diritto appare ora fra quelli enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea. Il decreto legislativo richiamato ha posto una attenzione particolare alle tematiche relative al tema dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori, quindi incidendo direttamente sulla gestione delle risorse umane in ambito pubblico.

La Direttiva del Ministro per la funzione pubblica n. 1 dell'11 febbraio 2005, recante "Misure finalizzate all'attuazione nelle pubbliche amministrazioni delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante Codice in materia di protezione dei dati personali", in considerazione della delicatezza e della importanza dei temi trattati ha avviato una proficua collaborazione con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Inoltre l'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni ha attivato, in collaborazione con il Formez e gestito da questo Servizio, un progetto che ha coinvolto le amministrazioni centrali dello Stato al fine di sensibilizzarle sulle tematiche della protezione dei dati personali attraverso la realizzazione dei regolamenti previsti dal Codice.

## Tendenze

Il dato generale che emerge dall'attività dell'Ufficio registra una debolezza degli uffici per il personale che comprendono spesso l'organizzazione e la formazione, nell'amministrare e gestire il proprio personale.

La mancanza, spesso, di dati sulle proprie risorse umane indica una difficoltà di detti uffici ed una modalità di gestione ancora formale e non programmatoria. Inoltre l'elaborazione dei dati non sempre comporta un utilizzo degli stessi: raramente si riscontrano dati sull'attività di controllo di gestione, obbligatoria per la determinazione delle dotazioni organiche e delle programmazioni dei fabbisogni, e sulla valutazione del personale e della dirigenza.

La debolezza datoriale emerge in particolare in sede di contrattazione integrativa e di gestione del contenzioso. In entrambi i casi l'autonomia datoriale non è stata utilizzata appieno per far fronte alle esigenze dell'amministrazione. Più volte la Corte dei Conti ha denunciato le criticità di queste strutture nella gestione del potere disciplinare, sottolineando l'inadeguatezza del personale degli Uffici disciplinari e del personale.

Occorre pertanto un investimento in tali strutture al fine di rafforzare le amministrazioni e ridurre la loro autoreferenzialità. L'ultimo Conto annuale sul personale pubblico elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato registra un incremento del peso delle risorse umane e finanziarie destinate al funzionamento non giustificabile dopo anni di investimenti in innovazione ed esternalizzazioni. Ecco, infine, alcuni obiettivi sui quali occorrerà lavorare per intervenire in modo sistematico sull'efficienza della pubblica amministrazione:

#### *Nuove norme per governare la spesa*

Si dovrà pensare ad un sistema di sanzioni specifico per il pubblico impiego in caso di utilizzo improprio delle flessibilità. Il datore di lavoro pubblico deve essere messo in grado di poter gestire in maniera ottimale le risorse umane a propria disposizione, al fine di non favorire aspettative errate attraverso un utilizzo improprio degli istituti contrattuali. Tutto ciò non dovrà avvenire né con il tempo determinato, tanto meno con il comando, istituto snaturato che ha portato alla nascita di un movimento per la "stabilizzazione" dei comandati che ha aperto in tutte le amministrazioni un contenzioso ed un problema gestionale connesso alle carriere.

Occorre modificare le norme sulle consulenze e le Co.Co.Co., rimaste queste ultime solo nel settore pubblico, e prevedere una norma "taglia organizzazione" al fine di evitare duplicazioni quando si creano nuove aziende o strutture pubbliche e partecipate.

#### *Indicazione di criteri di virtuosità*

Al fine di individuare correttamente le misure da adottare e le relative sanzioni, evitando tagli uguali e ingiusti per tutti, occorre fissare congiuntamente con gli altri livelli di Governo un sistema di parametri e indicatori sulla spesa per il personale, che consenta di modulare gli interventi e di favorire una corretta gestione, incentivando l'innovazione.

Occorre promuovere l'adozione di sistemi premianti per distribuire risorse finanziarie e umane adottando, ad esempio, procedure di valutazione e misurazione già sperimentate nelle Università e nelle Camere di Commercio.

Sarà utile, inoltre, rafforzare e responsabilizzare gli uffici del personale con specifiche norme contrattuali, prevedendo l'obbligo di fornire dati e rapporti dettagliati alle amministrazioni vigilanti.

### *Favorire con norme ed incentivi la gestione associata dei servizi*

In questi anni si è rafforzato il fenomeno che ha portato la nascita di nuovi soggetti partecipati dalle pubbliche amministrazioni. I numerosi protocolli, accordi, consorzi, istituzioni e unioni non producono il più delle volte le necessarie economie di spesa tali da giustificare la nascita di detti soggetti. Una serie di misure di deroga per questi ultimi potrebbero essere utili, se tali soggetti portassero ad una "cessione di ramo d'azienda" e ad un passaggio di competenze.

### *Favorire la mobilità*

Ancora diversi sono gli ostacoli che impediscono di fatto un migliore utilizzo del personale attraverso una ricollocazione per mobilità. Norme contrattuali vincolanti, resistenze del personale interno, vincoli negli organici e nei profili professionali, costituiscono degli impedimenti alla mobilità, istituto che dovrebbe rientrare, invece, in un'attività di programmazione e riqualificazione del personale. Importante in merito è colmare i vuoti normativi (nell'ambito dei CCNL) in materia di mobilità della dirigenza.

### *Coniugare l'innovazione tecnologica con le riforme legislative ed organizzative*

L'unione del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento dell'innovazione tecnologica sotto un unico ministro delegato deve portare a definire interventi integrati che agiscano sull'innovazione a trecentosessanta gradi dal punto di vista legislativo, contrattuale, organizzativo e tecnologico.

Quanto previsto dal DL n. 181 del 2006 in materia di riorganizzazione dei ministeri, dal DL n. 262 del 2006 e dal DDL per la finanziaria del 2007 in materia di riorganizzazione degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca, dovrà costituire un'occasione per ripensare all'assetto generale della pubblica amministrazione in Italia, utilizzando strumenti strategici come la reingegnerizzazione dei processi di servizio, l'innovazione tecnologica e organizzativa e la formazione del personale.

Il nuovo disegno dell'assetto della P.A. deve essere condiviso da Regione ed Enti locali.

### *Potenziare gli uffici del personale*

In generale emerge una debolezza diffusa delle pubbliche amministrazioni come datori di lavoro, non solo per i vincoli che caratterizzano il settore pubblico, ma anche per una mancata preparazione delle strutture e dei dirigenti. Occorrerebbe migliorare, pertanto, la formazione e il reclutamento degli addetti al personale.

Occorre organizzare la pubblica amministrazione al fine di garantire un confronto permanente sull'organizzazione ed il lavoro, con le Regioni, Province e gli Enti locali. Si tratta di individuare con gli altri livelli di governo percorsi, norme, sistemi di buona gestione del personale sia dal punto di vista finanziario (costi) sia dal punto di vista aziendale (efficacia). Si tratta di un rapporto che in questi anni è stato episodico e che andrebbe reso sistematico. Una particolare attenzione richiede il settore della Ricerca che ha cercato di superare le numerose rigidità imposte dall'ordinamento con interpretazioni ed applicazioni elastiche delle norme, generando il più delle volte irregolarità e criticità nell'amministrazione non facilmente superabili.

Tale settore pertanto richiederebbe una Commissione per il riordino, sia dal punto di vista scientifico, sia dal punto di vista amministrativo, degli enti di ricerca proprio al fine di individuare norme ed istituti.

Un aggiornamento normativo e programmatico unitamente ad un riordino sistemico dovrebbe poter essere instaurato per riscrivere in una nuova chiave le norme sul pubblico impiego e per le amministrazioni centrali.

## DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais.

*(G.U. n. 158 del 10 luglio 2006)*

Il Presidente del Consiglio dei ministri

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 17 maggio 2006, con il quale il prof. Luigi Nicolais è stato nominato ministro senza portafoglio;

visto il proprio decreto in data 18 maggio 2006, con il quale al predetto ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 18 maggio 2006, con il quale sono stati nominati sottosegretari di Stato la sen. Beatrice Magnolfi e il dott. Gianpiero Scanu;

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

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

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

ritenuto opportuno delegare funzioni specifiche al ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;

sentito il Consiglio dei ministri;

decreta:

Art. 1

A decorrere dal 18 maggio 2006, il ministro senza portafoglio per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione è delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, e di ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri, relative al lavoro pubblico ed all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, di sviluppo della società dell'informazione delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi in rete, allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione della cultura

informatica e digitale, anche attraverso i raccordi con gli organismi internazionali e comunitari che agiscono nel settore. Restano ferme le competenze del ministro delle comunicazioni. E' altresì delegato a presiedere il Comitato dei ministri per la società dell'informazione, il Comitato dei ministri per le iniziative di cooperazione sulla navigazione satellitare, nonché ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri inerenti la disciplina, la promozione e la diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e nei relativi sistemi informatici e di telecomunicazione.

Sono altresì, delegate, al ministro le seguenti funzioni:

- a) l'organizzazione, il riordino ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, anche in riferimento ad eventuali iniziative normative di razionalizzazione degli enti, nonché il coordinamento delle attività inerenti all'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;
- b) le iniziative di riordino e razionalizzazione di organi e procedure;
- c) le iniziative dirette ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa, il miglioramento dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini e la riduzione dei costi per le imprese;
- d) le iniziative e le misure di carattere generale volte a garantire la piena ed effettiva applicazione ed attuazione delle leggi nelle pubbliche amministrazioni, nonché quelle inerenti alle sedi di lavoro, ai servizi sociali e alle strutture delle pubbliche amministrazioni;
- e) le attività di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di formazione, di aggiornamento professionale e di valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione e la gestione delle risorse nazionali e comunitarie assegnate e destinate alla formazione, le iniziative per l'attivazione di servizi nelle pubbliche amministrazioni le iniziative per incentivare la mobilità, il lavoro a tempo parziale ed il lavoro a distanza;
- f) l'attuazione della legge 29 marzo 1983, n. 93; del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322; del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; della legge 20 marzo 1975, n. 70, e delle altre leggi di soppressione e riordino di enti ed organismi pubblici; della legge 7 giugno 2000, n. 150, in relazione agli aspetti di formazione del personale; della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente al dipendenti delle amministrazioni pubbliche dei comparti di contrattazione collettiva e delle autonome aree di contrattazione della dirigenza, di cui ai contratti collettivi nazionali quadro 2 giugno 1998 e 25 novembre 1998, e successive interazioni, al personale delle magistrature amministrativa, contabile e dell'Avvocatura dello Stato, della carriera prefettizia o diplomatica, ai professori e ricercatori universitari, ai dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e delle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287, nonché al personale dipendente dagli enti di cui all'art. 70 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- g) le funzioni attribuite dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, al Presidente del Consiglio dei ministri;
- h) il coordinamento dell'attività amministrativa di semplificazione delle strutture e dei procedimenti, nonché della riorganizzazione consentita dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e concorre con il Presidente del Consiglio dei ministri alla definizione del quadro normativo in materia di riordino e semplificazione;
- i) le funzioni attribuite dalla normativa vigente al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di Scuola superiore della pubblica amministrazione, Formez, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni;
- l) le attività di confronto e rappresentanza internazionali sui temi della qualità dei servizi, della riforma e dell'innovazione delle pubbliche amministrazioni;

- m) il conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale, di cui all'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il coordinamento in materia di valutazione e garanzia della dirigenza;
- n) le attività residuali della segreteria dei ruoli unici e l'attuazione della legge 27 ottobre 1988, n. 482, e della legge 15 luglio 2002, n. 145;
- o) la rivisitazione del regime delle responsabilità amministrative e contabili dei pubblici dipendenti in ragione del mutato quadro normativo in materia di pubblico impiego;
- p) il coordinamento dell'attuazione delle deleghe di cui alla legge 6 luglio 2002, n. 137, e successive modificazioni;
- q) la razionalizzazione degli apparati centrali e periferici della pubblica amministrazione in rapporto ai nuovi modelli di decentramento amministrativo;
- r) la *governance* funzionale dell'intervento dei soggetti pubblici o a prevalente partecipazione pubblica nei servizi resi ai cittadini, anche al fine di assicurare livelli essenziali delle prestazioni;
- s) la definizione di programmi generali ed unitari dell'alta formazione per i dirigenti pubblici, nonché dell'aggiornamento professionale e della specializzazione dei dipendenti pubblici;
- t) la definizione dei modelli organizzativi e di funzionamento di ministeri ed enti pubblici e i conseguenti riflessi sugli assetti del personale e dei processi di mobilità;
- u) la definizione e l'attuazione di politiche di innovazione organizzativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni;
- v) per quanto concerne le amministrazioni ed enti pubblici, l'adeguamento della normativa vigente relativa all'organizzazione e alle procedure in ragione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il coordinamento delle iniziative finalizzate a ridurre gli sprechi e a facilitare i rapporti con i cittadini e le imprese mediante le medesime tecnologie, le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione, nonché le funzioni di valutazione delle proposte formulate al riguardo dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse, con riferimento alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di ulteriormente assicurare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la produttività delle amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa e la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, anche avvalendosi degli strumenti e delle risorse finanziarie definiti allo scopo da provvedimenti normativi. Il ministro opera, per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali, in raccordo con la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali, di cui all'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, presieduta dal ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, la quale, a tale fine, si avvale degli organismi tecnici competenti;
- z) per quanto concerne i settori diversi da quelli delle pubbliche amministrazioni, le funzioni di impulso e promozione, nonché quella di definizione di indirizzi strategici del Governo, per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei diversi settori economici, sociali e culturali del Paese, a supporto dello sviluppo economico e con particolare riferimento alla diffusione dei contenuti e dei servizi attraverso connettività in larga banda, alla filiera ricerca, innovazione, nascita e sviluppo di imprese ferme le competenze di cui all'art. 32-*ter* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, alle nuove forme di commercializzazione elettronica e all'innovazione tecnologica per le piccole e medie imprese; tali attività sono svolte in raccordo con i vari Ministeri interessati alle singole iniziative;
- aa) tutte le attività necessarie per assicurare, con le amministrazioni interessate, lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie per un adeguato uso delle nuove tecnologie nei mondi della scuola, dell'università e della ricerca, della pubblica amministrazione, centrale e

locale, dell'impresa, del lavoro, della salute, dell'attività sociale e dei cittadini, con il superamento dei rischi di esclusione dall'uso medesimo.

Il ministro opera in costante raccordo con il ministro per l'attuazione del programma di Governo con riguardo alle attività di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

## Art. 2.

Il ministro è inoltre delegato:

- a) a designare rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri in organi, commissioni, comitati, gruppi di lavoro ed altri organismi di studio tecnico-amministrativi e consultivi, operanti nelle materie oggetto del presente decreto, presso altre amministrazioni ed istituzioni nazionali ed internazionali;
- b) a costituire commissioni di studio e consulenza e gruppi di lavoro nelle materie oggetto del presente decreto;
- c) a provvedere, nelle predette materie, ad intese e concerti di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri necessari per le iniziative, anche normative, di altre amministrazioni;
- d) per quanto concerne il CNIPA, ad esercitare tutte le funzioni e i poteri spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri a norma del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e successive modificazioni ed integrazioni.

Per lo svolgimento delle funzioni di cui alla presente delega, il ministro si avvale del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le funzioni di cui all'art. 1 possono essere esercitate anche per il tramite dei sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri sen. Beatrice Magnolfi e dott. Gianpiero Scanu.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, previa registrazione da parte della Corte dei conti.

Roma, 15 giugno 2006

Il Presidente: Prodi

Registrato alla Corte dei conti il 3 luglio 2006

Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei ministri, registro n. 9, foglio n. 15

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare 2 maggio 2006, n. 3

A:

Presidenza del Consiglio dei ministri  
Segretariato generale  
Roma

Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo  
Loro sedi

Consiglio di Stato  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Corte dei conti  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Avvocatura generale dello Stato  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Agenzie  
Loro sedi

ARAN  
Roma

Scuola superiore della pubblica amministrazione  
Roma

Enti pubblici non economici  
(tramite i ministeri vigilanti)  
Loro sedi

Enti pubblici  
(*ex art. 70 del d.lgs n. 165/01*)  
Loro sedi

Enti di ricerca  
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)  
Roma

Istituzioni universitarie  
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)  
Roma

Nuclei di valutazione di cui all'art. del d.lgs. 286/99

Organi di controllo interno

Sezioni regionali della Corte dei conti

e, p. c., a:

Conferenza dei presidenti delle Regioni

ANCI

UPI

CRUI

Oggetto: linee di indirizzo per una corretta organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane, chiarimenti sulla responsabilità della dirigenza e degli organi di controllo interno in materia di personale.

Sommario: 1. Premessa; 2. Compiti e responsabilità del personale dirigenziale e degli organi di controllo interno in materia di personale; 3. La programmazione e pianificazione degli interventi e la determinazione delle dotazioni organiche; 4. La natura delle esigenze e gli strumenti per la provvista di personale; 4.1. Le esigenze permanenti; 4.1.1 la mobilità; 4.1.2 il reclutamento; 4.2. Le esigenze temporanee; 4.2.1. le forme contrattuali flessibili di assunzione; 5. Le forme contrattuali atipiche; 5.1. I lavoratori socialmente utili; 5.2. La somministrazione; 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Gli interventi legislativi degli anni più recenti sono scaturiti dalla necessità di risolvere alcune anomalie verificatesi nella gestione delle risorse umane e strumentali che hanno generato inefficienze e costi crescenti nelle pubbliche amministrazioni.

Le politiche di riduzione del costo del lavoro pubblico, perseguite dalle diverse leggi finanziarie attraverso la riduzione del personale in servizio e delle dotazioni organiche, nonché il blocco delle procedure di reclutamento, pur con limitate deroghe, debbono essere lette in stretta correlazione con i principi generali che regolano l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni. Infatti con l'imposizione di vincoli di spesa il legislatore ha, di fatto, inteso sanare situazioni spesso derivanti dall'utilizzo improprio delle diverse tipologie contrattuali chiedendo, quindi alle amministrazioni comportamenti più corretti ed efficienti nella gestione delle risorse umane.

Da ultimo l'entrata in vigore del decreto legge 10 gennaio 2004, n. 4 e della relativa legge di conversione, 9 marzo 2006, n. 80, che si aggiunge alle diverse disposizioni in tema di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, comporta la necessità di fornire puntuali indicazioni sul corretto utilizzo di tutti gli strumenti gestionali che l'ordinamento ha individuato e sulla responsabilità che grava sul personale dirigenziale.

Al riguardo appare utile ricordare che, per rendere effettiva l'attuazione dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione, l'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha stabilito che l'organizzazione ed i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche devono essere finalizzati ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico, realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane, in particolare curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

## 2. Funzioni e responsabilità del personale dirigenziale e degli organi di controllo interno in materia di personale.

L'ordinamento attribuisce ai dirigenti un insieme di poteri complessi ed incisivi, con una precisa responsabilità nella gestione degli apparati e delle risorse umane, che tiene conto anche della tutela del lavoratore inteso nella sua accezione più ampia, compresi cioè il suo ottimale inserimento nell'amministrazione e la sua crescita formativa.

Nella materia di cui si tratta, pertanto, assume particolare rilevanza l'attuale disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale, imperniata su meccanismi di riconoscimento della professionalità del dirigente e della correlata responsabilità, nonché di attribuzione delle capacità del privato datore di lavoro relativamente alla micro-organizzazione degli uffici ed alla gestione dei rapporti di lavoro.

Anche la posizione italiana per una nuova cultura della pubblica amministrazione presentata in ambito europeo, quale ad esempio il progetto sulla *human governance*, richiama innanzitutto i ruoli dei singoli al fine di garantire il pieno e il migliore utilizzo delle risorse con particolare attenzione a quelle maggiormente presenti nel settore pubblico quali quelle umane.

Si richiama, quindi, l'attenzione dei dirigenti sulle responsabilità derivanti dalle funzioni attribuite, qualificabili non solo come civili e contabili, ma anche di carattere datoriale.

Il personale dirigenziale, alla luce di quanto disposto anche negli articoli 16, 17 e 21 del decreto citato, deve improntare la propria attività alla migliore utilizzazione degli strumenti forniti dalla legislazione vigente, nel rispetto delle priorità e dei principi di sana gestione forniti dalla medesima onde consentire alle amministrazioni di adottare scelte operative più rispondenti alle finalità proprie, corrette dal punto di vista gestionale e non solo finanziario, nonché attente alla valorizzazione del capitale umano.

La presente direttiva si propone di dare indicazioni, oltre che per i responsabili delle risorse umane, anche per gli organi di revisione interna, nonché per i nuclei di valutazione, al fine di individuare i presupposti basilari per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti, con riferimento alla gestione del personale, e l'insieme delle responsabilità sulla sana gestione e sul corretto utilizzo dal punto di vista della legittimità degli istituti giuridici e contrattuali in tema di organizzazione e rapporto di lavoro.

Il contenzioso registrato negli ultimi anni ed i numerosi interventi del legislatore costituiscono indicatori di problematiche e criticità che rilevano innanzi tutto dal punto di vista della gestione chiamando in causa le responsabilità dirigenziali e degli organi di controllo.

Al riguardo si segnala che la giurisprudenza della Corte dei conti ha ritenuto che in ipotesi di attività professionale, nel cui solco può essere inserita l'attività svolta dai componenti di un nucleo di valutazione, perché si abbia colpa grave è sufficiente che sia tenuto un comportamento contrario a regole deontologiche elementari, quale quello di non considerare in modo corretto nella valutazione i presupposti basilari della prestazione (Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione siciliana n. 3438/2004; Corte dei conti Lombardia, sez. giurisdizionale n. 81/2000 e n. 1133C/2000; Corte dei conti Toscana, sez. giurisdizionale n. 805/1999).

La materia del personale non rileva, quindi, per le pubbliche amministrazioni solo dal punto di vista finanziario ma anche dal punto di vista della legittimità, della sana gestione e in generale della responsabilità datoriale così come previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, dal codice civile e dalle disposizioni in materia di rapporti di lavoro.

### 3. La programmazione e pianificazione degli interventi e la determinazione delle dotazioni organiche.

Al fine di prevenire disfunzioni ed un cattivo utilizzo delle risorse umane in servizio, nonché una errata utilizzazione delle diverse tipologie contrattuali di lavoro, è necessario adottare, in un'ottica non solo formale ma di attenta gestione, i documenti di programmazione sul personale quali la programmazione triennale dei fabbisogni, prevista dall'articolo 39 della legge n. 449 del 1997 e dall'articolo 91 del decreto legislativo n. 267 del 2000, per gli enti locali, e le dotazioni organiche.

Spesso sprechi e illegittimità nascono da un'adozione superficiale di questi documenti che costituiscono invece gli atti di impostazione per una sana gestione del personale.

L'attività di programmazione deve essere interpretata in correlazione con le capacità del privato datore di lavoro attribuite ai dirigenti in base alle quali sono i medesimi ad esprimere le esigenze organizzative ed il fabbisogno di personale delle strutture cui sono preposti, così definendo la microorganizzazione del sistema amministrativo.

E' infatti in questa sede che il personale dirigenziale rappresenta nella fase ascendente i fabbisogni delle strutture di riferimento dal punto di vista quantitativo e qualitativo, individuandone la permanenza o temporaneità, al fine di ricorrere ai diversi istituti di provvista di personale nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di reclutamento e di rapporti di lavoro sia di fonte pubblicistica che contrattuale.

Inoltre, la programmazione del fabbisogno di personale deve realizzarsi nell'ambito di un'attività orientata a logiche di risultato, in base alla quale le amministrazioni debbono perseguire le finalità loro attribuite e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo tenendo conto dei principi costituzionali e dei principi generali dell'ordinamento, realizzando la migliore utilizzazione delle risorse umane e garantendo, al contempo, il contenimento del costo del lavoro entro i vincoli di finanza pubblica. In tale contesto, pertanto, la individuazione degli effettivi fabbisogni assume un ruolo centrale e strategico ai fini di una gestione efficiente degli apparati, nonché per assicurare il miglior utilizzo e valorizzazione del personale, anche attraverso la programmazione delle attività di formazione.

Si deve sottolineare, infatti, che tali documenti rilevano per l'assegnazione delle risorse umane ai dirigenti, per il rispetto del principio del previo esperimento delle procedure di mobilità, per la determinazione dei rapporti di lavoro flessibile a cui ricorrere, nonché per l'individuazione delle risorse interne e delle professionalità presenti al fine di motivare il ricorso a soggetti esterni, ovvero alle collaborazioni coordinate e continuative ed alle consulenze occasionali.

Sulla procedura da adottare per l'individuazione dell'effettivo fabbisogno è intervenuto questo Dipartimento, con lettera circolare dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni n. 2125-15 dell'11 aprile 2003, alla quale si rinvia per ogni necessario approfondimento sul tema.

In questa sede, tuttavia, appare utile sottolineare che la complessa attività di analisi organizzativa descritta nella citata circolare impone una preventiva ed attenta valutazione delle attività rientranti nel cosiddetto "*core business*" e di individuazione delle attività suscettibili di esternalizzazione, tenuto conto di quanto previsto dal comma 93 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 e dai commi 187 e seguenti, nonché dai commi 198 e 200 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, per le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale.

Relativamente all'esternalizzazione si segnala che il quadro normativo di riferimento è recentemente mutato per via del recepimento delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Infatti il Consiglio dei ministri del 23 marzo 2006 ha approvato il decreto legislativo recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle richiamate direttive, in corso di promulgazione.

Appare, comunque, rammentare che la scelta di esternalizzare attività strumentali rispetto a quelle istituzionali costituisce uno strumento di razionalizzazione delle risorse, che deve evitare qualsiasi forma di duplicazione, anche rispetto ad enti, istituzioni ed organismi esistenti nelle amministrazioni, e tener conto di aspetti tecnici, economici, giuridici e gestionali. Essa richiede cioè da parte dell'amministrazione un'attenta analisi costi benefici, alla luce delle decisioni di politica aziendale adottate nei documenti programmatici pluriennali e annuali, anche con riferimento alle politiche sul reclutamento ed alla riqualificazione del personale, attraverso cui accertare la convenienza di far gestire ad altri ciò che in precedenza si gestiva in proprio.

E' evidente che in sede di programmazione triennale dei fabbisogni si deve tenere conto di aver esternalizzato alcune attività in quanto ciò comporta, inevitabilmente, una riorganizzazione della struttura interna.

Si ritiene inoltre opportuno ricordare che nell'ambito delle attività rientranti nel *core business* l'amministrazione può valutare la possibilità di ricorrere ai contratti di sponsorizzazione ed agli accordi di collaborazione con soggetti pubblici e privati, disciplinati dall'articolo 43, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Quest'ultimi hanno per oggetto attività rientranti nei compiti istituzionali propri dell'amministrazione e consentono, attraverso gli apporti di altri soggetti, di reperire beni o servizi. In tal modo, oltre a perseguire le finalità indicate dalla legge medesima di favorire l'innovazione organizzativa delle amministrazioni ed il miglioramento dei servizi prestati, è possibile realizzare economie di spesa.

Una volta individuate puntualmente le attività istituzionali, da svolgere in proprio, è possibile concentrarsi su di esse individuando la natura dei fabbisogni di personale e gli strumenti più idonei da adottare. Le funzioni rientranti nel *core business* necessitano di personale stabilmente inserito nella struttura e caratterizzato da competenze correlate e definite. Vi possono essere poi attività rispondenti ad esigenze temporanee seppure istituzionali, le quali possono essere svolte da personale acquisito con tipologie lavorative diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Le rideterminazioni in riduzione delle dotazioni organiche adottate negli ultimi anni derivano sostanzialmente dalle modifiche intervenute nel settore pubblico che comportano un mutamento sostanziale dei fabbisogni degli enti.

L'analisi, infatti, deve tener presente che gli investimenti in innovazione tecnologica, il trasferimento di competenze e l'esternalizzazione di attività non possono non avere effetti sulle programmazioni dei fabbisogni in termini di riduzione delle dotazioni organiche e di aggiornamento dei profili professionali.

Pertanto, anche ai fini della responsabilità contabile e dirigenziale, la relazione tecnica allegata ai documenti di programmazione dovrà rappresentare puntualmente la ricaduta degli investimenti e della spesa sull'organizzazione e sul personale. Ne deriva la necessità di dimostrare, attraverso i dati del controllo di gestione, gli effetti degli investimenti effettuati, nonché i risultati in termini di produttività derivanti dalle spese per la formazione, l'innovazione e l'acquisto all'esterno di servizi.

In base agli elementi emersi in sede di programmazione le amministrazioni possono determinare le dotazioni organiche quale presupposto necessario ed indispensabile per pianificare un'efficace politica del personale. Infatti il ricorso ai più importanti strumenti gestionali relativi al personale, quali ad esempio le procedure di reclutamento, di mobilità e di progressione verticale ed orizzontale, impongono la presenza di una vacanza nella dotazione organica dell'amministrazione.

In considerazione di tale ruolo strategico assunto dalla determinazione delle dotazioni organiche l'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 ne ha dettato una disciplina puntuale e stringente. Inoltre, in questi ultimi anni il legislatore è intervenuto ad imporre un taglio delle stesse quale contromisura ai comportamenti non efficienti e al fine di adeguarli alle reali esigenze ed agli attuali compiti delle amministrazioni.

In tale quadro, la richiamata circolare di questo dipartimento, al fine di rendere evidente e dimostrabile il collegamento tra le competenze ed i compiti istituzionali dell'amministrazione, le relative strutture organizzative gestionali e la conseguente dotazione organica suddivisa tra dirigenti (due fasce) e aree funzionali, ha specificato che le relazioni che accompagnano i provvedimenti per la rideterminazione delle dotazioni organiche devono:

- dimostrare il rispetto dei vincoli economico-finanziari;
- contenere un'analisi delle missioni/obiettivo e dei procedimenti concernenti l'attività amministrativa a cui far riferimento per la verifica dei fabbisogni di risorse umane ai fini dell'adeguamento delle dotazioni organiche;
- illustrare l'insieme delle competenze richieste, distinte per profili professionali, ed un organigramma contenente le necessarie posizioni con la loro descrizione.

Al riguardo si sottolinea che l'articolo 11 del decreto legge n. 4 del 2006 è intervenuto a modificare l'articolo 6 del decreto legislativo citato, inserendo un periodo al comma 1. La novella prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'individuare le dotazioni organiche, non possono determinare situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, sia per quanto concerne le aree funzionali che le posizioni dirigenziali.

La disposizione deve essere letta nell'ottica del miglioramento organizzativo. L'intento del legislatore risulta, infatti, quello di imporre una chiarezza effettiva sulle reali dotazioni organiche, impedendo, da un lato, situazioni di incertezza per i dipendenti coinvolti, e, dall'altro,

costringendo le amministrazioni a definire precisamente la consistenza delle risorse umane necessarie con le quali fare fronte ai compiti di istituto.

E' necessario sottolineare che i responsabili del personale devono tenere conto della previsione richiamata anche nel momento in cui dovranno valutare la possibilità di avviare le procedure di progressione verticale. Infatti, anche secondo quanto recentemente affermato dal Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego nel parere del 9 novembre 2005, "il lemma assunzione- come da ultimo confermato anche nella recente sentenza delle sezioni unite della Cassazione, n. 14259 del 7 luglio 2005, deve essere correlato alla qualifica che il candidato va conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltretutto, l'accesso nell'area superiore del personale interno o esterno implica, esso stesso, un ampliamento della pianta organica".

Altra importante novità introdotta dal decreto legge è costituita dalla disposizione che impone alle amministrazioni, ai fini della mobilità collettiva, di effettuare annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica o profilo professionale. Tale rilevazione appare strumentale all'obiettivo di perseguire il migliore utilizzo delle risorse umane assegnate e garantire una ottimale distribuzione attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. In tal modo alla determinazione della dotazione organica complessiva si aggiunge una precisa individuazione della stessa distinta a livello territoriale. Ne consegue che le amministrazioni, ai fini di una maggiore trasparenza e leggibilità del dato complessivo, dovranno definire anche la microorganizzazione delle risorse umane.

Infine si ritiene utile rammentare che il comma 93 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, recepito per le regioni e gli enti locali con i DDPCM 15 febbraio 2006, ha previsto che per rideterminare le dotazioni organiche le amministrazioni adottino misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici mirate ad una razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali. Pertanto le amministrazioni regionali e gli enti locali, nonché gli enti del servizio sanitario nazionale dovranno, in tale sede, considerare anche le previsioni di cui al comma 198 della legge n. 266 del 2005, relativo alla riduzione delle spese di personale, e rivedere i fabbisogni dal punto di vista quantitativo e qualitativo. A tal fine si precisa che nella rideterminazione delle dotazioni organiche non può essere considerata la spesa per il personale a tempo determinato o impegnato in attività socialmente utili o in assegnazione temporanea.

#### 4. La natura delle esigenze e gli strumenti per la provvista di personale

La pianificazione delle attività di provvista di personale deve essere il risultato di un'analisi volta ad individuare il carattere permanente o temporaneo delle esigenze.

Il legislatore ha, infatti, disegnato in maniera puntuale il percorso organizzativo e gli strumenti per una migliore gestione degli apparati, ancorando gli strumenti gestionali alle diverse esigenze dell'amministrazione, nel rispetto delle cause tipiche dei singoli contratti, della contrattazione collettiva e delle leggi sul mercato del lavoro.

Le amministrazioni, inoltre, possono ricorrere a forme contrattuali atipiche, i cui presupposti devono essere attentamente valutati, che possono essere utilizzate per fronteggiare esigenze diverse. Tali contratti saranno trattati separatamente in considerazione del fatto che non costituiscono rapporti di lavoro subordinato.

#### 4.1. Le esigenze permanenti

Le esigenze permanenti possono essere soddisfatte con vari strumenti quali la mobilità ed il reclutamento di personale con contratto a tempo indeterminato o di formazione lavoro.

##### 4.1.1. La mobilità

La mobilità è uno dei più importanti strumenti per la corretta gestione delle risorse umane. Essa consente di perseguire una migliore distribuzione organizzativa del personale nell'ambito della pubblica amministrazione globalmente intesa, di gestire le eccedenze di personale e di consentire lo scambio delle differenti professionalità.

L'ordinamento propone due tipologie di mobilità. La prima prevede la possibilità per le amministrazioni di ricoprire i posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti in servizio presso altra amministrazione, che facciano domanda di trasferimento (articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001). La seconda è diretta a tutelare la conservazione del posto di lavoro di quei dipendenti che si trovino in posizione eccedentaria presso l'amministrazione di appartenenza a causa, ad esempio, di processi di riorganizzazione (articoli 33, 34 e 34 bis del decreto citato).

E' necessario sottolineare che l'istituto della mobilità è dal legislatore preferito rispetto alle ordinarie misure di reclutamento. Infatti, per quanto attiene la mobilità volontaria, l'articolo 30, comma 2, come integrato dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, dispone la nullità degli accordi, atti o clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale. Per la mobilità d'ufficio, invece, il comma 5 dell'articolo 34 bis sancisce che le assunzioni effettuate in violazione del previo esperimento delle procedure di mobilità sono nulle di diritto.

Tale principio è stato ulteriormente ribadito dall'articolo 9 del decreto legge n. 4 del 2006, come convertito, che ha previsto l'istituzione di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, finalizzata all'incontro fra domanda e offerta di mobilità, da tenersi presso il Dipartimento della funzione pubblica con l'intento di agevolare la mobilità volontaria dei pubblici dipendenti.

La previsione richiamata consente, peraltro, di dare piena attuazione alle disposizioni contenute nel comma *2-bis* dell'articolo 30, aggiunto dal decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7 come convertito, la quale è finalizzata a garantire in via prioritaria, rispetto alle procedure concorsuali, l'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando.

Relativamente alla mobilità d'ufficio la già menzionata modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede che ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuino annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica o profilo professionale. Con tale disposizione appare chiara l'intenzione del legislatore di dare più celere attuazione a tutte le disposizioni in tema di mobilità, in quanto l'amministrazione ricevente effettua un monitoraggio periodico delle vacanze per ogni singola sede e profilo o qualifica, agevolando così anche le attività svolte dalle strutture preposte a gestire le liste del personale in disponibilità.

In ultimo appare utile svolgere alcune considerazioni in ordine all'efficacia del principio del previo esperimento delle procedure di mobilità rispetto al reclutamento di personale tramite l'avvio di processi di progressione verticale.

Come noto la pubblica amministrazione può ricoprire parte dei propri fabbisogni con il ricorso a procedure di riqualificazione del personale interno, nel rispetto dell'adeguato accesso dall'esterno, previo superamento di apposita procedura selettiva.

Il problema si pone relativamente alla qualificazione della progressione verticale in termini di nuova assunzione.

Al riguardo è necessario sottolineare che per quanto concerne i passaggi di area il Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, nel parere del 9 novembre 2005, ha avuto modo di affermare che rientrano “nel blocco delle assunzioni anche le progressioni verticali da un'area ad un'altra, poiché, anche in tal caso, si verifica una novazione del rapporto di lavoro, in quanto si tratta di accesso a funzioni più elevate, qualsiasi sia il nomen della posizione funzionale attribuita dalla contrattazione collettiva, che può divergere da contratto a contratto.”

Tale costante giurisprudenza non ignora comunque che la decisione, correttamente assunta, di avviare procedure di progressione professionale nasce da un'attenta analisi organizzativa che l'amministrazione deve compiere in sede di programmazione triennale dei fabbisogni verificando anche l'esistenza, al proprio interno, di professionalità utili. E' in tale sede, infatti, che si devono valutare i percorsi per una razionale riallocazione del personale ed ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con eventuale riduzione del personale impiegato in compiti logistico strumentali e di supporto (si veda l'articolo 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004).

Nei processi di riconversione del personale trova ampio spazio la possibilità di valorizzare le professionalità interne che meglio rispondono al fabbisogno dell'ente, così costituendo una valida alternativa, anche in termini di acquisizione di competenze specifiche e di costi, al reclutamento dall'esterno.

In quest'ottica si ritiene che non trovi applicazione alle procedure di progressione verticale l'art. 34-*bis* ed il principio del previo esperimento della mobilità, in quanto le medesime costituiscono una diretta e più favorevole conseguenza di una precisa scelta organizzativa assunta in sede di programmazione triennale dei fabbisogni.

Al riguardo si sottolinea che l'analisi sulla presenza all'interno di professionalità utili da valorizzare è riservata alla dirigenza e ai competenti uffici del personale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi di rilevazione delle competenze e delle professionalità.

#### 4.1.2. Il reclutamento

Per le esigenze di carattere permanente le amministrazioni possono procedere al reclutamento di personale a tempo indeterminato, i cui principi sono stabiliti dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In particolare il comma 4 dell'articolo citato prevede che le determinazioni per l'avvio di procedure di reclutamento sono adottate sulla base della programmazione triennale dei fabbisogni e che l'avvio delle procedure concorsuali, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, compresa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, sono subordinate all'emanazione di un apposito DPCM, su proposta del ministro per la Funzione pubblica di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.

Per le medesime esigenze è possibile reclutare personale attraverso i contratti di formazione lavoro, tenuto conto che il personale così acquisito è destinato ad essere inserito stabilmente nell'amministrazione. Anche per tale tipologia contrattuale è necessario oggi, come previsto dall'integrazione dell'articolo 35 effettuata dall'articolo 4 del decreto legge n. 4 del 2006, richiedere l'autorizzazione ad avviare la procedura di reclutamento e la medesima deve essere considerata sia in sede di programmazione triennale dei fabbisogni, sia in sede di programmazione annuale. Infatti, occorre osservare come tali contratti prevedano due momenti, uno temporaneo di formazione e l'altro permanente di inserimento stabile nella struttura.

Le amministrazioni interessate, ai fini della relativa autorizzazione dovranno, pertanto, fare apposita richiesta contestualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - U.P.P.A. - Servizio per la programmazione delle assunzioni e reclutamento ed al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – I.G.O.P.

In ultimo si rammenta la normativa relativa alle assunzioni obbligatorie dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 e si richiamano i datori di lavoro pubblici al rispetto della stessa, considerate le importanti conseguenze per la mancata attuazione delle norme. Al riguardo, si sottolinea che l'articolo 7 del decreto legge richiamato, al fine di monitorarne il rispetto, ha previsto che le medesime comunichino semestralmente, e comunque entro il 31 dicembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco del personale disabile collocato nel proprio organico e le assunzioni relative effettuate nell'anno e previste nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni. In particolare, i dati da trasmettere sono relativi alla percentuale di personale assunta appartenente a tali categorie, alle modalità di reclutamento (convenzione, chiamata numerica, etc) ed ai profili attribuiti.

La previsione deve essere considerata comprensiva di tutte le categorie protette, e non solo dei disabili, in forza del rinvio esplicito alla legge che le disciplina. Inoltre, si sottolinea che le amministrazioni sottoposte a tale obbligo informativo sono quelle elencate al comma 4 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

## 4.2. Le esigenze temporanee

Sono da intendersi quali esigenze temporanee quelle destinate ad esaurirsi nel breve e medio periodo. Queste ultime richiedono l'utilizzo delle forme contrattuali flessibili, del comando e di altre tipologie di contratti atipici.

### 4.2.1. Le forme contrattuali flessibili di assunzione

Per quanto concerne le esigenze temporanee è necessario riferirsi all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 come modificato dal decreto legge n. 4 del 2006, che ha inserito il comma 1-*bis*.

In generale occorre osservare che l'innovazione normativa relativa alle forme contrattuali flessibili riguarda due distinti profili. Il primo attiene alla tipologia delle esigenze che ne legittimano il ricorso. Il secondo attiene invece ad un profilo organizzativo che discende dalla necessità di attivare prioritariamente alcuni strumenti rispetto ad altri.

In particolare viene specificato che le pubbliche amministrazioni possono attivare le forme contrattuali flessibili, richiamate al comma 1, solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivare contratti di somministrazione a tempo determinato, ovvero di esternalizzazione ed appalto dei servizi. Al riguardo occorre sottolineare che la disposizione in commento dimostra il favor accordato dal legislatore a tali ultime tipologie contrattuali, laddove con il ricorso ad esse l'amministrazione possa soddisfare le proprie esigenze in maniera più efficiente rispetto al ricorso agli altri contratti di lavoro flessibile.

La *ratio* di tale intervento deve essere ricondotta alla loro utilizzazione impropria, con particolare riferimento ai contratti a tempo determinato, spesso non legata alla temporaneità delle esigenze. Infatti negli ultimi anni si è reso necessario intervenire, con diverse disposizioni, a prorogare i contratti a tempo determinato ed i contratti di formazione lavoro già in essere, nonché ad assicurare con carattere di continuità la prosecuzione delle attività svolte dal personale così impiegato (si veda al riguardo, da ultimo, l'articolo 1, comma 247 della legge n. 266 del 2005). Ciò anche in considerazione delle aspettative inopportunoamente generatesi nei lavoratori reclutati temporaneamente.

L'obiettivo di evitare il ricorso eccessivo ai rapporti di lavoro a tempo determinato è motivato non solo per evidenti ragioni finanziarie ma anche per l'impatto gestionale che un utilizzo improprio dei rapporti flessibili crea. Al riguardo, è da sottolineare che il datore di lavoro pubblico viene richiamato ad assicurare il rispetto dei principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto. In virtù di quanto

stabilito al comma 2 dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, contrariamente a quanto avviene nel settore privato, in nessun modo è possibile la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato benché venga accertata la violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori. L'eventuale comportamento illegittimo delle amministrazioni, pur non comportando la possibilità di pronunciamenti aventi valore costitutivo di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, determinerà comunque l'obbligo di risarcire il lavoratore e una responsabilità del dirigente datore di lavoro.

Si rammenta con l'occasione la necessità di procedere sempre e comunque a procedure selettive quando si intende reclutare, seppur temporaneamente, il personale nel rispetto del principio di imparzialità. Le amministrazioni pertanto dovranno dotarsi di un apposito regolamento sul reclutamento di personale con rapporti di lavoro flessibile nel rispetto del quale predisporre i relativi bandi di selezione.

Si ravvisa una ulteriore novità introdotta dal decreto legge che è intervenuto a sottoporre anche le procedure di reclutamento di personale a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione lavoro, alla procedura autorizzatoria di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la quale deve tener conto del vincolo di spesa previsto dal comma 187 della legge n. 266 del 2005.

Per una corretta interpretazione di tale ultima disposizione del decreto è necessario svolgere alcune considerazioni.

I contratti di lavoro a tempo determinato hanno, per loro natura, una diversa ragione d'essere rispetto ai contratti di formazione lavoro. I primi rispondono esclusivamente all'esigenza di far fronte a fabbisogni temporanei ed hanno una durata determinata. I secondi, invece, essendo finalizzati a formare personale destinato a far parte stabilmente della struttura, a seguito della conversione del contratto in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, consentono di venire incontro ad una esigenza permanente. E' da sottolineare, tuttavia, che al momento dell'avvio della relativa procedura di reclutamento l'amministrazione deve verificare la sussistenza di esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale previste dalla norma. Conseguentemente tali contratti potranno essere presi in considerazione solo nel momento in cui vi sia la presunzione che le esigenze temporanee si possano trasformare in futuro in permanenti. Per tale ultima tipologia contrattuale pertanto è necessario sempre richiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche se riferite ad una sola unità.

Per quanto concerne quest'ultimi si ritiene utile avanzare alcune considerazioni in merito alla compatibilità delle causali stabilite dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 368 del 2001 (recepimento della direttiva comunitaria 1999/70/CE) con le richiamate esigenze temporanee ed eccezionali che l'articolo 36 del decreto legislativo impone alle amministrazioni pubbliche quale presupposto per l'attivazione di tali contratti.

La disciplina comunitaria, nel regolare nuovamente la materia, prescinde dal carattere temporale dell'esigenza, facendo, invece, riferimento alle necessità riconducibili alle caratteristiche proprie della singola organizzazione produttiva. Infatti tale provvedimento

consente l'apposizione di un termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato "a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo".

Come chiarito dalla circolare n. 42 del 1° agosto 2002 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali le disposizioni sulle causali si caratterizzano per essere una "norma aperta, individuativa per grandi linee dei casi in cui la ricorrenza di esigenze oggettive dell'organizzazione di impresa determina l'ammissibilità del ricorso a rapporti a tempo." Inoltre nella medesima circolare si afferma che "alla stregua della nuova disciplina legale la temporaneità della prestazione è, semplicemente, la dimensione in cui deve essere misurata la ragionevolezza delle esigenze (...) Il contratto a termine dovrà, pertanto, essere considerato lecito in tutte le circostanze, individuate dal datore di lavoro sulla base di criteri di normalità tecnico-organizzativa, ovvero per ipotesi sostitutive, nelle quali non si può esigere necessariamente una assunzione a tempo indeterminato." Pertanto le causali individuate dal decreto legislativo n. 368 del 2001 sono perfettamente compatibili con le citate esigenze temporanee ed eccezionali previste dal decreto legge n. 4 del 2006 con riferimento alle pubbliche amministrazioni. Queste ultime, quindi, potranno ricorrere al contratto a tempo determinato per ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di natura temporanea.

Il legislatore, in sede di conversione, ha inserito un ulteriore comma (1-bis.1), all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel quale è stabilito che le disposizioni contenute al comma 1-bis costituiscono norme di principio per l'utilizzo di forme contrattuali flessibili negli enti locali. Pertanto, conformemente a quanto già previsto dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 165 del 2001 relativamente ai principi di organizzazione contenuti nell'articolo 4 e al Capo II del medesimo decreto, tali enti, nell'esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare, dovranno adeguare i propri ordinamenti ai principi sanciti dal legislatore statale in merito al corretto utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile.

In conclusione, anche con l'adozione del decreto legge n. 4 del 2006, il legislatore conferma la propria intenzione a prevedere l'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibili nell'ottica del risparmio della spesa, al fine di non incrementare il numero dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato in attuazione degli obiettivi di snellimento delle strutture, e di operare nel rispetto della finalità di cui all'art. 1, comma 1, lett. c), del d.lgs. 165/2001 diretta a realizzare innanzi tutto la migliore utilizzazione delle risorse umane già presenti nelle pubbliche amministrazioni.

## 5. Le forme contrattuali atipiche

### 5.1. I lavoratori impiegati in attività socialmente utili

I lavori socialmente utili consistono in quelle attività che abbiano per oggetto opere o fornitura di servizi di utilità collettiva, tramite l'utilizzo di alcune tipologie di lavoratori in condizioni svantaggiate e la cui gestione è demandata alle Regioni, con la finalità di favorire il reinserimento di tali soggetti nel circuito lavorativo.

Considerata l'importanza dell'interesse richiamato, il legislatore è intervenuto a dettare diverse disposizioni tendenti alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (ad esempio si vedano il decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 8; l'articolo 50 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché l'articolo 8-*bis*, comma 1, del decreto legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005).

Al riguardo l'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni di questo dipartimento ha avuto modo di ribadire come non sia possibile stabilizzare i lavoratori in questione presso le amministrazioni per le quali operano al di fuori delle disposizioni di legge, già richiamate nel paragrafo relativo al reclutamento, così sottolineando la necessità che siano avviate apposite procedure, ad esempio mediante concorsi per esami e titoli. In merito si dovrà tenere conto della rideterminazione delle dotazioni organiche di cui al comma 93 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 e secondo le modalità e i limiti previsti dall'accordo raggiunto in conferenza unificata il 24 novembre 2005 attuativo del comma 98 dell'art. 1 della citata legge 311 del 2004. Eventuali eccedenze temporanee di personale derivanti dall'esaurimento dei posti disponibili e previsti nella dotazione organica, devono essere riassorbite con le future cessazioni, oltre a dover essere rispettati gli adempimenti di cui all'art. 34 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il decreto legge n. 4 del 2006 è intervenuto ad aggiungere un comma 1-*ter* all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 nel quale viene stabilito che le pubbliche amministrazioni dovranno trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo di lavoratori socialmente utili.

La *ratio* di tale intervento deve essere ricercata nella necessità di consentire il monitoraggio della spesa delle amministrazioni derivante dalla stipula delle convenzioni, quale spesa rientrante in quelle indicate al comma 198 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, come richiamato dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, n. 9 del 2006. Infatti tale spesa grava sulle voci relative al personale (si veda il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici SIOPE) e, considerato il favore del legislatore alla stabilizzazione, la stessa sembra destinata a crescere così determinando l'esigenza di un suo attento monitoraggio da parte delle amministrazioni a ciò deputate.

## 5.2. La somministrazione

Le pubbliche amministrazioni possono utilizzare tale tipologia contrattuale sia per esigenze temporanee di breve e medio periodo.

Il contratto di somministrazione di lavoro è disciplinato dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. La somministrazione a tempo determinato, diversamente dallo *staff leasing*, si applica anche alle pubbliche amministrazioni in forza della previsione contenuta nell'articolo 86, comma 9, del decreto stesso. Si tratta di un contratto di prestazione di servizi il cui oggetto è costituito dalla fornitura di prestazioni professionali di lavoratori dipendenti dell'agenzia, messi a disposizione dell'utilizzatore ed inseriti nella

struttura organizzativa di quest'ultimo per tutta la durata della somministrazione. L'attività, che ha i contenuti tipici del lavoro subordinato, è svolta nell'interesse dell'amministrazione utilizzatrice, nonché sotto la sua direzione ed il suo controllo.

Le disposizioni relative alla somministrazione a tempo determinato sono oggi pienamente applicabili alle pubbliche amministrazioni. Nella fase programmatica, già richiamata nel paragrafo 3, le amministrazioni dovranno valutare la convenienza effettiva del ricorso ai contratti di somministrazione. A tali fini dovranno, in primo luogo, verificare la rispondenza delle proprie esigenze con le causali previste relative a ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore, ed alla disciplina contrattuale. Successivamente dovranno individuare esattamente la tipologia di personale necessaria, per professionalità e qualifica di inserimento, in modo da poter individuare puntualmente il costo dei singoli lavoratori somministrati.

Pertanto occorrerà effettuare un'attenta analisi costi-benefici considerando i costi ed i tempi della selezione che eventualmente l'agenzia dovrà svolgere, nonché la qualità del personale somministrato, il percorso formativo specifico effettuato e l'aggiornamento previsto.

Nel valutare le offerte si dovrà, inoltre, tenere conto del costo effettivo del personale quale parametro di riferimento essenziale, nonché della professionalità del personale da fornirsi in somministrazione e della specifica formazione effettuata o da effettuarsi.

In questa sede è necessario sottolineare che il personale somministrato non è dipendente dell'utilizzatore, anche se è inserito nella sua organizzazione, bensì dell'agenzia di somministrazione. Pertanto al personale somministrato non è possibile applicare direttamente le disposizioni normative e contrattuali dirette ai lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Ne consegue che sarà necessario inserire apposite clausole nel capitolato d'appalto e nel contratto di somministrazione nelle quali siano individuati specifici obblighi di riservatezza, di esclusività della prestazione e di non concorrenza. Ciò comporta che lo statuto sostanziale del lavoratore somministrato deve essere sovrapponibile a quello degli altri dipendenti dell'utilizzatore, in applicazione delle precise scelte del legislatore europeo in tema di parità di trattamento. L'individuazione delle infrazioni disciplinari ed il concreto esercizio del potere disciplinare, sebbene formalmente incardinato in capo all'agenzia, non potranno che essere regolati in base alla disciplina applicabile presso l'amministrazione utilizzatrice.

## 6. Considerazioni conclusive

A termine di quanto fino ad ora rappresentato si ritiene necessario avanzare alcune considerazioni conclusive in merito alla organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni e alla gestione delle risorse umane.

La cultura che deve guidare gli amministratori pubblici in materia di gestione del personale, volta al perseguimento dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, impone necessariamente un'attenta analisi dell'organizzazione del lavoro e degli strumenti gestionali

proposti dall'ordinamento nonché una valutazione degli stessi da svolgersi con un approccio innovativo volto a sfruttare le migliori esperienze e sperimentare nuove tecnologie.

In un contesto di scarsità di risorse, anche umane, si impone un maggiore sfruttamento delle nuove tecnologie e della comunicazione (ICT) che le pubbliche amministrazioni possono applicare ad un vasto campo di funzioni amministrative. “In particolare, il potenziale *networking* offerto da internet e dalle sue tecnologie ha il potenziale di trasformare le strutture e le procedure amministrative” (OECD/PUMA, 2001).

Infatti, i nuovi strumenti rappresentati dal *e-Government* (protocollo informatico, informatizzazione flussi documentali e dei processi, comunicazione digitale), dal *e-procurement*, e dall'*e-learning* consentono importanti economie di scala e risparmi di spesa, nonché tempistiche nettamente inferiori, che comportano, necessariamente, una particolare attenzione alla riallocazione delle risorse umane ed alla loro valorizzazione.

Al riguardo acquista particolare rilevanza l'attività di formazione ed aggiornamento del personale che deve essere oggetto di una precisa programmazione e pianificazione da parte dei dirigenti, in quanto strumento utile a rendere effettivo l'attuazione del principio di migliore utilizzazione delle risorse umane e della acquisizione delle necessarie professionalità all'interno della stessa amministrazione.

In sintesi una efficiente gestione delle risorse umane costituisce un aspetto essenziale delle organizzazioni produttive, in particolar modo di quelle cosiddette “*labour intensive*”, quali sono le pubbliche amministrazioni, sulla quale si impernano tutti gli strumenti gestionali a disposizione della dirigenza, e dalla quale, in sostanza, discende la possibilità di perseguire le finalità istituzionali attribuite alle strutture pubbliche.

[\*torna al Sommario\*](#)

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

e

Ministero dell'economia e delle finanze

Dipartimento della ragioneria generale dello Stato

Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico

prot. n. DFP/19020/06/1.2.3.2

- Alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
- Alle agenzie
- Agli enti pubblici non economici
- Agli enti di ricerca
- Agli enti di cui all'art. 70, c. 4, del d.lgs. n. 165 del 2001
- Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca  
Dipartimento per l'istruzione (per le istituzioni scolastiche)

Oggetto: attuazione dell'art. 1, commi 228 e 229, della legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per il 2006 – fondo per la mobilità – ricognizione.

Gli interventi normativi susseguitisi negli ultimi anni in materia di gestione delle risorse umane hanno attribuito notevole rilievo all'attuazione delle procedure di mobilità dei dipendenti pubblici nell'ottica della razionalizzazione e maggiore efficienza dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, anche ai fini del contenimento delle spese per il personale.

In questo contesto, per la prima volta la legge finanziaria ha stanziato apposite risorse per agevolare la mobilità. In particolare, l'art. 1, commi 228 e 229, della legge n. 266 del 2005 ha istituito un fondo pari a 20 milioni di euro a decorrere dal 2006, da destinare alle amministrazioni che attuino la mobilità di personale non dirigenziale mediante avvisi, bandi o finalizzata all'acquisizione di dipendenti eccedentari specificamente per la copertura di sedi che presentino vacanze di organico superiori al 40%.

La *ratio* della disposizione è quella di favorire, mediante incentivi finanziari, gli spostamenti di personale verso le sedi più disagiate ossia quelle sedi in cui è più pressante l'esigenza di soddisfare il fabbisogno professionale e nelle quali quindi la percentuale di posti vacanti è molto elevata, ad esempio per l'influenza di fattori territoriali e sociali.

La norma rinvia la definizione delle modalità di riparto delle risorse contenute nel fondo ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del ministro per la Funzione pubblica di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.

L'attribuzione delle risorse alle singole amministrazioni è poi rimessa ad un successivo decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il ministro per la Funzione pubblica. Il presupposto per l'attribuzione è rappresentato dalla concreta attuazione della mobilità.

L'attuazione della normativa illustrata richiede l'espletamento di una preventiva istruttoria, considerato anche il suo carattere innovativo, per conoscere il numero e la tipologia delle amministrazioni potenzialmente interessate al processo, nonché per valutare il tipo e la portata degli interventi realizzabili mediante gli stanziamenti.

L'agevolazione è rivolta a tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie incluse le agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca e agli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'ampiezza e la diversa tipologia dei destinatari determina l'esigenza di acquisire informazioni circa la struttura della dotazione organica dei soggetti potenzialmente interessati, la consistenza del personale in servizio e, conseguentemente, il tasso di vacanze di organico riscontrabile per ciascuna realtà.

La presente lettera quindi ha lo scopo di sollecitare le amministrazioni in indirizzo a trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze i dati e le informazioni necessarie secondo le indicazioni di seguito riportate.

Le informazioni debbono essere inviate dalle pubbliche amministrazioni per le quali ricorrono i seguenti presupposti:

- sussistenza di una ripartizione della dotazione organica per sede, risultante da atti adottati dagli organi competenti a seconda di ciascun ordinamento; ai fini della presente ricognizione per "sede" si intende l'unità organizzativa, semplice o complessa, definita all'interno della dotazione organica complessiva, che ne rappresenta un'articolazione sul territorio per lo svolgimento di funzioni e/o l'espletamento di servizi a livello decentrato;

- sussistenza attuale di vacanze di organico superiori al 40% con riferimento ad una o più sedi disagiate; le vacanze di organico risultano dal raffronto tra la dotazione vigente e il personale in servizio calcolato sulla sede considerata; ai fini della presente ricognizione rilevano le vacanze complessive, riferite al personale appartenente a tutte le posizioni professionali;
- intenzione di acquisire personale dall'esterno da destinare alle sedi disagiate ovvero di attuare spostamenti interni di dipendenti verso sedi disagiate tramite l'adozione di bandi o avvisi di mobilità oppure l'intenzione di concedere l'assenso al trasferimento di dipendenti per i quali sia stata rilevata l'eccedenza o siano stati collocati in disponibilità ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 o ancora di docenti dichiarati inidonei al servizio ai sensi dell'art. 35 della l. n. 289 del 2002, nonché di personale in mobilità per effetto di processi di processi di trasformazione o soppressione di amministrazioni pubbliche.

Le informazioni e la documentazione da trasmettere sono le seguenti:

- atti di adozione della dotazione organica complessiva e di sede perfezionati, ossia muniti dell'approvazione delle amministrazioni vigilanti o degli organi di controllo previsti dalla normativa vigente (ove pubblicati sulla Gazzetta ufficiale è sufficiente fornire gli estremi della pubblicazione);
- attestazione del competente organo circa il personale complessivamente in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nell'amministrazione e nelle sedi disagiate, con distinzione per area e posizione professionale;
- bandi o avvisi, ove già adottati, finalizzati alla copertura delle vacanze nelle sedi disagiate, ovvero atti adottati per l'assunzione con mobilità di personale eccedentario o collocato in disponibilità o di docenti dichiarati inidonei al servizio ai sensi dell'art. 35 della l. n. 289 del 2002;
- relazione esplicativa del processo che l'amministrazione intende seguire per l'attuazione dei trasferimenti, con indicazione dei costi complessivi lordi per ciascuna posizione che si intende ricoprire mediante la procedura di mobilità.

Le informazioni richieste dovranno pervenire entro 15 giorni dalla pubblicazione dell'avviso in Gazzetta ufficiale dell'inserimento della presente nota sul sito internet del Dipartimento della funzione pubblica ai seguenti riferimenti:

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica – Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni – Servizio mobilità
- Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico

Il direttore dell'U.P.P.A.

L'ispettore dell'IGOP

Roma, 10 maggio 2006

*[torna al Sommario](#)*

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Direttiva 6 giugno 2006.

Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006.

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ed in particolare l'art. 5, comma 2, lettera a), in base al quale il Presidente del Consiglio dei ministri indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

tenuto conto dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea;

visto il Programma di stabilità e crescita, aggiornato a dicembre 2005 e comunicato all'Unione europea;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006);

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 267, concernente bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008;

vista la relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2006 e situazione di cassa al 31 dicembre 2005, presentata il 5 aprile 2006;

ritenuta l'opportunità di ribadire l'esigenza che le amministrazioni pubbliche assumano comportamenti coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmati, assicurando, tra l'altro, il rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti dalla complessiva manovra finanziaria per l'anno 2006;

ritenuto che, per gli enti territoriali, il raggiungimento degli obiettivi programmati presuppone l'assunzione di comportamenti coerenti con gli obblighi previsti dall'ordinamento vigente e dall'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005;

vista la deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 1° giugno 2006;

adotta

la seguente direttiva con cui si ridefiniscono tutti i criteri e le priorità, di carattere generale, da rispettare per il coordinamento dell'azione amministrativa e per un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, con la finalità prioritaria di assicurare il massimo grado di realizzazione degli obiettivi programmati.

In via preliminare si sottolinea che la responsabilità prioritaria nella realizzazione degli obiettivi resta intestata a ciascun dicastero di spesa, le cui esigenze dovranno trovare una prima risposta entro gli spazi di flessibilità e di riallocazione al margine delle risorse autorizzate già riconosciuti dalla vigente normativa contabile. Ciascun ministro attiverà attraverso il coinvolgimento dei dirigenti del proprio dicastero un'accurata ricognizione degli interventi di spesa in gestione posti a fronte con gli obiettivi prioritari indicati nella presente direttiva. Tale revisione riguarderà l'insieme della dotazione finanziaria assegnata a ciascun dicastero. Contestualmente, sulla base degli strumenti di controllo in vigore, ogni ministro provvederà ad attivare, ove non l'abbia già fatto, sistemi semplici di misurazione delle attività svolte, attraverso indicatori di risultato, la cui formulazione e gestione resta affidata, in via immediata, agli stessi dirigenti responsabili dei risultati che essi stessi reputano raggiungibili.

Tale attività assumerà un significato centrale nella riformulazione delle previsioni a legislazione vigente per il triennio 2007-2009.

a) Contenimento per via amministrativa.

L'azione di ciascun dicastero, ente e organismo pubblico sarà improntata, nel restante periodo dell'anno 2006, al più rigoroso contenimento della spesa, nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge finanziaria 2006, riportate nell'allegato che costituisce parte integrante della presente direttiva, anche sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in particolare con le circolari n. 1 dell'11 gennaio 2006 (Enti pubblici – bilancio di previsione 2006), n. 7 del 14 febbraio 2006 (Gestione del bilancio dello Stato), n. 8 (Patto di stabilità interno) e n. 9 (Spese per il personale delle amministrazioni regionali, enti locali, ecc.) del 17 febbraio 2006, n. 10 del 27 febbraio 2006 (Istruzioni regionali sulla redazione del bilancio di previsione economico-patrimoniale 2006 delle aziende sanitarie, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie), n. 12 del 13 marzo 2006 (Disposizioni in materia di rinnovi di contratti delle pubbliche amministrazioni per forniture di beni e servizi) e n. 17 del 21 aprile 2006 (Assestamento del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006).

b) Comportamenti selettivi.

Saranno adottati comportamenti altamente selettivi nella gestione delle spese e comunque escluse o riprogrammate tutte le iniziative miranti ad incrementare l'azione amministrativa suscettibili di determinare un aumento degli oneri, ovvero verranno poste in essere quelle iniziative che, a parità di costi, possano migliorare l'azione amministrativa medesima.

c) Monitoraggio.

Gli uffici competenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato continueranno ad assicurare le necessarie, tempestive iniziative di monitoraggio, in relazione all'attuazione di tutte le misure di contenimento e/o razionalizzazione della spesa di cui alla legge finanziaria 2006. Saranno, conseguentemente, assunte tutte le iniziative idonee ad assicurare il rigoroso rispetto dei limiti di spesa previsti.

d) Organici e retribuzioni.

Le amministrazioni dovranno altresì continuare a garantire il rispetto delle disposizioni di contenimento degli organici, nonché dei vincoli in materia di nuove assunzioni a tempo indeterminato di cui alla legge n. 311 del 2004. Per le assunzioni a tempo determinato e per tutte le altre

tipologie di lavoro flessibile si ricorda che il comma 187 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, prevede che a decorrere dall'anno 2006 le amministrazioni possono avvalersi di tali tipologie di personale nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003. Tale limite di spesa va assolutamente rispettato.

Al netto delle innovazioni che saranno introdotte con ulteriori interventi normativi, va sottolineato che tutta la strumentazione richiamata alla lettera a) deve essere utilizzata per mantenere sotto stretto controllo tutti i fattori di crescita extra contrattuale delle retribuzioni: indennità, straordinari, missioni, consulenze esterne, ecc.

e) Convenzioni CONSIP.

Saranno accertati con appositi successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'economia e delle finanze, i presupposti di obbligatorietà per l'adesione, da parte delle pubbliche amministrazioni interessate, alle convenzioni quadro CONSIP, ovvero per l'utilizzo dei relativi parametri di prezzo-qualità ridotti del 20 per cento, per l'acquisto di beni e servizi comparabili, ai sensi del comma 22 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

f) Studi e incarichi.

Le amministrazioni interessate, con riguardo alle spese per studi e incarichi di consulenza, rappresentanza, pubblicità, autovetture, di cui ai commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria, provvedono, se necessario, alla rinegoziazione dei contratti in essere al fine di ricondurre la spesa nell'ambito dei limiti stabiliti, anche riducendo il livello delle prestazioni previsto dal preesistente rapporto contrattuale.

g) Obbligo di invio alla Corte dei conti.

Le amministrazioni interessate, con riguardo alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, di cui ai commi 9, 10, 56 e 57 dell'art. 1 della predetta legge finanziaria, sono tenute al rigoroso e puntuale rispetto dell'obbligo di invio alla Corte dei conti degli atti di spesa di importo superiore a 5 mila euro, ai sensi del comma 173 dell'art. 1 della medesima legge; il puntuale riscontro di tale adempimento costituirà oggetto di specifico accertamento da parte dei competenti uffici centrali di bilancio.

h) Compensazione tra poste.

Come sottolineato nella parte preliminare della presente direttiva, le amministrazioni dello Stato, al fine di fare fronte alle esigenze, nel puntuale rispetto delle misure di contenimento, dovranno in primo luogo utilizzare le procedure di compensazione tra poste di bilancio consentite dalle disposizioni vigenti.

i) Assunzione di impegni ed emissione di titoli di pagamento.

In caso di segnalazione, da parte degli uffici centrali di bilancio ovvero dei servizi di controllo interno, di andamenti di spesa tali da non assicurare il rispetto delle originarie previsioni, i ministri competenti sono tenuti a sospendere, senza indugio, anche in via temporanea, l'assunzione di impegni o l'emissione di titoli di pagamento, ai sensi del comma 21 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

l) Assestamento del bilancio.

Con riferimento alle proposte per la definizione del disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per il corrente anno, le amministrazioni interessate si atterranno rigorosamente al rispetto di tutte le disposizioni emanate con la predetta circolare n. 17 del 21 aprile 2006 ed in particolare all'obbligo di idonea compensazione di eventuali maggiori esigenze rispetto alle dotazioni iniziali, ove consentite; tale compensazione dovrà assicurare l'equilibrio di copertura, oltre che con riguardo al saldo netto da finanziare del bilancio statale, anche con riferimento al fabbisogno e all'indebitamento netto.

m) Coperture finanziarie e relazioni tecniche.

Le coperture finanziarie dei nuovi provvedimenti devono essere idonee a garantire il rispetto dell'art. 81 della Costituzione, nonché degli obiettivi contenuti nel Patto di stabilità, in relazione agli impatti sui saldi di finanza pubblica. A tale fine le amministrazioni proponenti dovranno corredare ciascun provvedimento della prescritta relazione tecnica, redatta secondo il modello standard previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, concernente «Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo», pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2005; nella relazione tecnica va dimostrato l'equilibrio di copertura con riguardo al saldo netto da finanziare del bilancio statale, al fabbisogno e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Le iniziative legislative non saranno prese in considerazione se prive di relazioni tecniche o, comunque, se le stesse siano redatte in difformità dal prescritto modello standard.

n) Contributi pluriennali.

Con riferimento ai contributi previsti ai sensi dell'art. 4, comma 177, della legge n. 350 del 2003, al fine di evitare che in sede di attuazione degli interventi finanziati con contributi pluriennali si verifichino effetti non in linea con il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica fissati nel Programma di stabilità, si impartiscono le seguenti nuove istruzioni operative che sostituiscono quelle previste dalla circolare n. 13 del 5 aprile 2004:

- la concessione di contribuzioni pari all'intero ammontare del costo dell'opera comprensivo degli oneri di finanziamento va subordinata a specifica decretazione del ministro competente, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, previa verifica dell'assenza di effetti peggiorativi dei saldi di finanza pubblica; in caso contrario dovrà essere esclusa;

- nell'ambito degli adempimenti procedurali connessi con la concessione della contribuzione, non devono porsi in essere atti, anche di sola delega all'incasso, dai quali consegna, direttamente o indirettamente, che le eventuali operazioni finanziarie per il finanziamento dell'intervento vengano a risultare classificate secondo i principi contabili per la rilevazione del debito a totale carico dello Stato, con corrispondente accollo del relativo debito. In particolare, le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali non possono rilasciare delega all'incasso di propri crediti per contribuzioni da amministrazioni statali, a garanzia dell'ammortamento di mutui attivati da soggetti esterni all'aggregato delle amministrazioni pubbliche;

- nel medesimo atto concessivo l'erogazione della contribuzione dovrà avere un proprio profilo temporale non legato a specifici stati di avanzamento lavori, anche se subordinato, a condizione di revoca e recupero delle contribuzioni già corrisposte, ad adempimenti procedurali di certificazione e monitoraggio della realizzazione degli interventi; le amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle statali, potranno rilasciare atti di certificazione della sussistenza di crediti nei propri confronti senza correlata assunzione di obblighi diretti di pagamento a favore di soggetti diversi dal beneficiario.

o) Incentivi alle imprese.

I pagamenti di bilancio per incentivi alle imprese connessi con gli strumenti della programmazione negoziata potranno essere operati esclusivamente con accreditati alla contabilità speciale del Fondo innovazione tecnologica; le erogazioni a valere sulle risorse disponibili dovranno essere effettuate nel rispetto del limite previsto dal comma 33 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

p) Imposte e canoni.

Ai fini della verifica del rispetto dei limiti delle spese previsti dalle singole norme di contenimento dovranno essere considerati anche i versamenti delle somme dovute per imposte e per il pagamento di canoni o servizi ad altre amministrazioni pubbliche.

q) Analisi degli effetti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato assicurerà specifiche analisi degli effetti delle iniziative di limitazione della spesa richiamate nella presente direttiva.

Il Presidente: Prodi

Registrata alla Corte dei conti il 13 giugno 2006.

Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei ministri, registro n. 8, foglio n. 123.

Elenco delle disposizioni di contenimento/razionalizzazione della spesa pubblica.

Legge finanziaria 2006, n. 266 del 2005.

Comma 5 - Destinazione proventi dismissioni patrimonio immobiliare dello Stato alla riduzione del debito. Una eventuale diversa destinazione è subordinata alla verifica con la Commissione europea della compatibilità con gli obiettivi indicati nel Patto di stabilità e crescita.

Comma 6 - Rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei ministeri, concernenti spese per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria (escluso il comparto della sicurezza pubblica e del soccorso).

Commi 7 e 8 - Assunzione mensile degli impegni di spesa per dodicesimi (esclusi comparto della sicurezza e del soccorso, spese aventi natura obbligatoria, ovvero non frazionabili in dodicesimi, interessi, ecc.) per le amministrazioni dello Stato. Flessibilità del bilancio.

Commi 9, 10 e 11 - Contenimento delle spese per studi, consulenze, rappresentanza, convegni, mostre, pubblicità, autovetture nella misura massima del 50% di quelle sostenute nel 2004.

Comma 13 - Rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei ministeri, concernenti spese per investimenti fissi lordi non aventi natura obbligatoria (escluso il comparto della sicurezza pubblica e del soccorso).

Comma 14 - Contenimento spese per i centri di accoglienza e per i centri di permanenza temporanea e assistenza (schema di capitolato di gara d'appalto unico per il funzionamento di dette strutture, da stabilire con decreto del ministro dell'interno).

Commi 15 e 16 - Istituzione nello stato di previsione di ciascun ministero del Fondo per i trasferimenti correnti alle imprese (comma 15); individuazione da parte dei ministri competenti della destinazione delle disponibilità del Fondo alle tipologie di intervento e conseguenti variazioni di bilancio da parte del ministro dell'economia e delle finanze (comma 16).

Comma 20 - Riduzione del 10% delle autorizzazioni di spesa regolate per legge e istituzione in ciascuno stato di previsione della spesa di un fondo di parte corrente e di un fondo in conto capitale con una dotazione pari al 10% degli stanziamenti ridotti della misura indicata (10%).

Comma 21 - Sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione dei titoli di pagamento nel caso di andamenti di spesa tali da non assicurare il rispetto delle originarie previsioni e nel caso di non rispondenza a criteri di efficienza e di efficacia dei programmi di attività correlati agli obiettivi assegnati.

Comma 22 - Obbligo di adesione alle convenzioni CONSIP - Casi di applicabilità del ricorso alle convenzioni quadro ovvero ai parametri di prezzo-qualità ridotti del 20%.

Commi da 23 a 26 - Limitazioni in materia di acquisizione di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni.

Commi da 32 a 40 - Limitazione dei pagamenti per investimenti fissi lordi del bilancio dello Stato, delle erogazioni alle imprese a carico del Fondo innovazione tecnologica e delle spese di investimento effettuate da ANAS, nonché limitazioni e vincoli ai prelievi dalle contabilità speciali intestate a taluni soggetti titolari delle stesse.

Comma 46 - Limitazioni in materia di riassegnazioni di entrate (per un importo complessivo non superiore a quelle effettuate nell'anno 2005).

Commi 48 e 49 - Versamento all'entrata del bilancio dello Stato entro giugno 2006 delle somme accantonate da enti pubblici ai sensi del decreto ministeriale 29 novembre 2002.

Commi 52, 53 e 54 - Riduzione del 10% rispettivamente: delle indennità mensili dei membri del Parlamento nazionale ed europeo; del trattamento economico dei Sottosegretari di Stato; delle indennità dei membri eletti nelle regioni e negli enti locali (indennità di funzione, gettoni di presenza ed altre utilità per la partecipazione ad organi collegiali in regione della carica rivestita).

Comma 55 - Blocco per un triennio degli incrementi dei trattamenti economici di cui al comma 53 come ridotti ai sensi del medesimo comma.

Commi 56 e 57 - Riduzione automatica del 10% dei compensi per incarichi di consulenza rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005, nonché determinazione del limite di spesa per la stipula dei contratti di consulenza nell'importo risultante alla data del 30 settembre 2005 ridotto del 10%.

Commi 58 e 59 - Riduzione automatica del 10% rispetto agli importi risultanti al 30 settembre 2005 di indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione ed organi collegiali comunque denominati. Blocco per un triennio degli incrementi degli emolumenti come rideterminati.

Comma 60 - Estensione dei commi 58 e 59 ai componenti del Servizio consultivo ed ispettivo tributario ed agli organismi collegiali con trattamento economico rapportato.

Comma 62 - Riduzione del 10% dei compensi fruiti dai componenti degli organi di autogoverno delle diverse magistrature e del CNEL.

Commi da 138 a 150 - Disposizioni riguardanti il Patto di stabilità interno.

Comma 187 - La norma prevede che, a decorrere dall'anno 2006, le amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 60% della spesa sostenuta per gli stessi scopi nell'anno 2003.

Comma 188 - La disposizione esclude dal suddetto limite gli enti di ricerca, con riferimento a progetti di ricerca e innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti.

Commi 189, 190 e 192 - Prevedono rispettivamente: blocco a decorrere dell'anno 2006 nel limite di quello previsto nell'anno 2004 dell'ammontare dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrative delle amministrazioni dello Stato; divieto di costituzione di fondi in assenza di apposita certificazione degli organi di controllo; inclusione degli oneri a carico dell'amministrazione negli importi aggiuntivi per la costituzione dei fondi.

Comma 197 - Riduzione del 10% degli stanziamenti dei compensi per lavoro straordinario del personale in servizio nelle amministrazioni dello Stato.

Commi da 198 a 206 - Concorso delle regioni e degli enti locali al contenimento degli oneri di personale. Costituiscono un organico disegno normativo diretto e limitare, per regioni, enti locali ed enti del S.S.N., la dinamica di crescita delle spese di personale derivanti da fattori diversi

dal *turn over* del personale a tempo indeterminato e dai rinnovi contrattuali. In particolare, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita, viene individuato un obiettivo finanziario di riduzione della spesa di personale, nella misura dell'1% della spesa sostenuta nell'anno 2004, fermi restando i risparmi da conseguire per effetto di disposizioni limitative delle assunzioni disposte con la legge finanziaria per l'anno 2005, che ciascun ente dovrà conseguire individuando, autonomamente, le misure più idonee da adottare in concreto. I richiamati commi, nel loro complesso, individuano criteri di calcolo, modalità applicative e meccanismi di monitoraggio dei risultati e si configurano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Commi 207 e 208 - Inclusione degli oneri a carico dell'amministrazione nella quota da corrispondere ai responsabili dei progetti e per incarichi professionali.

Commi 210 e 211 - Criteri di contenimento per il calcolo dell'equo indennizzo.

Comma 212 - Proroga del divieto di procedere ad aggiornamenti di compensi, indennità ecc. rivalutabili in relazione al costo della vita.

Comma 213 - Soppressione dell'indennità di trasferta–diaria spettante al personale inviato in missione all'interno del territorio nazionale. Soppressione delle indennità supplementari relative alle missioni all'interno e all'estero.

Comma 216 - Limitazione al costo della classe economica del rimborso del biglietto aereo nei casi di missione o di viaggi di servizio all'estero.

Commi 219, 220 e 221 - Criteri di contenimento in materia di rimborso delle spese di cura per i dipendenti pubblici ai quali sia stata riconosciuta una indennità per causa di servizio. Legge finanziaria 2005, n. 311 del 2004.

Comma 93 - La disposizione ha previsto, per le amministrazioni pubbliche ivi richiamate, l'obbligo di apportare, entro il 30 aprile 2005, una riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

Comma 94 - La norma esclude dall'applicazione del comma 93 le Forze armate, i Corpi di polizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, i magistrati ordinari e amministrativi, gli avvocati dello Stato, nonché gli Ordini e collegi professionali.

Commi 95 e 96 - Le norme hanno introdotto, per gli anni 2005, 2006 e 2007, il divieto di assunzioni per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, costituendo un apposito fondo per le assunzioni in deroga pari per ciascun anno a 40 milioni di euro per l'anno iniziale e a 120 milioni di euro a regime.

*[torna al Sommario](#)*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Segretariato generale  
Dipartimento risorse umane e servizi informatici

Roma, 3 luglio 2006

Ai capi di Gabinetto dei ministri senza portafoglio  
Ai capi delle segreterie tecniche dei sottosegretari di Stato alla Presidenza  
Ai capi di Gabinetto dei vicepresidenti del Consiglio dei ministri  
Ai Capi delle strutture generali della Presidenza

Oggetto: utilizzazione del personale dirigenziale negli uffici di diretta collaborazione.

E' attualmente in via di completamento l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione degli organi del Governo; il momento è quindi opportuno per delineare taluni criteri di comportamento, attinenti in particolar modo all'utilizzazione del personale dirigenziale, che dovranno essere seguiti affinché le scelte operate dai ministri e dai sottosegretari, particolarmente per la nomina dei collaboratori di livello più elevato, non diano luogo ad inconvenienti di carattere funzionale e gestionale nell'ambito dell'amministrazione.

Va premesso che l'attuale ordinamento delle amministrazioni pubbliche ha, tra i suoi principi cardine, quello della separazione di funzioni, e relative responsabilità, tra quelle di indirizzo politico-amministrativo, spettanti ai ministri, e quelle di direzione e gestione attribuite ai dirigenti.

In coerenza con tale impostazione, il vigente assetto della dirigenza è stato improntato a criteri che tendono a valorizzare la pienezza della funzione dirigenziale in termini di efficacia e di autonomia nelle scelte amministrative e gestionali concretamente operate ai fini dell'attuazione degli indirizzi politico-amministrativi fissati dagli organi di governo.

In questo quadro si ritiene che un dirigente chiamato a ricoprire un forte ruolo istituzionale a diretto supporto di un ministro, quale capo di Gabinetto o capo dell'Ufficio legislativo, non possa mantenere l'incarico di direzione di un dipartimento, di un ufficio o di un'altra analoga struttura, conferitegli in precedenza.

La direzione di un dipartimento o di un ufficio implica infatti l'assunzione di un insieme di compiti e di responsabilità incompatibile con l'attribuzione di un ulteriore incarico a tempo pieno.

Una diversa soluzione, nel senso della possibilità di autorizzare l'espletamento di un incarico aggiuntivo rispetto a quello già ricoperto, potrà essere valutata soltanto in alcune limitate ipotesi, nelle quali sia verificabile l'effettiva compatibilità degli incarichi, sotto il profilo dell'impegno complessivamente richiesto dall'espletamento delle due funzioni.

Compatibilità che, in linea di principio, non può escludersi nell'ipotesi che l'incarico di diretta collaborazione richieda un impegno limitato, a tempo parziale (come per il consigliere giuridico), ovvero nell'ipotesi che l'incarico già ricoperto dal dirigente nell'amministrazione sia un incarico di consulenza, studio o ricerca, e che quindi non comporti di per se lo stesso livello di responsabilità gestionali connesse alla direzione di una struttura.

Sarà quindi opportuno che le proposte di conferimento di incarichi e di attribuzione di funzioni ai dirigenti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione siano preventivamente portate all'attenzione del segretario generale, affinché possa esserne uniformemente valutata la conformità ai criteri illustrati.

Preme chiarire, infine, che in nessun caso l'autorizzazione a rivestire contestualmente incarichi sia in diretta collaborazione sia nelle strutture generali potrà comportare il cumulo, anche parziale, dei relativi trattamenti economici; il rispetto puntuale della disciplina vigente sull'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti appare infatti, in questo momento, particolarmente doveroso per assicurare coerenza all'insieme delle misure dirette al contenimento della spesa.

Il segretario generale

*[torna al Sommario](#)*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Direttiva 26 luglio 2006, n. 4

A:

Presidenza del Consiglio dei ministri  
Segretariato generale  
Roma

Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo  
Loro sedi

Consiglio di Stato  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Corte dei conti  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Avvocatura generale dello Stato  
Ufficio del segretario generale  
Roma

Agenzie  
Loro sedi

Enti pubblici non economici  
(tramite i ministeri vigilanti)  
Loro sedi

Enti pubblici  
(*ex art. 70 del d.lgs n. 165/01*)  
Loro sedi

Enti di ricerca  
(tramite il Ministero dell'Università e della ricerca)  
Roma

Nuclei di valutazione

Organi di controllo interno

e, p. c., a:

ARAN  
Roma

Scuola superiore della pubblica amministrazione  
Roma

Oggetto: articolo 34, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale. Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

## 1. Premessa

Si emana la presente direttiva, d'intesa con il ministro dell'Economia e finanze, relativa alla disciplina prevista dalla disposizione legislativa indicata in oggetto.

Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 inerente, fra l'altro, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attualmente in corso di conversione, prevede, all'articolo 34, comma 1, che siano individuati i trattamenti accessori massimi da attribuire ai titolari di incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, attribuiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. A tal fine la norma rinvia la determinazione dei criteri per tale individuazione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi con il concerto del ministro per l'Economia e le finanze.

## 2. Individuazione provvisoria dei trattamenti

La finalità della disposizione, come in essa espressamente chiarito, va ricercata nell'esigenza di stabilire principi di contenimento della spesa e, soprattutto, di uniformità e perequazione dei trattamenti economici accessori dei dipendenti in questione, pur nel rispetto dei principi posti dall'articolo 24 del decreto legislativo citato. Essa, infatti, mira, tenendo conto dei profili organizzativi e dei contenuti delle funzioni svolte, ad evitare sostanziali ed eccessive differenze, spesso non sufficientemente motivate, proprio in considerazione della struttura e delle modalità di individuazione ed erogazione della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale.

Pertanto nello stipulare i contratti individuali relativi ad incarichi di segretario generale, di capo dipartimento, di uffici generali di livello generale si dovrà definire il trattamento economico accessorio in misura tale da assicurare ai dirigenti un importo non superiore a quello in godimento ove confermati, ed un importo corrispondente alla graduazione dell'ufficio -operata sulla base delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato- e comunque non superiore a quello riconosciuto al precedente titolare in caso di attribuzione di un nuovo incarico.

Tali importi dovranno altresì considerare gli incrementi di cui ai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza relativi al quadriennio normativo ed ai bienni economici 2002-2005. Il trattamento economico accessorio così definito dovrà considerarsi determinato in via provvisoria, rinviando la definitiva determinazione a seguito dell'emanazione del DPCM di cui all'art. 34, comma 1, del decreto legge n. 223/2006 con il quale saranno individuati i criteri per i trattamenti accessori massimi da attribuire ai titolari di incarichi di uffici dirigenziali generali.

Si rappresenta inoltre che i contratti individuali dovranno contenere il richiamo al principio di onnicomprensività retributiva, nel senso che il trattamento economico riconosciuto remunera, oltre le funzioni e i compiti attribuiti ai dirigenti, "qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa" (art. 24, comma 3, d.lgs n. 165/2001).

Sul piano retributivo va tenuto presente che lo svolgimento dei predetti incarichi aggiuntivi, da richiamare specificamente anche nel provvedimento di attribuzione dell'incarico, trova la propria disciplina di riferimento per quanto concerne il personale dirigente dell'Area I nell'art. 60 del CCNL relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed in analoghe disposizioni per gli altri comparti. La citata disposizione contrattuale prevede che "allo scopo di remunerare i maggiori oneri e responsabilità dei dirigenti che svolgono incarichi aggiuntivi, viene loro corrisposta, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, una quota ai fini del trattamento accessorio in ragione dell'impegno richiesto". Tale quota, in una misura ricompresa tra il 50 ed il 66 % dei compensi relativi all'incarico svolto e confluiti negli appositi fondi, dovrà essere definita, per i dirigenti incaricati di funzioni di livello generale, nel contratto individuale.

### 3. Attività di programmazione

Più in generale si coglie l'occasione per ricordare la necessità di un monitoraggio e una programmazione continua sulla spesa per i contratti oggetto del nuovo intervento normativo. Infatti, l'attuale struttura della retribuzione dei dirigenti prevede che, per i contratti individuali, la parte avente carattere accessorio, la quale trova il suo finanziamento in un apposito fondo costituito presso ciascuna amministrazione, sia composta dalla retribuzione di posizione di parte variabile e da quella di risultato, così come definita dal contratto collettivo nazionale stipulato nel 2001, la prima quale corrispettivo delle funzioni attribuite e delle connesse responsabilità e la seconda quale incentivo al raggiungimento degli obiettivi annuali. Entrambe le voci retributive debbono essere determinate in modo puntuale all'atto della stipula del contratto individuale. Risulta, pertanto, necessario, che l'amministrazione accerti preventivamente che le risorse finanziarie disponibili consentano la remunerazione di tutti gli incarichi conferiti e da conferire, effettuando una stima preventiva dei relativi costi e tenendo conto dei fattori in base ai quali procedere alla determinazione degli importi relativi, poiché risulta evidente come, all'interno della singola amministrazione, l'entità delle retribuzioni accessorie da corrispondere è condizionata, dalla disponibilità del fondo.

### 4. Stipula contratti individuali

Successivamente, all'atto della stipula del contratto individuale, rimane ferma la necessità di fare riferimento al richiamato articolo 24, il quale, nel dettare i principi cui conformare la disciplina dei trattamenti economici del personale dirigenziale, stabilisce che, per gli incarichi richiamati, il trattamento economico accessorio sia "collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione" nonché di considerare anche altri aspetti, quali la rilevanza e la collocazione istituzionale dell'ufficio da ricoprire. Conseguentemente si ritiene opportuno che le singole amministrazioni diano puntuale attuazione alla previsione anche con riferimento agli incarichi relativi agli uffici di livello dirigenziale generale in considerazione della complessità organizzativa delle strutture, del personale assegnato e delle responsabilità previste. Gli aspetti economici del contratto individuale e, nella specie, la retribuzione accessoria, rivestono una particolare importanza anche in relazione alla coerenza con gli obiettivi assegnati da perseguire e con l'attività da espletare, secondo la linea indicata dal decreto legislativo n. 286 del 1999, in materia di valutazione del personale con incarico dirigenziale in particolare per il riconoscimento del trattamento economico per esso previsto.

Come evidenziato dalla relazione della Corte dei conti sul risultato dell'indagine concernente "La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145 del 2002", del 21 giugno 2006, in una amministrazione moderna, orientata ad una logica di risultato, sarebbe opportuno valorizzare le risorse destinate ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi, diversamente da quanto finora accaduto nella maggior parte delle amministrazioni. Si rammenta infatti che l'art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 costituisce riferimento essenziale nel disegno di riforma della dirigenza, così come delineato in questi anni dal legislatore, in quanto rivolto a sottolineare la centralità del merito, della professionalità e della responsabilità nel sistema di governo della dirigenza. Da qui l'invito alle amministrazioni a dotarsi di criteri di conferimento degli incarichi e di sistemi di valutazione e di controllo interno reali ed efficaci, nonché l'invito ai responsabili degli

uffici e delle strutture addette alla valutazione e al controllo interno a porre attenzione alla congruità della parte variabile dell'accessorio, in considerazione del carattere premiale della stessa, rispetto alle posizioni ricoperte, agli obiettivi assegnati e ai risultati raggiunti. Compito di questi ultimi dovrà essere quello di segnalare puntualmente le disparità e le differenziazioni in contrasto con i principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono informare l'organizzazione e il funzionamento delle stesse.

L'attività programmatica prima richiamata, oltre a garantire un'efficiente gestione delle risorse attribuite, consentirà, nella fase precedente all'acquisto dell'efficacia dell'articolo 34 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, di intervenire a garanzia della sua piena futura attuazione, anche a tutela dei dirigenti interessati. Così come una preliminare riflessione sulla finalità del nuovo intervento normativo può essere l'occasione per rivedere l'attuale sistema di attribuzione delle voci accessorie ai fini di una loro maggiore rispondenza alle logiche che le caratterizzano.

In considerazione di quanto sopra evidenziato si invitano le amministrazioni in indirizzo ad operare nel senso rappresentato e ad inviare all'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni di questo dipartimento e al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato-IGOP, la copia dei contratti individuali stipulati ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché una relazione complessiva dalla quale emergano le valutazioni in base alle quali sono stati determinati i trattamenti economici in questione.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri: il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184  
(G.U. n. 114 del 18 maggio 2006)

Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87 della Costituzione;  
visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;  
vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;  
visto il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;  
vista la legge 11 febbraio 2005, n. 15 e in particolare l'articolo 23;  
visto il decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68;  
visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;  
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 29 luglio 2005;  
acquisito il parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, reso nella seduta del 26 gennaio 2006;  
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 13 febbraio 2006;  
viste le deliberazioni del Consiglio dei ministri, adottate nelle riunioni del 17 marzo e del 29 marzo 2006;  
sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri;

EMANA  
il seguente regolamento:

Art. 1.  
Oggetto

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni di seguito denominata: «legge».

2. I provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso sono adottati dalle amministrazioni interessate, entro il termine di cui all'articolo 14, comma 1, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, dandone comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge.

#### Art. 2.

##### Ambito di applicazione

1. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso.
2. Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

#### Art. 3.

##### Notifica ai controinteressati

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.
2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

#### Art. 4.

##### Richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi

1. Le disposizioni sulle modalità del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano anche ai soggetti portatori di interessi diffusi o collettivi.

Art. 5.  
Accesso informale

1. Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.
2. Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.
3. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.
4. La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge.
5. La richiesta di accesso può essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico.
6. La pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

Art. 6.  
Procedimento di accesso formale

1. Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.
2. La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato.
3. Al procedimento di accesso formale si applicano le disposizioni contenute nei commi 2, 4 e 5 dell'articolo 5.
4. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi disciplinata dal comma 2.
5. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

6. Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

#### Art. 7.

##### Accoglimento della richiesta e modalità di accesso

1. L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.
2. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.
3. L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto.
4. I documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo.
5. L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.
6. In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

#### Art. 8.

##### Contenuto minimo degli atti delle singole amministrazioni

1. I provvedimenti generali organizzatori di cui all'articolo 1, comma 2, riguardano in particolare:
  - a) le modalità di compilazione delle richieste di accesso, preferibilmente mediante la predisposizione di apposita modulistica;
  - b) le categorie di documenti di interesse generale da pubblicare in luoghi accessibili a tutti e i servizi volti ad assicurare adeguate e semplificate tecniche di ricerca dei documenti, anche con la predisposizione di indici e la indicazione dei luoghi di consultazione;
  - c) l'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta, fatte salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze;
  - d) l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici, adottando le misure atte a salvaguardare la distruzione, la perdita accidentale, nonché la divulgazione non autorizzata. In tali casi, le copie dei dati informatizzati possono essere rilasciate sugli appositi supporti, ove forniti dal richiedente, ovvero mediante collegamento in rete, ove esistente.

## Art. 9.

### Non accoglimento della richiesta

1. Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.
2. Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.
3. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

## Art. 10.

### Disciplina dei casi di esclusione

1. I casi di esclusione dell'accesso sono stabiliti con il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 24 della legge, nonché con gli atti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24.
2. Il potere di differimento di cui all'articolo 24, comma 4, della legge è esercitato secondo le modalità di cui all'articolo 9, comma 2.

## Art. 11.

### Commissione per l'accesso

1. Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:
  - a) esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;
  - b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12.
2. Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.
3. Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione.

## Art. 12.

### Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso

1. Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri -- Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.
2. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalità di cui all'articolo 3, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.
3. Il ricorso contiene:
  - a) le generalità del ricorrente;
  - b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso;
  - c) la sommaria esposizione dei fatti;
  - d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione.
4. Al ricorso sono allegati:
  - a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto;
  - b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso.
5. Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso.
6. Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso o dal decorso del termine di cui al comma 2. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine è prorogato di venti giorni. Decorso inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.
7. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. La Commissione:
  - a) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;
  - b) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge;
  - c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4;
  - d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.
8. La decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

9. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro lo stesso termine di cui al comma 6. Nel termine di trenta giorni, il soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

10. La disciplina di cui al presente articolo si applica, in quanto compatibile, al ricorso al difensore civico previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

#### Art. 13.

##### Accesso per via telematica

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica. Le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

#### Art. 14.

##### Disposizioni transitorie e finali

1. Salvo quanto disposto per le regioni e gli enti locali dal comma 2, le disposizioni del presente regolamento si applicano ai soggetti indicati nell'articolo 23 della legge. Gli atti adottati da tali soggetti vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono adeguati alle relative disposizioni entro un anno da tale data. Il diritto di accesso non può essere negato o differito, se non nei casi previsti dalla legge, nonché in via transitoria in quelli di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, e agli altri atti emanati in base ad esso.

2. Alle regioni e agli enti locali non si applicano l'articolo 1, comma 2, l'articolo 7, commi 3, 4, 5 e 6, e l'articolo 8, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'accesso che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della legge. Le regioni e gli enti locali adeguano alle restanti disposizioni del presente regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei rispettivi territori i livelli essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela.

3. I regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto d'accesso sono pubblicati su siti pubblici accessibili per via telematica.

Art. 15.  
Abrogazioni

1. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento sono abrogati gli articoli da 1 a 7 e 9 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352. E' altresì abrogato l'articolo 8 di detto decreto dalla data entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge.
2. Dall'attuazione del presente regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.  
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 12 aprile 2006.

*[torna al Sommario](#)*

Testo del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181  
(G.U. n. 114 del 18 maggio 2006),

coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2006, n. 233\*  
(G.U. n. 164 del 17 luglio 2006),

recante: «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri».

#### Art. 1.

1. Al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il comma 1 dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«1. I Ministeri sono i seguenti:

- 1) Ministero degli affari esteri;
- 2) Ministero dell'interno;
- 3) Ministero della giustizia;
- 4) Ministero della difesa;
- 5) Ministero dell'economia e delle finanze;
- 6) Ministero dello sviluppo economico;
- 7) Ministero del commercio internazionale;
- 8) Ministero delle comunicazioni;
- 9) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- 10) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (( e del mare ));
- 11) Ministero delle infrastrutture;
- 12) Ministero dei trasporti;
- 13) Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- 14) Ministero della salute;
- 15) Ministero (( della pubblica )) istruzione;
- 16) Ministero dell'università e della ricerca;
- 17) Ministero (( per i )) beni e (( le )) attività culturali;
- 18) Ministero della solidarietà sociale».

---

\* Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono riportate tra i segni (( ... )).

2. Al Ministero dello sviluppo economico sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, (( ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, )) fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica finanziaria (( non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione, fatto salvo quanto previsto dal comma 19-bis del presente articolo, e per le funzioni della )) segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), (( la quale )) è trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, (( con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale. Sono trasferiti altresì alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità tecnica - finanza di progetto (UTPF) di cui all'articolo 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

2-bis. All'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono soppresse le parole: «, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione».

2-ter. All'articolo 27, comma 2, alinea, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le parole da: «secondo il principio di» fino a: «politica industriale» sono sostituite dalle seguenti: «, ivi inclusi gli interventi in favore delle aree sottoutilizzate, secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione con gli enti territoriali interessati e in coerenza con gli obiettivi generali di politica industriale».

2-quater. All'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, il declino comma è sostituito dal seguente:

«Partecipa alle riunioni del Comitato, con funzioni di segretario, un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri».

2-quinquies. L'articolo 1 del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, è abrogato. ))

3. E' istituito il Ministero del commercio internazionale. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero (( delle attività produttive )) dall'articolo 27, comma 2, lettera a), e comma 2-bis, lettere b), e) e, per quanto attiene alla lettera a), le competenze svolte in relazione al livello internazionale, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

4. E' istituito il Ministero delle infrastrutture. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere a), b), d-ter), d-quater) e, per quanto di competenza, lettera d-bis) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

5. E' istituito il Ministero dei trasporti. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per quanto di competenza, lettera d-bis), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. (( Il Ministero dei trasporti propone, di concerto con il Ministero delle infrastrutture, il piano generale dei trasporti e della logistica e i piani di settore per i trasporti, compresi i piani urbani di mobilità, ed esprime, per quanto di competenza, il concerto sugli atti di programmazione degli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture. All'articolo 42, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le parole: «; integrazione modale fra i sistemi di trasporto» sono soppresse. ))

6. E' istituito il Ministero della solidarietà sociale. A detto Ministero sono (( trasferiti, )) con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale: le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, (( in materia di politiche sociali e di assistenza, fatto salvo quanto disposto dal comma 19 del presente articolo; )) i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari, di cui alla lettera d) del comma 1 (( dell'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, e neo comunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati.

Restano ferme le attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di politiche previdenziali. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10 del presente articolo, sono individuate le forme di esercizio coordinato delle funzioni aventi natura assistenziale o previdenziale, nonché delle funzioni di indirizzo e vigilanza sugli enti di settore; possono essere, altresì, individuate forme di avvalimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Sono altresì trasferiti al Ministero della solidarietà sociale, con le inerenti risorse finanziarie e con l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze di cui al comma 556 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, )) i compiti in materia di politiche antidroga attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.(( L'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, è abrogato. Il personale in servizio presso il soppresso dipartimento nazionale per le politiche antidroga è assegnato alle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fatto comunque salvo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Sono, infine, trasferite al Ministero della solidarietà sociale )) le funzioni in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, e al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, (( per l'esercizio delle quali il Ministero si avvale delle relative risorse finanziarie umane e strumentali. Il Ministro esercita, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù. ))

7. E' istituito il Ministero (( della pubblica )) istruzione. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dall'articolo 50, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, (( ad eccezione di quelle riguardanti le istituzioni di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508. ))

8. E' istituito il Ministero dell'università e della ricerca. A detto Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca dall'art. 50, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, (( nonché quelle in materia di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

8-bis. Il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture, il Ministero dei trasporti, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'università e della ricerca si articolano in dipartimenti. Le direzioni generali costituiscono le strutture di primo livello del Ministero della solidarietà sociale e del Ministero del commercio internazionale. ))

9. Le funzioni di cui all'articolo 1 della legge 6 marzo 1958, n. 199, rientrano nelle attribuzioni del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

(( 9-bis. Il Ministro dello sviluppo economico esercita la vigilanza sui consorzi agrari di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220. I consorzi agrari sono società cooperative a responsabilità limitata, disciplinate a tutti gli effetti dagli articoli 2511 e seguenti del codice civile; l'uso della denominazione di consorzio agrario è riservato esclusivamente alle società cooperative di cui al presente comma. Le disposizioni della legge 28 ottobre 1999, n. 410, e successive modificazioni, sono abrogate ad eccezione dell'articolo 2, dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, e dell'articolo 6. E' abrogato, altresì, il comma 227 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Per i consorzi agrari attualmente in stato di liquidazione coatta amministrativa, l'autorità di vigilanza provvede alla nomina di un commissario unico, ai sensi dell'art. 198, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in sostituzione dei commissari in carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con il compito di chiudere la liquidazione entro il 31 dicembre 2007, depositando gli atti di cui all'articolo 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, salvo che entro detto termine sia stata autorizzata una proposta di concordato ai sensi dell'articolo 214 del citato regio decreto. Per tutti gli altri consorzi, i

commissari in carica provvedono, entro il 31 dicembre 2006, alla ricostituzione degli organi statutari e cessano, in pari data, dall'incarico. I consorzi agrari adeguano gli statuti alle disposizioni del codice civile entro il 30 giugno 2007.

9-ter. All'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e successive modificazioni, le parole da: «, ivi compresi la registrazione a livello internazionale» fino a: «specialità tradizionali garantite» sono soppresse. ))

10. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, si procede all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite ai sensi del presente decreto, nonché alla individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo. Le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato, nella fase di prima applicazione, continuano ad essere svolte dagli uffici competenti in base alla normativa previgente.

(( 10-bis. In sede di prima applicazione del presente decreto e al fine di assicurare il funzionamento delle strutture trasferite, gli incarichi dirigenziali conferiti nell'ambito delle predette strutture ai sensi dei commi 5-bis e 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, salvo quanto previsto dal comma 23 del presente articolo, possono essere mantenuti fino alla scadenza attualmente prevista per ciascuno di essi, anche in deroga ai contingenti indicati dai citati commi 5-bis e 6 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Le amministrazioni che utilizzano i predetti contingenti in deroga e limitatamente agli stessi, possono conferire, relativamente ai contratti in corso che abbiano termine entro il 30 giugno 2007, alla rispettiva scadenza, nuovi incarichi dirigenziali, di durata non superiore al 30 giugno 2008.

10-ter. Al fine di assicurare l'invarianza della spesa, le amministrazioni cedenti rendono temporaneamente indisponibili un numero di incarichi corrispondente a quello di cui al comma 10-bis del presente articolo, fino alla scadenza dei relativi termini. Con il provvedimento di cui al comma 10 del presente articolo, e in relazione alle strutture trasferite, si procede all'individuazione degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, da parte delle amministrazioni di cui al predetto comma 10-bis.

11. La denominazione: «Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero delle politiche agricole e forestali». ))

12. La denominazione «Ministero dello sviluppo economico» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero delle attività produttive» in relazione alle funzioni già conferite a tale Dicastero, nonché a quelle di cui al comma 2, fatto salvo quanto disposto (( dai commi 13, 19 e 19-bis. ))

13. La denominazione «Ministero del commercio internazionale» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero delle attività produttive» in relazione alle funzioni di cui al comma 3. (( 13-bis. La denominazione: «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio». ))

14. La denominazione «Ministero delle infrastrutture» sostituisce ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» in relazione alle funzioni di cui al comma 4.

15. La denominazione «Ministero dei trasporti» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» in relazione alle funzioni di cui al comma 5.

16. La denominazione «Ministero (( della pubblica )) istruzione» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca» in relazione alle funzioni di cui al comma 7.

17. La denominazione «Ministero dell'università e della ricerca» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca» in relazione alle funzioni di cui al comma 8.

18. La denominazione «Ministero della solidarietà sociale» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione «Ministero del lavoro e delle politiche sociali» in relazione alle funzioni di cui al comma 6. Per quanto concerne tutte le altre funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la denominazione esistente è sostituita, ad ogni effetto e ovunque presente, dalla denominazione «Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

19. Sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali dagli articoli 52, comma 1, e 53 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di sport. (( Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, lo statuto dell'Istituto per il credito sportivo è modificato al fine di prevedere la vigilanza da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali; ))

b) le funzioni di vigilanza sull'Agenzia dei segretari comunali e provinciali (( nonché sulla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale; ))

c) l'iniziativa legislativa in materia di individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, (( nonché le competenze in materia di promozione e coordinamento relativamente all'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione ))

d) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili, (( nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche delle giovani generazioni, ivi comprese le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù, esercitate congiuntamente con il Ministro della solidarietà sociale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può prendere parte alle attività del Forum nazionale dei giovani; ))

e) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia (( nelle sue componenti e problematiche generazionali nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche a favore della famiglia, di interventi per il sostegno della maternità e della paternità, di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità, di supporto all'Osservatorio nazionale sulla famiglia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri subentra al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tutti i suoi rapporti con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e tiene informato il Ministero della solidarietà sociale della relativa attività. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, unitamente al Ministero della solidarietà sociale, fornisce il supporto all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui agli articoli 2 e 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, ed esercita altresì le funzioni di espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di «Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari», di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565;

f) le funzioni di espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dagli articoli 8, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;

g) le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero delle attività produttive dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215, e dagli articoli 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del citato codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

19-bis. Le funzioni di competenza statale assegnate al Ministero delle attività produttive dagli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, in materia di turismo, sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri; il Ministro dello sviluppo economico concerta con il Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione e l'utilizzazione, anche residuale, delle risorse finanziarie da destinare al turismo, ivi comprese quelle incluse nel Fondo per le aree sottoutilizzate. Per l'esercizio di tali funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale della struttura costituita al sensi del comma 19-ter del presente articolo e delle relative risorse.

19-ter. All'articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il Ministero si articola in dipartimenti»;

b) al comma 2, alinea, sono soppresse le seguenti parole: «di cui all'articolo 53»;

c) al comma 2, dopo la lettera d), è aggiunta la seguente: «d-bis) turismo».

19-quater. Al Ministero per i beni e le attività culturali sono trasferite le dotazioni finanziarie, strumentali e di personale della direzione generale del turismo già del Ministero delle attività produttive, che viene conseguentemente soppressa. In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dal comma 23, l'esercizio delle funzioni è assicurato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali e il Ministro dell'economia e delle finanze.

19-quinquies. Con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono ridefiniti, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, la composizione e i compiti della Commissione di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, nonché la durata in carica dei suoi componenti sulla base delle norme generali contenute nella medesima legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento sono abrogati l'articolo 38 commi 2, 3 e 4, e l'articolo 39 della citata legge n. 184 del 1983. ))

20. All'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, dopo la lettera a), è inserita la seguente: «b) italiani nel mondo al Ministero degli affari esteri»;

21. All'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dopo le parole: «Ministro per gli affari regionali» sono inserite le seguenti: «nella materia di rispettiva competenza».

22. Per l'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 19: ((

a) quanto alla lettera a), sono trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le inerenti strutture organizzative del Ministero per i beni e le attività culturali, con le relative risorse finanziarie, umane e strumentali;

b) quanto alle lettere b) e c), il Presidente del Consiglio dei Ministri utilizza le inerenti strutture organizzative del Ministero dell'interno. L'utilizzazione del personale può avvenire mediante avvalimento ovvero nelle forme di cui agli articoli 9, comma 2, e 9-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

c) quanto alla lettera d), la Presidenza del Consiglio dei Ministri può avvalersi del Forum nazionale dei giovani;

d) quanto alla lettera e), il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale, tra l'altro, dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269.

22-bis. La Commissione e la segreteria tecnica di cui all'articolo 3, commi da 6-duodecies a 6-quaterdecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e successive modificazioni, sono soppresse. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituita, con decreto del Presidente del Consiglio, una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con relativa segreteria tecnica. Della Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione fa parte il capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e i componenti sono scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità. Se appartenenti ai ruoli delle pubbliche amministrazioni, gli esperti e i componenti della segreteria tecnica possono essere collocati in aspettativa o fuori ruolo, secondo le norme e i criteri dei rispettivi ordinamenti. Per il funzionamento dell'Unità si utilizza lo stanziamento di cui all'articolo 3, comma 6-quaterdecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, ridotto del venticinque per cento. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede, altresì, al riordino delle funzioni e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri relative all'esercizio delle funzioni di cui al presente comma e alla riallocazione delle relative risorse. A decorrere dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è abrogato l'articolo 11, comma 2, della legge 6 luglio 2002, n. 137.

22-ter. Il comma 2 dell'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 400, è sostituito dal seguente:

«2. Ogni qualvolta la legge o altra fonte normativa assegni, anche in via delegata, compiti specifici ad un Ministro senza portafoglio ovvero a specifici uffici o dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli stessi si intendono comunque attribuiti, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri, che può delegarli a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato, e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri».

23. In attuazione delle disposizioni previste dal presente decreto e limitatamente alle amministrazioni interessate dal riordino, con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono definiti gli assetti organizzativi e il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare che al termine del processo di riorganizzazione non sia superato, dalle nuove strutture, il limite di spesa previsto per i Ministeri di origine e si resti altresì entro il limite complessivo della spesa sostenuta, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la totalità delle strutture di cui al presente comma.

23-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite ai sensi dei commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 19-quater. ))

24. All'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, dopo le parole: «i singoli Ministri» sono inserite le seguenti: «, anche senza portafoglio, ».

(( 24-bis. All'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: «All'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui al presente comma, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro».

24-ter. Il termine di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 24-bis del presente articolo, decorre, rispetto al giuramento dei Ministri in carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, da tale ultima data. Sono fatti salvi, comunque, le assegnazioni e gli incarichi conferiti successivamente al 17 maggio 2006.

24-quater. Ai vice Ministri è riservato un contingente di personale pari a quello previsto per le segreterie dei Sottosegretari di Stato. Tale contingente si intende compreso nel contingente complessivo del personale degli uffici di diretta collaborazione stabilito per ciascun Ministro, con relativa riduzione delle risorse complessive a tal fine previste.

24-quinquies. Il Ministro, in ragione della particolare complessità della delega attribuita, può autorizzare il vice Ministro, in deroga al limite di cui al primo periodo del comma 24-quater e comunque entro il limite complessivo della spesa per il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, come rideterminato ai sensi dello stesso comma, a nominare un consigliere giuridico, che è responsabile dei rapporti con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, o un altro soggetto esperto nelle materie delegate, un capo della segreteria, il quale coordina l'attività del personale di supporto, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica ovvero un altro esperto, un addetto stampa o un portavoce nonché, ove necessario in ragione delle peculiari funzioni delegate, un responsabile per gli affari internazionali. Il vice Ministro, per le materie inerenti alle funzioni delegate, si avvale dell'ufficio di gabinetto e dell'ufficio legislativo del Ministero.

24-sexies. Alle disposizioni di cui ai commi 24-quater e 24-quinquies si adeguano i regolamenti emanati ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Fino a tale adeguamento, gli incarichi, le nomine o le assegnazioni di personale incompatibili con i commi 24-quater e 24-quinquies, a qualsiasi titolo effettuati, sono revocati di diritto ove non siano utilizzati per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, nei limiti delle dotazioni ordinarie di questi ultimi.

24-septies. E' abrogato l'art. 3 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

24-octies. All'art. 3, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2001, n. 258, e successive modificazioni, sono soppresse le seguenti parole: «, di cui uno scelto tra i dirigenti preposti a uffici di livello dirigenziale generale del Ministero».

24-novies. All'art. 3-bis, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, le parole: «, ovvero espletamento del mandato parlamentare di senatore o deputato della Repubblica, nonché di consigliere regionale» sono soppresse.

25. Le modalità di attuazione del presente decreto devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane in servizio, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziata in bilancio, fatta salva la rideterminazione degli organici quale risultante dall'attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

25-bis. Dal riordino delle competenze dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal loro accorpamento non deriva alcuna revisione dei trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione che si rifletta in maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

25-ter. Gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, attuativi del riordino dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri previsti dal presente decreto, sono corredati da relazione tecnica e sottoposti per il parere alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per i profili di carattere finanziario. Decorsi trenta giorni dalla trasmissione della richiesta, i decreti possono essere comunque adottati.

25-quater. L'onere relativo ai contingenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato non deve essere, comunque, superiore al limite di spesa complessivo riferito all'assetto vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

25-quinquies. All'onere relativo alla corresponsione del trattamento economico ai Ministri, vice Ministri e Sottosegretari di Stato in attuazione dei commi da 1 a 8 e 19 del presente articolo, pari ad euro 250.000 per l'anno 2006 e ad euro 375.000 a decorrere dall'anno 2007, si provvede, quanto ad euro 250.000 per l'anno 2006 e ad euro 375.000 per l'anno 2007, mediante riduzione, nella corrispondente misura, dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 3, comma 6-quaterdecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e, quanto ad euro 375.000 a decorrere dall'anno 2008, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

25-sexies. Al maggiore onere derivante dalla corresponsione dell'indennità prevista dalla legge 9 novembre 1999, n. 418, pari ad euro 4.576.000 per l'anno 2006 e ad euro 6.864.000 a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. ))

## Art. 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

*[torna al Sommario](#)*

## CORTE COSTITUZIONALE

Annibale Marini: presidente;

Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesaurò: giudici.

Sentenza 17/26 maggio 2006, n. 205  
*(Violazione dei principi del pubblico concorso)*

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 4 aprile 2005, depositato in cancelleria il 12 aprile 2005 e iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2006 il giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Tarantini per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 4 aprile 2005, depositato il successivo 12 aprile ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi dell'anno 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 19, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale).

1.1. Il denunciato articolo 19 prevede (comma 1) che "il Consiglio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, possono riservare posti nel limite del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni ad eccezione di quelli attivati dai Gruppi consiliari in applicazione della legge regionale 20 marzo 2001, n. 7" e (comma 2) che "i soggetti di cui al comma 1 sono ammessi a partecipare ai concorsi banditi dall'Amministrazione di rispettiva appartenenza a condizione che:

- a) siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno ed in particolare dei titoli di studio prescritti per le categorie relative ai posti messi a concorso;
- b) abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o para-subordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004".

1.2. Il ricorrente sostiene che la predetta disposizione violerebbe il principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di cui agli articoli 3, 51 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, "come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale" (sentenze n. 205 e n. 34 del 2004, n. 274 del 2003, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999), "nonché i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, comportando esclusivamente un indebito privilegio, in quanto l'attività svolta per la regione non si configura quale requisito professionale per l'ammissione alle selezioni pubbliche tale da consentirne una riserva di posti".

2. Si è costituita in giudizio la Regione Umbria concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

2.1. Secondo la difesa regionale, l'inammissibilità deriverebbe dalla genericità ed indeterminatezza del ricorso, il quale non motiverebbe adeguatamente circa gli elementi e le condizioni che creerebbero il denunciato illegittimo privilegio e la non giustificata deroga al principio del concorso pubblico e conterrebbe solo un generico riferimento a varie sentenze di questa Corte, relative tuttavia a fattispecie profondamente diverse da quella oggetto dell'impugnativa.

2.2. Nel merito, la Regione Umbria, dopo avere ricostruito il contenuto dell'intero intervento normativo recato dalla legge regionale n. 2 del 2005, analizza il disposto dell'impugnato articolo 19, commi 1 e 2, lettera b), sostenendo che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la disposizione dovrebbe considerarsi una legittima deroga al principio del pubblico concorso. In particolare, la difesa regionale ritiene che la norma censurata realizzerebbe un ragionevole punto di equilibrio tra il predetto principio e l'esigenza dell'amministrazione di non disperdere un patrimonio di esperienze già acquisite, fissando nella misura del quaranta per cento la riserva dei posti in favore dei soggetti che abbiano già avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato con la Regione per un periodo di almeno ventiquattro mesi nel decennio dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004. Secondo la resistente, non vi sarebbe un arbitrario o irragionevole "privilegio", in quanto l'esperienza lavorativa rileva solo se collegata al possesso del titolo di studio prescritto per le categorie messe a concorso, e consentirebbe alla Regione di non rinunciare ad "esperienze fatte proprie e sicuramente meritevoli di valorizzazione".

Né la quota del quaranta per cento dei posti che la Regione ha facoltà di riservare alla predetta categoria di ex dipendenti a tempo determinato potrebbe, infine, considerarsi sproporzionata, atteso che essa supera, di poco, un terzo del complessivo numero dei posti messi a concorso.

3. In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale ha insistito nelle censure prospettate, contestando inoltre le difese della Regione resistente.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato rileva che la norma impugnata non possa trovare giustificazione, come invece assumerebbe la resistente, nella opportunità di stabilizzare un "patrimonio di esperienze acquisite", in quanto la prestazione lavorativa dei soggetti cui è riservato il concorso in questione non è necessariamente in atto, né ha alcuna correlazione con i posti messi a concorso. Né questa correlazione emergerebbe dalla necessità che gli ex dipendenti a tempo determinato abbiano i titoli di studio richiesti per l'accesso agli impieghi messi a concorso, dato che non viene richiesta nessuna coerenza tra questi titoli e l'impiego già prestato.

4. In prossimità dell'udienza anche la Regione Umbria ha depositato una memoria nella quale ha sostanzialmente ribadito le difese già svolte. In particolare, la difesa regionale ha sottolineato come la disposizione impugnata attribuisce una mera facoltà al Consiglio ed alla Giunta regionale, che "dovranno valutare la sussistenza di situazioni e soggetti che, rispettivamente, per la loro peculiarità e per la professionalità posseduta e/o acquisita, giustifichino la prevalenza dell'interesse a favorirne il reingresso".

La Regione Umbria rimarca che la disposizione potrebbe trovare applicazione solo in favore di ex personale precario che sia in possesso del titolo di studio per l'accesso all'impiego messo a concorso e che abbia svolto la propria attività per almeno un biennio ovvero per "un periodo sufficientemente ampio per acquisire notevole esperienza".

La Regione rileva, infine, che l'impugnato articolo 19 della legge regionale n. 2 del 2005 "non esclude o consente di ridurre in modo consistente e senza motivo le possibilità di accesso per gli altri possibili aspiranti", sicché non sarebbe ipotizzabile "alcuna violazione del carattere "pubblico" del concorso che rimane tale per gran parte dei posti da ricoprire, secondo quanto prescritto dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione".

#### Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, l'articolo 19, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale).

1.1. L'impugnato articolo 19 prevede (comma 1) che "il Consiglio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, possono riservare posti nel limite del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni ad eccezione di quelli attivati dai Gruppi consiliari in applicazione della legge regionale 20 marzo 2001, n. 7" e (comma 2) che "i soggetti di cui al comma 1 sono ammessi a partecipare ai concorsi banditi dall'Amministrazione di rispettiva appartenenza a condizione che: a) siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno ed in particolare dei titoli di studio prescritti per le categorie relative ai posti messi a concorso; b) abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o para-subordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004".

1.2. Il ricorrente sostiene che la predetta disposizione violerebbe il principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, "come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale" (sentenze n. 205 e n. 34 del 2004, n. 274 del 2003, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999), "nonché i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, comportando esclusivamente un indebito privilegio, in quanto l'attività svolta per la regione non si configura quale requisito professionale per l'ammissione alle selezioni pubbliche tale da consentirne una riserva di posti".

La Regione sostiene invece che le norme in questione perseguono l'obiettivo di realizzare un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso e l'esigenza dell'Amministrazione di non disperdere un patrimonio di esperienze già acquisite, punto di equilibrio che si realizzerebbe nel limitare la riserva dei posti, a favore di coloro che abbiano già avuto un'esperienza lavorativa presso la Regione, nella misura del quaranta per cento.

2. Deve preliminarmente essere rigettata l'eccezione sollevata dalla Regione Umbria di inammissibilità del ricorso per genericità ed indeterminazione della motivazione. Al riguardo basta osservare che l'onere di motivazione del ricorrente è adeguatamente soddisfatto dalle argomentazioni in ordine alla violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, laddove sarebbe spettato alla Regione dimostrare la presenza di quelle peculiari ragioni che sole possono giustificare deroghe al principio stesso.

3. Nel merito la questione è fondata.

3.1. - L'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato *ex se*, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti.

La normativa impugnata nel riferirsi a tutti coloro che abbiano svolto una qualsiasi attività a favore della Regione nell'arco di un decennio, non identifica, come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, alcuna peculiare situazione giustificatrice della deroga al principio di cui all'art. 97, terzo comma, della Costituzione e si risolve piuttosto in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone. Né il riferimento ad un'attività lavorativa pregressa può dedursi dai titoli di studio richiesti per l'accesso all'impiego, giacché questi ultimi attengono al lavoro da svolgere e non sono necessariamente collegati all'attività precedentemente svolta. Nessun rilievo ha poi la circostanza che la disposizione impugnata attribuisce all'ente una facoltà e non un obbligo di procedere alle assunzioni previo concorso riservato, considerato che la norma censurata, in ogni caso, consente una deroga al principio costituzionale del pubblico concorso.

Una volta esclusa la presenza di ragioni che giustificano detta deroga, risulta, d'altra parte, irrilevante la misura percentuale della quota riservata.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

*[torna al Sommario](#)*

## CORTE COSTITUZIONALE

Annibale Marini: presidente;

Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro: giudici.

Sentenza 17 maggio/1 giugno 2006, n. 211

*(Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale)*

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 maggio 2005, depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), denunciando la violazione dell'art 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione e degli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo).

1.1. Afferma il ricorrente che la Provincia autonoma di Trento, con il prevedere "iniziative di solidarietà internazionale rivolte prioritariamente ai paesi che, in base agli indici di sviluppo e qualità della vita, versino in condizioni di particolare disagio", ha inteso legiferare nella materia della cooperazione decentrata che attiene direttamente a quella della cooperazione allo sviluppo, a sua volta attinente alla cooperazione internazionale quale "parte integrante della politica estera dell'Italia" e, dunque, in un campo di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Secondo il ricorrente, inoltre, la legge provinciale ricadrebbe in una materia che esula palesemente da quelle che per competenza statutaria sono attribuite alla Provincia autonoma di Trento e si porrebbe in aperto contrasto con il predetto sistema di disciplina centralizzata della materia. In particolare, il combinato disposto degli articoli 3 e 5, in cui si stabiliscono i modi di intervento nell'ambito della cooperazione internazionale in relazione ai soggetti coinvolti e alla tipologia delle

azioni previste, e l'art. 4, che individua i Paesi destinatari delle iniziative di solidarietà, si porrebbero in aperto contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge n. 49 del 1987, la quale rimette al ministro degli Affari esteri "la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento".

1.2. Inoltre, prosegue l'Avvocatura dello Stato, l'art. 7, nel prevedere contenuto e modi di attuazione dei programmi di cooperazione decentrata, non terrebbe conto di quanto stabilito dall'art. 3 della ricordata legge statale n. 49 del 1987 ("la politica della cooperazione allo sviluppo è competenza del Ministro degli affari esteri"; "per la determinazione degli indirizzi generali e le conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento è istituito nell'ambito del CIPE il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo"), né di quanto affermato nell'art. 5 della stessa legge, che attribuisce alla competenza del ministro degli Affari esteri la funzione di promuovere e coordinare ogni iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo.

2. Con atto depositato in data 21 giugno 2005, fuori termine, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

#### Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), denunciando la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione, nonché degli articoli 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol approvato con d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), perché, in contrasto con la legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), introducono una disciplina attinente ad una materia che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. L'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali" da un lato e "politica estera" dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "rapporti internazionali".

Mentre i "rapporti internazionali" sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo.

2.2. Le attività di cooperazione internazionale disciplinate negli articoli impugnati della legge della Provincia autonoma di Trento, sono destinate ad incidere nella politica estera nazionale, che è prerogativa esclusiva dello Stato, come espressamente sancito dall'art. 1 della legge

26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che la "cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP".

La legge impugnata prevede, invero, un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia.

Implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo pienamente nella materia della cooperazione internazionale, la legge provinciale finisce con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

2.3. D'altra parte, la semplice affermazione di principio, contenuta nell'art. 1 della legge impugnata, in base alla quale le iniziative di cooperazione dovranno sempre avvenire "in conformità con la Costituzione e nel rispetto degli indirizzi di politica estera della Repubblica e della legislazione statale di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, nono comma", non vale ad escludere la lesione della sfera di competenza statale. La normativa statale richiamata nella citata clausola di salvaguardia è, infatti, quella dettata dall'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, lungi dal porsi in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera, detta, proprio sul presupposto della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al Titolo V, specifiche e particolari cautele per lo svolgimento concreto della sola condotta internazionale delle Regioni.

3. Tutte le norme censurate, dunque, per il solo fatto di intervenire nella sfera della politica estera, riservata in via esclusiva allo Stato, sono in contrasto con il riparto di competenze legislative delineato nel Titolo V della Costituzione senza peraltro essere in alcun modo legittimanti delle previsioni di cui agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972. Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), per violazione dell' art 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

- dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Depositata in Cancelleria il 1° giugno 2006.

*[torna al Sommario](#)*

## CORTE COSTITUZIONALE

Annibale Marini: presidente;

Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesaro: giudici.

Sentenza 16 giugno 2006, n. 233  
*(Regioni e spoils system)*

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), e degli artt. 14, comma 3, e 24 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promossi con tre ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 29 luglio, il 14 e il 17 ottobre 2005, depositati in cancelleria il 3 agosto, il 18 e il 19 ottobre 2005 ed iscritti ai numeri 75, 84 e 86 del registro ricorsi 2005.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Calabria e Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2006 il giudice relatore Franco Bile;

uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Calabria e per la Regione Abruzzo e l'avvocato Federico Sorrentino per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 29 luglio 2005 e depositato il successivo 3 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria) (r.ric. n. 75 del 2005).

Preliminarmente, il ricorrente deduce che la sancita decadenza automatica delle nomine regionali e degli incarichi dirigenziali al momento della data di insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione, prescindendo da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità e le competenze delle persone precedentemente nominate e/o incaricate, contrasta con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), in mancanza anche di soluzioni alternative (quali quelle contenute nella legge statale 15 luglio 2002, n. 145) che possono comunque garantire il rapporto di lavoro del dirigente.

Quanto, in particolare, al comma 1 e ai correlati commi 2, 3 e 5 dell'art. 1, «nella parte in cui prevedono che le nomine riguardino rappresentanti della regione in seno allo Stato ed agli enti pubblici nazionali, effettuate anche d'istanza o di concerto con altre autorità o previa selezione, i cui enti non appartengono alla struttura amministrativa della regione», il ricorrente osserva che una tale previsione esula dalla competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato «l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», e si pone altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., che individuano come criteri fondamentali quelli di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

Parimenti illegittime, per violazione sempre degli artt. 3 e 97 Cost., sono (secondo l'Avvocatura generale dello Stato) tanto la previsione che estende la decadenza *ex lege* alle nomine conferite dal Presidente e dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, dal Presidente del Consiglio nonché dai dirigenti dei dipartimenti consiliari (atteso che la normativa statale di cui alla citata legge n. 145 del 2002 limita il principio dello *spoils system* alle sole nomine correlate all'azione di governo, in quanto conferite dal Governo e dai ministri), quanto la disciplina transitoria (dettata dal comma 4 dell'art. 1) che estende surrettiziamente la decadenza alle nomine conferite durante la precedente legislatura a decorrere dai nove mesi precedenti il 3 aprile 2005.

Riguardo, poi, ai commi 6, 7 e 8 dell'art. 1, in cui è sancita la decadenza automatica di tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione alla data di proclamazione del Presidente della Giunta, con risoluzione *ex lege* dei relativi contratti a tempo determinato, senza far riferimento alcuno agli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale e a quelli di direttore generale della Regione, degli enti pubblici e delle aziende, il ricorrente rileva che la legge in esame estende la decadenza automatica a tutti i livelli dirigenziali (compresi quelli che non si caratterizzano per una particolare contiguità con gli organi politici e che svolgono funzioni sostanzialmente gestionali e/o esecutive), differenziandosi, quindi, profondamente dalla legislazione statale, che invece la limita agli incarichi apicali (capi dipartimento e segretari generali). Pertanto, poiché la legge applica una medesima disciplina a situazioni in realtà differenti, la difesa erariale denuncia la violazione, oltre che dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), anche di quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Inoltre, poiché tali previsioni sono difformi dalla normativa statale di cui all'art. 3, comma 7, della citata legge n. 145 del 2002 (che prevede un meccanismo di maggior tutela per gli incarichi dei dirigenti delle strutture amministrative), esse esorbitano dalla competenza regionale, in quanto incidono sulla disciplina dei rapporti di lavoro che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" *ex art.* 117, secondo comma, lettera l), Cost.

«Per le medesime motivazioni», secondo il ricorrente, è infine illegittima la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, che prevede la decadenza automatica delle nomine effettuate per gli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili, in quanto incide su contratti di natura privatistica precedentemente stipulati e ancora efficaci, determinandone la risoluzione senza meccanismi di garanzia.

2. Si è costituita la Regione Calabria, concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Premessa l'analisi delle norme impugnate e posta in evidenza la finalità di sanare una grave e diffusa situazione (stigmatizzata anche dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria della Corte dei conti) di illegittimità delle nomine effettuate in tempi prossimi alla scadenza della precedente legislatura regionale, la difesa della Regione, nel merito, rileva che il comma 1 dell'art. 1 (che non interferisce in alcun modo con la competenza legislativa esclusiva dello Stato, incidendo unicamente su una materia devoluta alla competenza esclusiva della Regione, con ciò rispettando la competenza statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali») si limita a porre un principio generale valido per il futuro, per il quale nei nove mesi antecedenti alle elezioni non possono essere effettuate nomine che impegnino la legislatura successiva. Solo nel caso di violazione di tale limite (che risulta legittimamente esteso dal comma 3 anche alle nomine effettuate dal Presidente e dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio nonché dai dirigenti dei dipartimenti consiliari), è prevista la sanzione della decadenza a far data dalla proclamazione del nuovo Presidente della Giunta.

Pertanto, il sistema della legge regionale *de qua*, sebbene diverso da quello di cui alla normativa statale (che comunque non vincola la potestà legislativa delle Regioni, che godono in materia di organizzazione dei propri organi e uffici di piena autonomia nei limiti stabiliti dalla Costituzione), opera un corretto temperamento tra l'interesse pubblico che la nuova Giunta non sia eccessivamente condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura dalla precedente maggioranza e che la campagna elettorale si svolga serenamente, e la tutela dell'affidamento del nominato, il quale sin dall'atto di incarico è a conoscenza del fatto che con la fine della legislatura decadrà dalla carica.

Quanto, poi, alla norma transitoria di cui al comma 4, la Regione rileva che, a fronte del contesto profondamente degradato posto in evidenza dalla Corte dei conti, proprio i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di contenimento della spesa pubblica hanno imposto il totale azzeramento delle nomine effettuate, per consentire ai competenti organi regionali di procedere ad una valutazione, caso per caso, preordinata a rimediare alla complessiva illegittimità, inefficienza e dispendiosità del precedente sistema.

Sulla base di analoghe argomentazioni, la Regione deduce l'infondatezza anche delle censure riferite alla decadenza degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili (art. 1, comma 1), poiché la previsione incide unicamente sull'aspetto pubblicistico della vicenda, producendo la decadenza della nomina, mentre la conseguente disciplina dei contratti deve essere rinvenuta nell'ordinamento.

Riguardo, poi, alla disciplina della dirigenza, dettata dai commi 6, 7 e 8, la difesa della Regione osserva che la scelta di adottare lo *spoils system* per tutti i gradi della dirigenza è stata effettuata in sede di esercizio della potestà statutaria, giacché tale regola è prevista dal comma 6 dell'art. 50 dello statuto, secondo cui «tutti gli incarichi dirigenziali [e dunque non solo quelli di livello apicale] devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali»; il che ovviamente vuol dire che tutti gli incarichi dirigenziali decadono al momento dell'elezione della nuova amministrazione, in conformità ai principi costituzionali in materia di organizzazione pubblica, garantendo al meglio la separazione tra organi politici e burocratici e l'assunzione delle rispettive responsabilità e rispondendo a un preciso e coerente disegno di organizzazione regionale, contenuto nello statuto medesimo (agli artt. 49, comma 3, e 50, comma 2).

Inoltre, la Regione deduce l'inammissibilità della censura riferita alla denunciata incisione, a regime, delle suddette norme sulla disciplina del rapporto di lavoro, giacché l'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale dovrà prevederne la decadenza al momento della proclamazione di un nuovo Presidente della Giunta regionale e, pertanto, anche i contratti accessori al provvedimento di nomina dovranno contenere analogo termine di durata. Ed ulteriore ragione di inammissibilità è ravvisata dalla difesa in ragione del fatto che la previsione della operatività del

nuovo regime anche agli incarichi in corso, di cui al comma 8, non ha prodotto né produrrà alcun effetto, poiché tale decadenza era già stata pronunciata con un provvedimento amministrativo adottato dalla Giunta regionale in data 2 maggio 2005.

3. Con ricorso notificato il 14 ottobre e depositato il successivo 18 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), per violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), oltre che per lesione delle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l) Cost. (r.ric. n. 84 del 2005).

In particolare il ricorrente impugna:

a) l'art. 1, comma 1, in quanto – prevedendo la decadenza automatica all'atto dell'insediamento del nuovo consiglio regionale di tutte le nomine degli organi di vertice degli enti regionali in qualunque momento conferite dagli organi di direzione politica della Regione, prescinde da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità e le competenze delle persone precedentemente nominate e/o incaricate, contrastando con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.);

b) l'art. 1, comma 2, poiché, disponendo che le nomine di vertice delle società controllate e partecipate dalla Regione abbiano una durata pari a quella della legislatura regionale, confligge con l'art. 2383, secondo comma, del codice civile, che determina invece la durata nominale massima della carica di amministratore e di componente del Consiglio sindacale delle s.p.a., in tre anni, e dunque invade la materia dell'"ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

c) l'art. 2, in quanto, nel sancire retroattivamente la decadenza automatica delle nomine già effettuate, a decorrere dal momento dell'entrata in vigore della legge stessa, viola il principio di affidamento e il diritto all'ufficio, di cui agli artt. 2 e 51 Cost., giacché determina la risoluzione di rapporti instaurati in un regime di conferimento delle cariche che ancora non prevedeva la fiduciarità delle stesse, e per le quali dovrebbe pertanto richiedersi la valutazione negativa circa i risultati conseguiti e l'attività svolta dai soggetti di cui si determina la decadenza.

La difesa erariale sottolinea, inoltre, che le disposizioni impugnate si differenziano dall'analogia norma prevista dall'art. 6 della legge statale n. 145 del 2002, che ha un ambito di applicazione soggettivo e temporale ben più ristretto, mentre la legge regionale in esame, non prevedendo alcun termine a partire dal quale trovi operatività la decadenza delle cariche, prescinde da qualsiasi ragionevole motivazione che consente di derogare al principio generale secondo cui la cessazione delle stesse deve legarsi a valutazioni negative circa l'operato dei soggetti interessati, con ciò ledendo i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

4. Si è costituita la Regione Abruzzo, concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

La Regione osserva che l'applicazione dello spoils system alla burocrazia di vertice (sia statale che regionale) è, in realtà, funzionale alla coerenza tra indirizzo politico e scelte gestionali, individuando, attraverso una costante e continua armonizzazione tra le due istanze, un ragionevole ed adeguato punto di equilibrio tra i principi di imparzialità e buon andamento e quello della relativa responsabilità politica. In particolare, essa rileva che la legge impugnata non riguarda in alcun modo il rapporto di lavoro dei dirigenti regionali né quello dei direttori generali della aziende sanitarie locali, riferendosi viceversa a quegli uffici e organi che, in quanto strettamente collegati da un rapporto di fiducia con gli organi di governo della Regione, devono seguire le sorti della legislatura, mediante l'armonizzazione temporale della titolarità degli uffici politici e della coalizione politica in carica. Per cui, il venir meno del rapporto fiduciario tra ente pubblico nominante e soggetto

nominato costituisce motivo sufficiente a giustificare la sostituzione del secondo, non implicando, in alcun modo, una giudizio di disvalore sulla professionalità e competenza delle persone sostituite, ma unicamente un giudizio di carattere politico-amministrativo, di spettanza esclusiva degli organi di governo della Regione.

Quanto alla censurata decadenza automatica, la Regione osserva che la legge *de qua* ha, in realtà, disciplinato una fattispecie a formazione progressiva, nella quale, insediato il nuovo consiglio regionale, i soggetti nominati entrano automaticamente in regime di proroga, per un periodo massimo di quarantacinque giorni, durante il quale i competenti organi di direzione politica possono decidere di confermare le persone in carica, ovvero procedere a nuove nomine. In questo sistema, pertanto, la conferma o la decadenza implicano una scelta degli organi di governo ovviamente discrezionale, basata, tra l'altro, sulla sussistenza di un rapporto di fiducia tra l'organo di indirizzo politico e il soggetto nominato; per cui la decadenza non è affatto automatica, derivando invece da una manifestazione di volontà, anche implicita, della Regione, con la garanzia che i soggetti interessati possono comunque ricorrere davanti all'autorità giudiziaria competente.

Riguardo alle nomine degli organi delle società controllate e partecipate dalla Regione, la difesa sostiene che è stato posto il principio per cui esse non possono eccedere la durata della legislatura regionale; ma la legge regionale richiama gli articoli del codice, adeguandosi alla disciplina dagli stessi stabilita e limitando l'applicazione della decadenza ai casi in cui lo statuto delle società partecipate prevedano in capo alla Regione gli speciali poteri di cui all'art. 2449 cod. civ.

Quanto, infine, al regime transitorio di cui all'art. 2, la Regione sostiene che esso non prevede alcuna decadenza automatica, ma al contrario una valutazione di carattere politico da condurre sulle singole nomine, caso per caso, mediante una verifica relativa alla permanenza dell'elemento fiduciario. Pertanto, l'efficacia retroattiva della previsione non confligge né con il canone di ragionevolezza, né con il principio di affidamento.

5. Con ricorso notificato il 17 ottobre 2005 e depositato il successivo 19 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, comma 3, e 24, commi 3, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). (r.ric. n. 86 del 2005).

Secondo l'Avvocatura, l'art. 14, comma 3, nella parte in cui prevede la decadenza automatica (senza alcuna valutazione tecnica circa la professionalità degli interessati) delle nomine effettuate dai direttori generali delle ASL nei confronti dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi, oltre che dei responsabili dei distretti sanitari territoriali, risulta lesivo dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Inoltre, venendo ad incidere su rapporti precedentemente instauratisi, il cui termine è stabilito contrattualmente, la norma determina la lesione del principio di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale, tutelato dagli artt. 2 e 41 Cost., nonché l'invasione della competenza in materia di "ordinamento civile", di potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A sua volta, l'art. 24, che, in materia di nomine universitarie, regola le modalità con cui gli organi di indirizzo politico della Regione (il Presidente della Giunta o del Consiglio) procedono alle nomine per le quali sono previsti il concerto ovvero l'intesa con altre autorità o amministrazioni, è censurato là dove prevede che l'autorità regionale competente può prescindere dal gradimento delle predette autorità o amministrazioni sulla proposta di una terna di nomi indicati solo dalla Regione, senza considerare alcuna controproposta, qualora la preferenza non venga espressa entro il termine previsto ovvero non sia adeguatamente motivata (commi 3 e 6), e deve precedere all'individuazione di una

nuova terna di nomi solo se uno o tutti i nominativi proposti vengono rifiutati per mancanza dei soli requisiti di professionalità e competenza (comma 5).

Secondo la difesa erariale, tali disposizioni (che riducono l'intesa ad un mero parere, dal quale può anche prescindere per decorso del tempo e che non mettono in posizione paritaria i due soggetti che devono addivenire all'intesa stessa) contrastano:

a) con l'autonomia universitaria, tutelata dall'articolo 33, sesto comma, Cost.;

b) con la potestà legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost.;

c) con l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999, che stabilisce il principio fondamentale per cui il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il Rettore dell'Università;

d) con l'art. 1, comma 2, lettera b), del medesimo d.lgs. n. 517 del 1999 (come attuato dall'art. 6 del D.P.C.M. 24 maggio 2001), che prescrive che i rapporti tra il servizio sanitario regionale e le Università siano informati al rispetto del principio della leale collaborazione;

e) con l'art. 6 della legge n. 419 del 1998; f) con il principio di leale collaborazione tra autonomie, costituzionalmente garantito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

6. Si è costituita la Regione Calabria, concludendo per il rigetto del ricorso.

Quanto all'art. 14, comma 3, la Regione osserva che la regola della decadenza *ope legis* è perfettamente conforme ai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale di cui alla legge n. 145 del 2002. Inoltre, la Regione sottolinea che è la natura fiduciaria dei rapporti dei direttori generali delle Aziende ospedaliere e delle ASL con i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende che spiega e giustifica sia il potere di nomina e di revoca di cui è titolare il direttore generale, sia il meccanismo della decadenza automatica, che, escludendo qualsiasi profilo di discrezionalità, assicura l'imparzialità dello svolgimento delle funzioni. E ribadisce che proprio detta natura fiduciaria del rapporto rende il contratto (che disciplina esclusivamente il trattamento normativo ed economico del dirigente) del tutto accessorio al provvedimento di conferimento di incarico (che è connotato da inequivoci elementi pubblicistici), per cui il venir meno di questo non può che comportare l'automatica risoluzione del contratto stesso, senza lesione del principio dell'affidamento.

Riguardo all'art. 24, la difesa della Regione contesta innanzitutto l'assunto secondo il quale quelle ivi disciplinate debbano essere considerate intese cosiddette "forti", ovvero tali da imporre sempre e comunque la codecisione, giacché il Rettore dell'Università non è in posizione pariordinata con la Regione che detiene l'esclusivo potere di nomina. Peraltro, secondo la Regione, la concreta disciplina delle modalità che presiedono all'intesa è comunque tale da escludere il paventato declassamento dell'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva, in quanto la normativa va interpretata nel senso che l'effettivo raggiungimento dell'intesa costituisce titolo per la successiva nomina dell'interessato e l'intesa si perfeziona solo con il gradimento del rettore, cui si perviene mediante una procedura volta a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. Mentre risulta legittima la previsione di meccanismi (termini e necessità di motivare il diniego di gradimento) diretti ad evitare un comportamento non ispirato alla correttezza e la conseguente paralisi decisionale, salva la possibilità dell'impugnativa della nomina da parte del rettore davanti al giudice amministrativo.

Infine, la Regione deduce l'inconferenza del riferimento alla violazione dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost., dal momento che la stessa si riferisce al diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi e pertanto nulla ha a che fare con le procedure di nomina relative ad Aziende sanitarie, estranee all'organizzazione dell'Ateneo.

7. In tutti i giudizi, nella prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri e le Regioni costituite hanno depositato memorie illustrative in cui vengono sostanzialmente ribadite le argomentazioni svolte a sostegno delle rispettive tesi difensive e conclusioni.

### Considerato in diritto

1. La Corte è chiamata ad esaminare tre ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di talune disposizioni di altrettante leggi delle Regioni Calabria e Abruzzo, in tema di nomine e incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione.

Per la loro connessione oggettiva, i tre ricorsi devono essere riuniti.

2. Con il primo ricorso (n. 75 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna i commi da 1 ad 8 dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

Preliminarmente, e in via generale, il ricorrente afferma che quei commi, in quanto dispongono che l'insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione comporta la decadenza automatica di alcune nomine (commi 1-5) e di tutti gli incarichi dirigenziali (commi 6-8) conferiti dagli organi precedenti, senza nessuna valutazione tecnica della professionalità e competenza dei soggetti nominati o incaricati, contrastano con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, anche per mancanza di previsioni (come quelle contenute nella legge statale 15 luglio 2002, n. 145) idonee a garantire il rapporto di lavoro degli interessati.

Dopo tale premessa, il ricorrente formula specifiche censure nei confronti dei commi impugnati, ad essi addebitando, di volta in volta, l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e "ordinamento civile" (ivi, lettera l), o la violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.).

In particolare, quest'ultimo parametro è evocato per censurare non già la scelta di fondo di commisurare la durata delle nomine e degli incarichi dirigenziali a quella degli organi di indirizzo politico della Regione (*spoils system*), ma le differenze fra le soluzioni accolte dalla normativa regionale e quelle della citata legge statale.

Al riguardo è opportuno rilevare subito come le norme impugnate concernano, in linea di massima, una materia (l'organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale) attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 Cost.); e come nemmeno il ricorrente evochi esplicitamente un titolo di competenza concorrente idoneo a demandare allo Stato la determinazione di principi fondamentali vincolanti per le Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

2.1. La prima censura riguarda il comma 1 ed i correlati commi 2, 3 e 5 dell'impugnato art. 1, recante «Disposizioni in materia di nomine e personale».

Le norme impugnate così dispongono: «Le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati degli enti pubblici, degli enti pubblici economici, delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili dei consorzi, delle società controllate o partecipate, delle agenzie, degli ambiti territoriali ottimali, delle fondazioni e di ogni altro soggetto od organismo, comunque denominato, individuale o collegiale, di diritto pubblico o privato, appartenente o meno alla struttura amministrativa della Regione ed a qualsiasi livello, nonché dei componenti di comitati, commissioni, gruppi di lavoro ed organismi regionali od interregionali, conferite, rinnovate o comunque rese operative, anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, o comunque resi operativi degli organi di indirizzo politico regionale, nonché dal capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e dai dirigenti dei dipartimenti, nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione e successivamente rispetto a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto» (comma 1); «Entro sessanta giorni dalla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, le autorità competenti procedono, in applicazione delle relative norme di settore, al conferimento delle nomine di cui al precedente comma, in favore dei soggetti che ne abbiano titolo. Sino ad allora, trova applicazione il disposto dell'art. 6 della legge regionale 4 agosto 1995, n. 39 ed il termine di proroga di cui al primo comma è aumentato sino a sessanta giorni. Gli atti compiuti in violazione ed alla scadenza del termine sono nulli e comunque non opponibili alla Regione ed ai terzi interessati» (comma 2); «Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche alle nomine conferite dal Presidente e dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, dal Presidente del Consiglio nell'esercizio di poteri sostitutivi dell'Assemblea nonché dai dirigenti dei dipartimenti consiliari, spostando il termine recato nelle stesse disposizioni alla data di proclamazione del nuovo Presidente del Consiglio regionale. [...]» (comma 3); «E' fatto obbligo, con personale responsabilità in caso di omissione, al legale rappresentante ed al dirigente o funzionario più elevato in grado, appartenenti alla struttura organizzativa di cui fanno parte uno o più persone che versano nella situazione prevista dal precedente comma, di comunicare il nominativo e la carica rivestita da queste ultime al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente del Consiglio regionale, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge sul Bollettino Ufficiale della Regione» (comma 5).

Nei termini in cui sono prospettate, le censure all'esame, in realtà, riguardano i commi 1, 2 e 3, recanti la disciplina a regime delle nomine in esame: infatti il comma 5, che, unitamente al comma 4, contiene invece la disciplina transitoria, è solo menzionato, senza che nei suoi confronti sia proposta alcuna specifica censura, onde la questione di legittimità costituzionale che lo concerne è manifestamente inammissibile.

2.2. Secondo il ricorrente, i citati commi 1, 2 e 3, nella parte riguardante nomine di rappresentanti della Regione in seno allo Stato o ad enti pubblici nazionali, o effettuate d'intesa o di concerto con autorità statali, violano l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato "l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", e gli artt. 3 e 97 Cost., che enunciano rispettivamente il criterio fondamentale di ragionevolezza e quelli di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

2.3. La questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., non è fondata.

La censura, infatti, poggia su un erroneo presupposto interpretativo, in quanto le norme impugnate, alla stregua della loro chiara formulazione letterale, devono essere intese nel senso che esse non si riferiscono (anche) alle nomine di rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né ad intese o concerti con autorità statali, ma operano esclusivamente all'interno dell'ordinamento regionale.

2.4. La lesione degli artt. 3 e 97 Cost., come risulta correlando le censure alla premessa introduttiva del ricorso (retro: n. 2), può invece ritenersi dedotta non sotto il profilo dell'applicabilità dei commi impugnati alle nomine di rappresentanti regionali in seno allo Stato o ad enti pubblici nazionali, ma sotto quello dell'irragionevole mancato collegamento della cessazione di tali nomine ad un meccanismo di previa valutazione della professionalità degli interessati.

Nemmeno questa censura è fondata.

Le nomine previste dai commi in esame riguardano gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione; esse sono tutte caratterizzate dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale. I commi impugnati, specie il comma 1, vietano che le nomine in esame, se effettuate nei nove mesi prima delle elezioni, si protraggano nella legislatura successiva, e pertanto ne dispongono la decadenza all'atto della proclamazione del nuovo Presidente della Giunta. Essi quindi, in realtà, si limitano ad anticipare il termine finale di durata degli incarichi conferiti con le nomine.

Siffatta regola (come si desume dalla lettera delle norme impugate) opera per il futuro; e quindi, dopo la sua entrata in vigore, chi fosse nominato negli ultimi nove mesi di una legislatura non potrebbe vantare alcun ragionevole affidamento sulla continuazione dell'incarico dopo la proclamazione del nuovo Presidente.

Inoltre, trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione, in virtù di una scelta legislativa dal ricorrente non specificamente contestata, la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.

Quindi, la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata; e del resto nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina.

3. Il ricorso impugna poi, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., tanto la disciplina "a regime" del comma 3, che estende la decadenza automatica alle nomine conferite dal Presidente e dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, e dai dirigenti dei dipartimenti consiliari, quanto la disciplina transitoria del comma 4, che estende tale decadenza a tutte le nomine (di cui ai commi da 1 a 3) conferite durante la precedente legislatura nei nove mesi prima del 3 aprile 2005.

3.1. La questione relativa al comma 3 non è fondata.

Il ricorrente impugna la norma per la diversità del suo contenuto rispetto alle previsioni della legge statale n. 145 del 2002, che limita lo *spoils system* alle sole nomine correlate all'azione di governo, ossia a quelle conferite dal Governo e dai ministri.

Orbene, la soluzione accolta dal comma impugnato si ricollega evidentemente alla natura personale del rapporto sotteso al conferimento delle nomine in esame (retro: 2.4.). E il ricorso non contesta la compatibilità, in via di principio, di tale criterio di nomina con i pur evocati artt. 3 e 97 Cost., ma si limita a denunciare la mera difformità rispetto alla disciplina statale, che non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

3.2. Secondo il ricorso, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dedotta per il comma 3, vale anche per la disciplina transitoria di cui al comma 4, che «estende surrettiziamente la decadenza automatica alle nomine conferite durante la precedente legislatura a decorrere dai nove mesi precedenti il 3 aprile 2005».

La Regione giustifica la norma invocando la gravità della situazione (riscontrata anche dalla Corte dei conti), ed in particolare la palese illegittimità delle nomine effettuate nell'ultimo periodo della precedente legislatura. A suo avviso, in un contesto così degenerato, proprio il principio di buon andamento dell'amministrazione ha imposto il totale azzeramento delle nomine, perché gli organi regionali potessero poi rimediare all'inefficienza del sistema adottato e alla diffusa violazione delle norme in materia.

Indipendentemente da tali argomentazioni difensive, che si muovono su un piano eminentemente fattuale, la censura relativa al comma 4 è inammissibile, per la sua estrema genericità.

Essa infatti, pur concernendo una disciplina transitoria, si esaurisce nel mero richiamo alle argomentazioni svolte a sostegno dell'impugnazione della (diversa) disciplina "a regime" di cui al comma 3 e nella parafrasi del testo del comma 4, con la sola aggiunta dell'avverbio "surrettiziamente", di non facile interpretazione, posto che la formulazione letterale del comma rivela pianamente l'intento della legge di incidere proprio sulle nomine conferite in un periodo, anteriore alla sua entrata in vigore, considerato "sospetto".

E questa Corte ha, anche di recente, affermato che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve anche «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge», ponendosi l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione a sostegno dell'impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenza n. 139 del 2006).

4. Il ricorrente impugna poi i commi 6, 7 e 8 dell'art. 1.

Il comma 6 sancisce che, «in attuazione dell'art. 50, comma 6, dello Statuto regionale, tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione Calabria decadono di diritto alla data di proclamazione del Presidente della Giunta medesima ed i relativi contratti a tempo determinato cessano di avere efficacia». Il comma 7, a sua volta, prevede che «i nuovi incarichi sono formalmente conferiti nei sessanta giorni decorrenti dalla data di scadenza dei precedenti [...]». Il comma 8 pone infine la disciplina transitoria, disponendo che «la previsione di cui al sesto comma opera anche riguardo agli incarichi dirigenziali in essere alla data di proclamazione del Presidente della Giunta attualmente in carica».

Secondo il ricorrente, tali norme – in quanto estendono la decadenza anche ai dirigenti con funzioni meramente gestionali od esecutive, quindi non caratterizzati da particolare contiguità con gli organi politici, hanno un contenuto profondamente diverso rispetto alla legislazione statale, che invece limita lo *spoils system* agli incarichi apicali (capi dipartimento e segretari generali) e appresta una più intensa tutela per gli incarichi dei dirigenti di livello non generale (art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002). I commi impugnati violerebbero quindi i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.); nonché la riserva in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato della materia "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

4.1. Occorre esaminare separatamente i commi 6 e 7 (che recano la disciplina a regime) e il comma 8 (che pone la disciplina transitoria).

La questione di legittimità costituzionale concernente i commi 6 e 7, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è sollevata sotto il profilo della sottoposizione degli incarichi dirigenziali di livello non generale alla medesima disciplina prevista per gli incarichi dirigenziali generali in tema di decadenza automatica alla data di proclamazione del presidente della Giunta. Infatti la normativa statale che limita lo *spoils system* agli incarichi dirigenziali apicali è evocata dal ricorrente non per denunciare la violazione di principi fondamentali vincolanti per le Regioni (il ricorso, come già rilevato, non richiama alcun titolo di competenza concorrente), ma per denunciare come i commi impugnati lederebbero i parametri evocati ove la decadenza automatica da essi prevista fosse riferita alla totalità degli incarichi dirigenziali, anche di livello non generale, con un'estensione dello *spoils system* tanto rilevante da comportare lesione di quei parametri.

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

I commi 6 e 7 si inseriscono nel quadro normativo delineato dalla legge regionale calabrese 7 agosto 2002, n. 31, che all'art. 10 ha distinto gli incarichi dirigenziali di livello generale da quelli di livello non generale.

I primi sono conferiti dal Presidente della Giunta regionale, per una durata massima di tre anni, e sono revocati di diritto entro sessanta giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali. Essi possono essere conferiti, per il 10% della dotazione organica, a soggetti estranei all'amministrazione aventi particolari requisiti e comprovata qualificazione professionale (scelta di fondo in linea con la legislazione statale: art. 3, lettera g, della legge n. 145 del 2002; e, per gli incarichi dirigenziali negli enti locali, art. 109 del testo unico approvato con d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267).

I secondi sono invece conferiti dai dirigenti di livello generale, per una durata massima di cinque anni, ai dirigenti assegnati alle strutture di propria competenza dalla Giunta regionale (ossia a personale regionale).

Tutti gli incarichi dirigenziali sono regolati dai contratti nazionali di lavoro del comparto della dirigenza e da contratti individuali concernenti il trattamento economico. Inoltre l'art. 11 della stessa legge regionale n. 31 del 2002 ha disposto, in via transitoria, la cessazione di tutti i dirigenti, generali e non generali, decorsi rispettivamente sessanta e novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Successivamente, lo statuto della Regione Calabria, approvato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale "ordinaria": sentenza n. 119 del 2006), ha affermato, all'art. 50, comma 2, che l'organizzazione amministrativa regionale è regolata dalla legge e dai regolamenti di organizzazione «nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica». Ed ha stabilito, all'art. 50, comma 6, che «tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali». Tale comma non è stato censurato quando il Governo ha impugnato la delibera statutaria regionale della Calabria, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost. (v. sentenza n. 2 del 2004). Gli impugnati commi 6 e 7 devono, dunque, essere coordinati con l'art. 10 della legge regionale n. 31 del 2002 (che la citata regola statutaria evidentemente assume a presupposto) e interpretati nel senso che essi si riferiscono ai soli incarichi dirigenziali di livello generale ("apicali") e non anche a quelli di livello non generale ("intermedi").

Invero, l'art. 10 appena ricordato attribuisce all'organo politico della Regione il potere di conferire gli incarichi dirigenziali cosiddetti "apicali" a soggetti individuati *intuitu personae*, scelti anche (entro determinati limiti percentuali) al di fuori dell'apparato amministrativo regionale. Questa modalità di conferimento, nei cui confronti il ricorrente non propone censure, mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).

A tale schema rimangono, invece, estranei gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali.

L'interpretazione sistematica dei commi in esame porta, quindi, ad escludere che essi si riferiscano anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale e che in essi si possa perciò ravvisare un'estensione dello *spoils system*, tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost.

4.2. I commi 6 e 7 sono impugnati anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile", per la ricaduta della decadenza dall'incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato.

La questione non è fondata.

La scadenza del termine di durata dell'incarico dirigenziale comporta la cessazione dell'operatività del provvedimento che lo ha conferito. Discende poi dai principi generali che la caducazione di tale provvedimento produca effetti diversi secondo che destinatario dell'incarico sia un soggetto esterno o interno all'amministrazione regionale: nel primo caso, cessa fra le parti ogni rapporto, e quindi anche la regolamentazione contrattuale dell'incarico dirigenziale e della relativa retribuzione; nel secondo, invece, il rapporto contrattuale concernente incarico e retribuzione viene meno, ma il soggetto resta nell'amministrazione regionale, nel cui ambito era inquadrato.

Con i commi in esame, la Regione non ha, quindi, legiferato in materia di "ordinamento civile", essendosi limitata, nel porre norme in materia di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa.

4.3. Il comma 8 è, a sua volta, censurato in riferimento agli stessi parametri (artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l, Cost.) evocati a proposito dei commi 6 e 7.

La questione, nei termini in cui è proposta, è inammissibile per la sua assoluta genericità. Il ricorso, infatti, non formula esplicitamente nei confronti della norma transitoria del comma 8 alcun rilievo specifico, ulteriore rispetto a quelli esposti per la disciplina a regime dettata dai commi 6 e 7.

Resta così assorbita l'ulteriore eccezione di inammissibilità, proposta dalla Regione sotto il profilo che la norma impugnata non avrebbe prodotto alcun effetto, essendo stata la decadenza da tutti gli incarichi dirigenziali già pronunciata dalla Giunta regionale con provvedimento amministrativo del 2 maggio 2005.

5. «Per le medesime motivazioni», concernenti l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il ricorrente ritiene infine illegittimo il comma 1, nella parte in cui ricomprende fra le nomine soggette a decadenza automatica (in quanto effettuate nei nove mesi precedenti l'elezione dei nuovi organi rappresentativi della Regione) quelle degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili. Per questa parte la norma inciderebbe sui contratti di natura privata già stipulati e ancora efficaci, determinandone la risoluzione senza meccanismi di garanzia, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato a disciplinare i rapporti di lavoro, nell'ambito dell'"ordinamento civile".

La questione non è fondata.

La norma, in quanto diretta esclusivamente a disciplinare l'organizzazione amministrativa delle aziende in questione, non incide sulla materia dell'"ordinamento civile" (né su quella della "tutela della salute", su cui cfr. sentenza n. 181 del 2006).

6. Con il secondo ricorso (n. 84 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo).

6.1. L'art. 1 è impugnato limitatamente al comma 1, in base al quale «Al fine di realizzare compiutamente il riallineamento temporale, le nomine degli organi di vertice, individuali e collegiali, di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione, economici e non, dei consorzi, delle agenzie, compresi i componenti di comitati, di commissioni e di organismi regionali o interregionali nonché delle società controllate e partecipate dalla Regione, in osservanza degli artt. 2449 e 2450 del codice civile, conferite dagli organi di direzione politica hanno una durata effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni».

Dal riportato contenuto del ricorso e dalla proposta del ministro per gli Affari regionali (allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnare la legge), emerge che il riferimento al comma 1 è, all'evidenza, frutto di mero errore materiale e che la censura deve ritenersi riferita al comma 2, e come tale esaminata.

Secondo il ricorrente, la decadenza automatica di tutte le nomine degli organi di vertice di enti regionali in qualunque momento conferite dagli organi politici della Regione, per effetto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale, e senza alcuna valutazione tecnica di professionalità e competenza dei nominati, viola i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La questione non è fondata.

Poiché la norma in esame si riferisce a nomine effettuate dagli organi di direzione politica della Regione, evidentemente in base a valutazioni personali coerenti con le correlative scelte di fondo, l'infondatezza discende dalle considerazioni svolte in ordine all'analogo problema posto dall'art. 1 della legge regionale calabrese n. 12 del 2005 (retro: 2.4.).

7. Lo stesso art. 1, comma 2, è poi impugnato nella parte in cui ricomprende fra le nomine conferite dagli organi di direzione politica della Regione, destinate a decadere automaticamente all'insediamento del nuovo Consiglio regionale, quelle relative alle società controllate e partecipate dalla Regione.

Secondo il ricorrente, tale previsione contrasta con l'art. 2383, secondo comma, del codice civile, che determina invece in tre anni la durata massima della carica di amministratore e di componente del consiglio sindacale delle società per azioni, e quindi invade la materia dell'"ordinamento civile" riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La questione è formulata sulla premessa che la durata dell'incarico e la cessazione dei componenti degli organi di società controllate o partecipate dalla Regione sia soggetta alla disciplina generale prevista dall'art. 2383, secondo comma, cod. civ., onde la norma impugnata, incidendo sulla regolamentazione codicistica, avrebbe inciso sulla materia dell'ordinamento civile, devoluta dal parametro evocato alla competenza statale esclusiva.

Ma questo presupposto è erroneo, in quanto la stessa norma impugnata prevede che le nomine relative a società avvengano «in osservanza degli artt. 2449 e 2450 cod. civ.». E tali articoli, nel testo modificato dal d.lgs. 17 gennaio 2003 n. 6, in vigore dal 1° gennaio 2004, dispongono che gli amministratori e i sindaci o i componenti del consiglio di sorveglianza nominati, per legge o per statuto, dallo Stato o da enti pubblici, possono essere revocati solo dagli enti che li hanno nominati.

Pertanto la censura, così come formulata, è infondata, in quanto il ricorrente invoca a sostegno di essa l'art. 2383, secondo comma, cod. civ., che non si applica alle nomine considerate dalla norma impugnata né è da essa menzionato; ed invece omette di argomentare in ordine agli artt. 2449 e 2450 cod. civ., che dalla norma sono richiamati come disposizioni da osservare e che attribuiscono alla Regione il potere di far cessare dalla carica gli amministratori dalla medesima Regione nominati.

8. L'art. 2, comma 1, sancisce retroattivamente la decadenza automatica (salvo conferma) delle nomine già effettuate, a decorrere dal momento dell'entrata in vigore della legge.

Per il ricorrente la norma, in quanto determina la risoluzione di rapporti instaurati in un diverso regime di conferimento delle cariche, viola il principio di affidamento e il diritto all'ufficio (artt. 2 e 51 Cost.) e quelli di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La questione non è fondata.

Premesso che le nomine in esame sono «conferite dagli organi di indirizzo politico regionale» (art. 1, comma 2), in base alla valutazione della personale coerenza del nominato con tale indirizzo (retro: 6.1.), è evidente l'intento del legislatore regionale di rendere immediatamente operativa la nuova disciplina, per evitare, in sintonia, e non in contrasto, con l'evocato art. 97 Cost., che le nomine effettuate nella precedente legislatura, specie nella sua fase finale, pregiudichino il buon andamento dell'amministrazione.

9. Il ricorrente afferma inoltre che le norme impuginate ledono i parametri prima indicati, in quanto non prevedono alcun termine a partire dal quale operi la decadenza dalle cariche.

La questione non è fondata, per l'erroneità del presupposto interpretativo. L'art. 1, comma 2, prevede espressamente che la decadenza opera all'atto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale, mentre l'art. 2, comma 1, sancisce in via transitoria l'operatività della decadenza al momento dell'entrata in vigore della legge.

10. L'ultima censura concerne le differenze fra lo *spoils system* disciplinato dalla legge regionale in esame e quello della legge statale n. 145 del 2002.

La questione non è fondata.

Valgono integralmente le considerazioni già svolte (retro: 2.) in ordine alla non evocabilità della (seppure omologa) normativa statale, che non rileva per le Regioni, nella materia, di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), dell'organizzazione amministrativa regionale.

11. Con il terzo ricorso (n. 86 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, tra gli altri, gli artt. 14, comma 3, e 24 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

11.1. L'art. 14, comma 3, prevede che «In concomitanza con la nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali, decadono tutte le nomine fiduciarie ed in particolare i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende. La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali. Entro trenta giorni dalla nomina, i direttori generali devono provvedere al conferimento dei suddetti incarichi».

Secondo il ricorrente, tale previsione viola i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale (artt. 2 e 41 Cost.), nonché la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

11.2. La questione è fondata, nei limiti di seguito indicati.

L'art. 14, comma 3, della legge regionale calabrese 19 marzo 2004, n. 11, recante il «Piano regionale per la salute», prevede che i direttori generali delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali sono nominati dalla Giunta regionale tra soggetti laureati con esperienza almeno quinquennale di direzione tecnica o amministrativa in enti pubblici o privati, che abbiano svolto funzioni dirigenziali con autonomia gestionale nei dieci anni precedenti la riforma (peraltro, possono essere nominati tanto soggetti estranei all'amministrazione regionale, quanto dipendenti pubblici, anche della medesima azienda nella quale l'incarico è conferito: art. 14, comma 4).

Invece, i direttori amministrativi e sanitari delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali (in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte, della citata legge calabrese n. 11 del 2004) e collaborano con lui alla direzione dell'azienda (art. 14, comma 2). Tali incarichi hanno natura esclusivamente fiduciaria e terminano in caso di cessazione per qualunque causa del direttore generale, con risoluzione di diritto dei relativi contratti di lavoro (art. 15, comma 5).

Anche i responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e i responsabili dei distretti sanitari territoriali sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte).

11.3. Per quanto riguarda gli effetti della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali sugli incarichi di direttore sanitario e amministrativo, l'impugnato art. 14, comma 3, non riguarda un'ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. Esso, infatti, non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione; ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva, la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'art. 97 Cost.

A diversa conclusione si deve, invece, pervenire relativamente a quella parte della norma secondo cui la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali.

Così disponendo, la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.

Il comma impugnato deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente al suo secondo periodo, ossia alle parole: «La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali».

Gli altri profili di censura restano assorbiti.

12. L'ultima censura riguarda l'art. 24 della legge, in tema di nomine per le quali occorra il concerto o l'intesa con altre autorità o amministrazioni.

La norma impugnata così dispone: «Il Presidente della Giunta regionale o, se la nomina è di competenza consiliare, il Presidente del Consiglio regionale, comunicano, all'autorità od alla amministrazione preposte ad esitare l'intesa o il concerto, una terna di soggetti in possesso dei requisiti per l'assunzione dell'incarico» (comma 2); «L'autorità o l'amministrazione destinatarie della comunicazione, nel termine di 20 giorni dalla stessa, fanno pervenire, al Presidente della Giunta od al Presidente del Consiglio, il gradimento su almeno uno dei nominativi proposti. Decorso infruttuosamente il detto termine, l'autorità regionale competente provvede alla nomina, nell'ambito dei soggetti inseriti nella terna» (comma 3); «Il gradimento perfeziona l'intesa o il concerto e costituisce titolo per la successiva nomina dell'interessato» (comma 4); «Il gradimento può essere ricusato se uno o tutti i nominativi proposti sono privi dei necessari requisiti di professionalità e competenza. In tal caso, il Presidente della Giunta, ovvero il Presidente del Consiglio regionale, procedono a comunicare una nuova terna, che non può includere soggetti per i quali il gradimento è stato precedentemente ricusato» (comma 5); «Se il rifiuto non è adeguatamente motivato ai sensi del precedente comma, l'autorità regionale competente effettua egualmente la nomina, nell'ambito della terna proposta» (comma 6).

Il ricorrente impugna la norma nella parte in cui si applica alle nomine in materia sanitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il rettore dell'Università. Ed afferma che essa, declassando l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva, viola l'autonomia universitaria (art. 33, sesto comma, Cost.); i principi fondamentali nelle materie, di competenza legislativa concorrente, della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica (art. 117, terzo comma, Cost.); il principio fondamentale, stabilito dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, per cui il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'Università; il principio fondamentale, stabilito dall'art. 1, comma 2, lettera b), del medesimo d.lgs. n. 517 del 1999, per cui i rapporti tra il servizio sanitario regionale e le Università sono informati al rispetto della leale collaborazione; l'art. 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419; il principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.).

12.1. Nei limiti in cui è proposta, la questione è fondata.

Nella parte in cui si applica alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il Rettore dell'Università, la norma impugnata va ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. e, quindi, deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale.

Orbene, la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università, regolata dal d.lgs. n. 517 del 1999, è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio (art. 1, comma 1), previsti, tra l'altro, proprio al fine di informare tali rapporti al principio di leale cooperazione (art. 1, comma 2, lettera b).

Ne discende che anche la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, del decreto legislativo citato).

Conseguentemente, l'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, che ha, invece, disciplinato autonomamente e unilateralmente il procedimento di intesa in esame, ha leso gli evocati principi fondamentali, posti anche a tutela dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost., e deve perciò essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria.

Gli altri profili di censura restano assorbiti.

13. La diversa questione di legittimità costituzionale, sollevata, con lo stesso ricorso, dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di altre disposizioni (artt. 14, comma 5, e 33, comma 2) della medesima legge regionale n. 13 del 2005, ma priva di collegamento con le presenti, in quanto concernente interventi per il superamento dell'emergenza ambientale nel settore dei rifiuti, può essere rinviata a trattazione separata.

P.Q.M.

la Corte costituzionale, riservata ogni decisione sulla diversa questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, riuniti i giudizi:

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della medesima legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, limitatamente alle parole «La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali»;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della medesima legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), proposta – in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6 e 7, della stessa legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6 e 7, della citata legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, proposta, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della citata legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della medesima legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), proposta, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della medesima legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005, proposta, in riferimento agli artt. 2, 51 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della citata legge della Regione Abruzzo n. 27 del 2005, proposte, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2006.

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2006.

## CORTE COSTITUZIONALE

Annibale Marini: presidente;

Franco Bile, Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Romano Vaccarella, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauero: giudici.

Sentenza 22 giugno 2006, n. 238

*(Mobbing: ordinamento civile, salute e sicurezza sul lavoro)*

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 maggio 2005, depositato in Cancelleria il 24 maggio 2005 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 2 maggio 2006 il giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabrizio Figorilli per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, e all'art. 118, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*).

In particolare, l'art. 1, che "tenta" di definire il *mobbing* con l'espressione «molestie morali, persecuzioni e violenze psicologiche sui luoghi di lavoro», conterrebbe una definizione talmente vaga ed inadeguata da determinare una normativa che rimette ad organi amministrativi il compito e il potere di integrare sostanzialmente il disposto legislativo, anzi di sostituirsi al legislatore nazionale.

L'art. 5 estende l'ambito del *mobbing* ai familiari del lavoratore ed affida alla Giunta regionale una competenza a stabilire, mediante deliberazione a contenuto sostanzialmente regolamentare, «criteri e modalità» per la concessione di incentivi alla realizzazione di «supporti e terapie» senza specificare ad opera di quale organismo.

Inoltre gli artt. 2, 4, 6, 7 e 8 della legge in esame prevedono strutture amministrative tratteggiandone «in modo molto elastico» le funzioni ed i compiti.

L'art. 8, comma 1, prevede come obbligatorie le ispezioni all'interno dei luoghi di lavoro e, quindi, l'accesso coattivo in tali luoghi, la ricerca e l'esame di documenti, l'audizione di persone ad opera di addetti, di imprecisato livello (o qualifica) e stato giuridico, al Servizio di prevenzione e sicurezza.

In sintesi, la legge in esame non individuerrebbe (e quindi non delimiterebbe) l'ambito dell'intervento della Regione e la tipologia dei «luoghi di lavoro», rendendo in tal modo possibili ingerenze (non soltanto della Regione ma anche di altre organizzazioni) nei rapporti di lavoro pubblico statale, ad esempio presso un tribunale od un ufficio territoriale del Governo, con invasione delle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Nel complesso, ad avviso del ricorrente, la legge impugnata omette di considerare la pluralità degli interessi generali (anche privati) compresenti e la necessità di reperire un equilibrio tra loro, crea uno strumento pervasivo e di non garantita neutralità per interventi nei rapporti contrattuali di lavoro e nelle attività imprenditoriali e delle pubbliche amministrazioni ed infine introduce una disciplina «territorialmente differenziata» in assenza di principi fondamentali unificanti.

La censurata normativa sarebbe perciò in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e con l'art. 118, primo comma, Cost.

Circa il denunciato contrasto con la riserva allo Stato della produzione legislativa in materia di ordinamento civile, nel ricorso si osserva che la legge in esame inciderebbe sui rapporti civilistici interpersonali, non soltanto di lavoro e di impresa, anche in modo imprevedibile e non definirebbe le tipologie dei «fenomeni» considerati, i quali sono destinati a tramutarsi in fattispecie di illecito contrattuale.

La legge sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. (tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro), non essendo ricollegata a «principi fondamentali» posti dal Parlamento nazionale, al quale è riservato il compito di definire il cosiddetto *mobbing*.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Umbria, affermando anzitutto che la legge in argomento non contiene alcuna definizione del *mobbing*; l'art. 1, infatti, recita: «[...] in attuazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 32 e 41 della Costituzione italiana, nel rispetto della normativa statale vigente e dell'ordinamento comunitario», e così riconosce, tra le finalità della Regione, il compito di promuovere «azioni ed iniziative volte a prevenire e contrastare l'insorgenza e la diffusione di fenomeni di molestie morali, persecuzioni e violenze psicologiche sui luoghi di lavoro, di seguito denominate *mobbing*».

L'intento sarebbe quello di favorire iniziative attraverso le quali contenere l'insorgenza di fenomeni che da tempo, pur in assenza di una legge quadro specifica, la normativa interna e quella comunitaria qualificano come sintomi di attività riconducibile al *mobbing*, come dimostrato dal successivo art. 2 della legge regionale, secondo cui «... la Regione promuove, in collaborazione con le parti sociali interessate, con l'Osservatorio regionale sul *mobbing* di cui all'art. 7 e con le strutture socio-sanitarie locali, azioni di prevenzione, formazione, informazione, ricerca ed assistenza medico-legale e psicologica».

Il ricorso sarebbe, quindi, inammissibile per genericità dei motivi e contraddittorietà, posto che, dopo avere attribuito alla Regione Umbria una volontà definitoria del tutto insussistente, eccepisce nel contempo una, non meglio identificata, vaghezza ed inadeguatezza nei confronti delle medesime disposizioni impuginate, da cui viene fatta derivare un'indebita sostituzione degli organi amministrativi regionali nei compiti esclusivamente riservati allo Stato.

Non sarebbero poi fondate le censure relative all'assenza di una precisa indicazione della tipologia dei luoghi di lavoro, con il paventato effetto di possibili ingerenze nei rapporti di lavoro pubblico statale ad opera del legislatore regionale. Parimenti senza fondamento sarebbe tale asserito sconfinamento del legislatore regionale, con conseguente presunta mancanza di neutralità, «per interventi nei rapporti contrattuali di lavoro e nelle attività imprenditoriali e delle pubbliche amministrazioni», e con introduzione di «una disciplina territorialmente differenziata in assenza di principi fondamentali unificanti» .

Infatti, la materia andrebbe ricondotta, anziché alle lettere g) ed l) dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quelle della "tutela e sicurezza del lavoro", nonché della "tutela della salute", cui la prima necessariamente si ricollega, dando luogo, pertanto, ad un caso di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., con la conseguenza della ammissibilità di uno spazio all'interno del quale le Regioni sono ammesse a legiferare, a condizione che tale intervento non vada a sovrapporsi o ad invadere gli ambiti già delineati con i principi e le singole disposizioni di rango statale e/o comunitario; condizione del tutto assicurata nella specie.

Sarebbe chiaro l'intento del legislatore regionale di predisporre adeguate «misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze». Né sarebbe possibile rinvenire, nelle azioni di prevenzione, formazione, informazione, ricerca ed assistenza medico-legale di cui all'art. 2, alcun elemento in grado di introdurre spunti di novità rispetto ai criteri indicati da questa Corte quali parametri di compatibilità costituzionale dell'intervento regionale nella materia qui presa in considerazione.

3. Nell'imminenza dell'udienza, fissata per la discussione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in cui osserva come, nelle sue difese, la Regione Umbria non abbia affrontato la compatibilità delle «azioni ed iniziative» di cui all'art. 1 della legge impugnata con la disciplina civilistica, di indubbia competenza esclusiva statale, dei rapporti di lavoro e con quella "di diritto amministrativo" dei rapporti di pubblico impiego statale non contrattualizzato, essa pure di competenza esclusiva statale secondo il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.; né la Regione si sarebbe soffermata sul cruciale art. 8, comma 1, della legge, al quale si connettono sia l'art. 7, comma 4, lettera c), ove sono previsti protocolli di intesa tra gli organismi di vigilanza e, secondo il ricorrente, l'assessore regionale presidente dell'Osservatorio sul *mobbing*, sia l'art. 6, lettera c).

A parere dell'Avvocatura, le tre disposizioni citate consentono di organizzare una struttura di polizia alle dipendenze del «potere esecutivo» della Regione, attivata dagli sportelli istituiti «presso gli uffici comunali di cittadinanza».

La Regione non si è limitata a porre in essere «azioni di formazione» (art. 3), «azioni di informazione e ricerca» (art. 4) e «azioni di assistenza medico-legale e psicologica» (art. 5), cioè a monitorare e studiare il fenomeno e ad assistere le vittime, ma al contrario, si è attribuita un penetrante potere di ispezione, ossia di accesso sul luogo di lavoro privato o persino pubblico-statale, di acquisizione di documenti, di interpello di possibili futuri testimoni, di redazione di processi verbali, etc.; un potere, questo, che duplica similari poteri della giurisdizione e di apparati investigativi statali e che interferisce sia nelle attività imprenditoriali sia nelle attività delle amministrazioni pubbliche dello Stato o facenti capo ad esso.

Ritiene il ricorrente che il nucleo della legge in esame sia costituito non dai citati artt. 3, 4 e 5, ma dall'art. 8, comma 1, e dai connessi artt. 6, lettera c), e 7, comma 4, lettera e), e conclude, quindi, insistendo per la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale quanto meno di queste ultime norme.

4. Anche la Regione Umbria ha depositato una memoria, sottolineando anzitutto come la questione sia del tutto simile a quella risolta dalla recente sentenza di questa Corte n. 22 del 2006, con la quale è stata esaminata un'analoga legge della Regione Abruzzo, e ribadendo quindi che la legge impugnata tende unicamente a prevenire e a contrastare l'insorgenza e la diffusione del *mobbing*, senza con ciò dettare una disciplina compiuta del medesimo sul piano giuslavoristico. Del resto, il richiamo espresso alla disciplina interna e comunitaria sarebbe di per sé dirimente in ordine ai dubbi ed alle perplessità manifestate nell'atto introduttivo.

Il legislatore umbro, quindi, astenendosi dal fornire non solo una definizione generale del fenomeno in oggetto, ma anche esemplificazioni di per sé idonee ad operare la paventata sostituzione nei confronti della potestà normativa statale, ha circoscritto il proprio intervento a disciplinare misure di sostegno per i lavoratori che subiscono le conseguenze negative discendenti dal verificarsi del fenomeno stesso, come definito dalla normativa nazionale e comunitaria. Infatti, ai sensi dell'art. 2, i compiti della Regione vengono individuati nella promozione di azioni di «prevenzione, formazione, informazione, ricerca ed assistenza medico-legale», in collaborazione con le parti sociali interessate, con l'Osservatorio regionale sul *mobbing* di cui al successivo art. 7 e con le strutture socio-sanitarie. Parimenti i successivi artt. 3, 4, 5 e 6 regolano espressamente la tipologia di azioni con cui vengono concretamente svolte prevenzione, formazione, informazione, ricerca ed assistenza medico-legale previste dal richiamato art. 2.

Infine, del tutto infondata risulterebbe la doglianza volta a censurare la disposizione che parrebbe realizzare indebite interferenze in merito alla gestione dei rapporti di lavoro con amministrazioni statali, sulla scorta delle precisazioni fornite dalla citata sentenza n. 22 del 2006, allorché la domanda proposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri è stata rigettata, chiarendo come «dall'eventuale duplicazione di procedure che la legge regionale introdurrebbe rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva», non è dato ricavare l'invasione di competenza lamentata da controparte.

#### Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, e all'art. 118, primo comma, della Costituzione, la legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*), perché, da un lato, essa lederebbe la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, dall'altro, non si limiterebbe a formulare disposizioni di dettaglio nelle materie della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro, entrambe di competenza legislativa concorrente.

L'Avvocatura dello Stato, inoltre, a conforto delle proprie tesi richiama la sentenza di questa Corte n. 359 del 2003, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *mobbing* nei luoghi di lavoro).

Il ricorrente censura come "vaga e inadeguata" l'espressione «molestie morali, persecuzioni e violenze psicologiche sui luoghi di lavoro», con la quale la legge regionale definisce il fenomeno del *mobbing* e sostiene che ulteriori precisazioni vengono così rimesse a successivi atti amministrativi, da emettere anche da parte di organismi che la legge stessa istituisce, quali l'Osservatorio regionale e gli sportelli anti-*mobbing*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che a tali organismi sia affidato il compito di effettuare ispezioni sui luoghi di lavoro senza alcuna limitazione sulla appartenenza di questi e sulla loro natura; ispezioni destinate a sfociare nel possibile accertamento di fattispecie di illecito contrattuale.

2. In via preliminare, si rileva l'ammissibilità del ricorso ancorché concerna un'intera legge, in quanto, come già ritenuto in casi analoghi (sentenza n. 359 del 2003 e sentenze ivi citate, nonché sentenza n. 22 del 2006), l'omogeneità della normativa in esame consente di individuare i limiti dello scrutinio richiesto.

3. Nel merito, il ricorso non è fondato.

Il richiamo alla sentenza n. 359 del 2003 non giova al ricorrente, perché la legge della Regione Lazio dichiarata illegittima con quella sentenza era sostanzialmente diversa dalla legge della Regione Umbria, oggetto del presente scrutinio.

Con la sentenza citata questa Corte, dopo aver premesso che il *mobbing*, unitariamente considerato dalle scienze sociali, ma privo di una specifica disciplina statale, è fenomeno complesso avente una pluralità di aspetti, alcuni dei quali ricondotti dai giudici comuni sotto le previsioni dell'art. 2087 del codice civile, rilevò che esso, con riguardo alla condotta degli autori degli atti vessatori e dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratori, concerne anche l'ordinamento civile, mentre per i profili riguardanti le conseguenze patologiche sulla vittima di per sé considerate attiene alla tutela della salute e alla tutela e sicurezza del lavoro. La definizione del *mobbing* contenuta nella legge ne riguardava tutti i profili e la Regione Lazio rendeva manifesto il proposito di intervenire «nelle more dell'emanazione di una disciplina organica dello Stato in materia».

La constatazione che la legge regionale, fondata su un'autonoma definizione del complesso fenomeno sociale, lo disciplinava in molteplici suoi aspetti rientranti in competenze dello Stato, fu alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La legge della Regione Umbria oggetto del presente ricorso presenta, invece, elementi di analogia, come fa rilevare lo stesso ricorrente, con la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004 n. 26 (Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno *mobbing* e lo *stress* psico-sociale sui luoghi di lavoro), passata indenne attraverso lo scrutinio di costituzionalità (sentenza n. 22 del 2006).

Anche nel caso ora in esame la normativa censurata non formula una definizione del *mobbing* con valenza generale, ma ha riguardo soltanto ad alcuni suoi aspetti già oggetto di valutazione in fattispecie sottoposte al vaglio di giudici comuni.

Inoltre, secondo l'art. 1 della legge in argomento, le azioni di prevenzione e contrasto del *mobbing*, finalizzate a tutelare l'integrità psico-fisica della persona sul luogo di lavoro, sono promosse dalla Regione «nel rispetto della normativa statale vigente e dell'ordinamento comunitario». Tale formula può risolversi in un'affermazione meramente assertiva e di stile, inefficace al fine di escludere possibili contrasti con le normative di cui si postula il rispetto; ma, ove in concreto non si riscontrino disposizioni che tale contrasto determinano, come nella legge impugnata, essa fornisce un criterio interpretativo utile al positivo scrutinio di legittimità costituzionale.

Se poi, come questa Corte ha già affermato, l'inesistenza di una definizione generale dovesse condurre la Regione all'emanazione di atti amministrativi esorbitanti dalle proprie competenze o, comunque, contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento appronta gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.

Quest'ultimo rilievo vale anche a motivare l'infondatezza delle censure concernenti la genericità delle previsioni della legge riguardo alle ispezioni sui luoghi di lavoro ed al conseguente accertamento di ipotesi di *mobbing*. L'impugnato art. 8 della legge regionale, relativo a tali

ispezioni, riguarda infatti l'attività di controllo del Servizio di prevenzione e sicurezza del lavoro, collocandone i compiti «nell'ambito della sua attività istituzionale». Quest'ultima si inserisce nella più ampia attività dei dipartimenti di prevenzione (di cui fa parte il Servizio), i quali sono strutture operative delle ASL, poste a garanzia della salute collettiva ed operanti secondo linee coordinate ed integrate con le Regioni (in base al disposto dell'art. 7-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Si deve, infatti, più in generale ribadire, anche al di fuori del controllo incidentale di costituzionalità, la validità del principio secondo il quale una disposizione di legge non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima soltanto perché tra le varie opzioni interpretative e applicative se ne possa ipotizzare qualcuna lesiva di norme costituzionali.

In conclusione, per la impugnata legge della Regione Umbria può dirsi ciò che si è ritenuto riguardo alla suindicata legge della Regione Abruzzo, e cioè che «essa non ha oltrepassato i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili ed a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze».

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005 n. 18 (Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di *mobbing*), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, e all'art. 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2006.

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2006.

[\*torna al Sommario\*](#)

# CORTE DI CASSAZIONE

## Sezioni unite civili

Ordinanza 1 marzo 2006, n. 4508  
(*Giurisdizione e competenza nei contratti della P.A.*)

Olla: presidente f.f.;  
Bonomo: relatore.

Comune di Monterotondo c. Food Italia Group s.r.l. - P.M. Apice.

### Rilevato in fatto:

- che con atto di citazione notificato per posta l'11 ottobre 2001 la Food Italia Group s.r.l. conveniva in giudizio davanti al tribunale di Roma il Comune di Monterotondo chiedendo, in via principale, che, dichiarata la validità ed efficacia del contratto di appalto del servizio di refezione scolastica del 30 settembre 1999, il Comune fosse condannato a dare immediata esecuzione al contratto; in via subordinata, che fosse pronunciata la risoluzione del contratto per colpa del Comune con condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni; in via ulteriormente gradata, che fosse dichiarata l'inefficacia della sospensione del contratto, disposta dal Comune con delibera del 7.12.2000, fosse accertato che l'operato del Comune potesse essere interpretato come un'ipotesi di recesso unilaterale (implicito) e, per l'effetto, il Comune fosse condannato al risarcimento previsto *ex lege*, pari al pagamento delle prestazioni e dei lavori eseguiti ed al decimo dell'importo del contratto, nella misura indicata, oltre interessi e rivalutazione;
- che il Comune si costituiva eccependo il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e l'incompetenza territoriale del tribunale di Roma;
- che con ricorso notificato il 24.11.2003 il Comune di Monterotondo proponeva regolamento di giurisdizione chiedendo che questa Corte dichiarasse il difetto di giurisdizione del giudice ordinario che la suddetta società resisteva con controricorso;
- che il pubblico ministero, a cui sono stati trasmessi gli atti ai sensi dell'art. 375 c.p.c., ha chiesto che venga accolto il ricorso e si affermi la giurisdizione del giudice amministrativo;
- che la Ristora Italia s.r.l., già Food Italia s.r.l., ha depositato una memoria;

### Considerato in diritto:

- che, secondo il ricorrente, gli effetti del contratto erano stati sospesi nel rispetto di quanto disposto dal TAR Lazio con ordinanza confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza sospensiva, per l'esistenza di vizi di procedura inerenti alla costituzione della commissione aggiudicatrice, tali da inficiare la gara;
- che, di conseguenza, alla P.A. committente competeva il potere-dovere di rinnovare la gara d'appalto, rimuovendo l'atto viziato mediante caducazione degli effetti, e spettava al giudice amministrativo la valutazione del corretto operato della P.A. in sede di autotutela;
- che la controricorrente ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per essere la copia ad essa notificata priva della sottoscrizione del difensore;
- che il collegio non ritiene fondata tale eccezione;
- che l'inammissibilità consegue soltanto alla mancanza di sottoscrizione del difensore sull'originale del ricorso (art. 365 cod. proc. civ.), mentre la mancata sottoscrizione della copia notificata non dà luogo a nullità, a meno che non si determini assoluta incertezza sull'identificazione della parte e del difensore (Cass. 29 luglio 2003 n. 11632, Cass. 1° agosto 2002 n. 11478, Cass. 29 ottobre 2001 n. 13395; nello stesso senso, da ultimo, Cass. 22 giugno 2005 n. 13385),
- che nella specie l'originale del ricorso è sottoscritto dal difensore e non vi è alcuna incertezza sull'identificazione del medesimo;
- che la controricorrente Ristora Italia s.r.l., già Food Italia s.r.l., ha dedotto nella memoria che il giudizio di primo grado, non sospeso a seguito della proposizione del regolamento di giurisdizione, si è concluso con la sentenza del tribunale di Roma n. 16740, pubblicata il 20 luglio 2005, la quale ha pronunciato nel merito dopo aver ritenuto infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario;
- che la pronuncia sul regolamento non è preclusa da tale sentenza, la quale è condizionata al riconoscimento della giurisdizione da parte di questa Corte (Cass. Sez. un. 23 maggio 2005 n. 10703, Id. 22 settembre 2003 n. 14070);
- che il ricorso appare fondato;
- che in materia di appalti pubblici, gli artt. 6 e 7 della legge n. 205 del 2000 hanno attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative alla procedura di affidamento dell'appalto, mentre quelle concernenti la fase di esecuzione del contratto sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, dato che concernono i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto (Cass. Sez. un. 18 ottobre 2005 n. 20116; nello stesso senso, Cass. Sez. un. 6 maggio 2005 n. 9391);
- che, secondo quanto già affermato da queste Sezioni Unite (Cass. Sez. un. 21 giugno 2005 n. 13296), l'autotutela dell'amministrazione appaltante la quale -riscontrando (in quel caso) a carico dell'aggiudicatario una causa di esclusione - annulli l'aggiudicazione e assegni l'appalto ad un altro concorrente, non incide sul contratto di diritto privato stipulato successivamente agli atti ad evidenza pubblica, ma concerne solo tali atti prodromici, in modo che riguardo all'esercizio dell'autotutela è configurabile la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in base all'art. 6 citate;
- che la controversia in esame non attiene all'esecuzione di un contratto di appalto, bensì alle conseguenze di un provvedimento di sospensione degli effetti del contratto (già stipulato), adottato dalla Giunta Municipale del Comune di Monterotondo con delibera del 7 dicembre 2000 per vizi della procedura riguardanti la composizione della commissione aggiudicatrice, rilevati in sede cautelare dal giudice amministrativo (il

quale aveva disposto la sospensione del provvedimento che aveva approvato i risultati della gara di appalto, affidando il servizio alla società Food Italia Group);

- che, in tale situazione, di fronte all'iniziativa della P.A. la quale - in via di autotutela ed esercitando i suoi poteri autoritativi - ha sospeso gli effetti del contratto già concluso e disposto una nuova gara, la contestazione del precedente aggiudicatario ha per oggetto la fase di affidamento dell'appalto, sicché essa, in base ai suddetti principi, rientra nella cognizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al quale spetta anche di conoscere delle domande di risarcimento del danno ex art. 7, primo periodo del terzo comma, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, come sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 21 luglio 2000;
- che deve, pertanto, dichiararsi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- che le spese del presente procedimento, liquidate come nel dispositivo, vanno poste a carico della controricorrente in ragione della soccombenza;

P.Q.M.

La corte, pronunciando sul ricorso:

- dichiara la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- condanna la controricorrente al rimborso delle spese del presente procedimento, liquidate in euro 6.000 per onorari ed euro 100 per esborsi, oltre alle spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma il 19 gennaio 2006.

Depositata in Cancelleria in data 1 marzo 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CORTE DI CASSAZIONE

## Sezioni unite civili

Ordinanza 13 giugno 2006, n. 13659

*(Giurisdizione amministrativa e pregiudiziale al risarcimento del danno)*

Carbone: presidente;  
Picone: relatore.

Cln. c. Fsn. e Università degli Studi di Pisa.

### Ritenuto in fatto

1. Asn. Cln. propone istanza per il regolamento della giurisdizione in relazione a giudizio pendente dinanzi al tribunale di Firenze (R.g. n. 4464/03), promosso nei confronti dell'Università degli studi di Pisa e di Enc. Fsn. con citazione del 3 maggio 2003, per la condanna dei convenuti, in solido, al risarcimento dei danni cagionatigli dall'illegittima esclusione dal corso di dottorato di ricerca. L'istante, premesso che le parti convenute avevano eccepito il difetto di giurisdizione ordinaria, chiede che le sezioni unite della Corte di cassazione dichiarino competente il giudice ordinario.

2. Riferisce il Cln. che, previa partecipazione al concorso indetto dall'Università di Pisa, era stato ammesso al corso per il conseguimento del dottorato di ricerca in storia, istituzioni e relazioni internazionali dei Paesi extraeuropei, relatore e *tutor* il prof. Enc. Fsn.. Durante lo svolgimento del corso, dopo il primo anno, il prof. Fsn. aveva assunto comportamenti di contrapposizione e ostacolo della sua attività di ricerca, culminati nella presentazione di una relazione sull'attività del dottorando "volutamente quanto ingiustamente negativa". Con decreto del rettore n. 01/1607 del 12.12.1999, era stata disposta la sua esclusione dal proseguimento del corso sulla base della relazione del prof. Fsn., approvata dal collegio dei docenti.

3. Resiste con controricorso Enc. Fsn., mentre non ha svolto attività di resistenza l'Università; con le conclusioni scritte il pubblico ministero ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo trattandosi di pretesa risarcitoria consequenziale all'ambito di giurisdizione riconosciuta al giudice amministrativo dall'art. 63, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Hanno depositato memorie il Cln. ed il Fsn..

### Considerato in diritto

1. La corte, a sezioni unite, in parziale difformità dalle conclusioni del pubblico ministero, regola la giurisdizione nel senso che appartiene alla cognizione del giudice amministrativo la controversia promossa nei confronti dell'Università degli studi di Pisa; alla cognizione del giudice ordinario la controversia promossa nei confronti del prof. Enc. Fsn..

2. Va premesso che, nel caso di specie, non viene in rilievo l'ambito attribuito alla giurisdizione amministrativa dall'art. 63, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, relativamente alle controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il dottorato di ricerca, come disciplinato dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica) - e successive modificazioni e integrazioni - è titolo accademico che si consegue all'esito di un corso preordinato a sviluppare autonome capacità di ricerca scientifica, attraverso le quali evidenziare originalità creativa e rigore metodologico (e, difatti, le relative prove di esame sono intese ad accertare l'attitudine del candidato alla ricerca scientifica: art. 71, quarto comma, dello stesso d.P.R. n. 382 del 1980). L'ammissione al corso, quindi, non instaura un rapporto di lavoro, né ha natura retributiva l'eventuale borsa di studio attribuita al dottorando.

3. Gli effetti dannosi sono collegati dal Cln. sia alle modalità di gestione del corso, sia, in particolare, al decreto rettoriale di esclusione. Secondo le disposizioni dell'art. 68 del d.P.R. n. 382 del 1980, in vigore all'epoca dei fatti (l'articolo è stato abrogato dall'art. 6, l. 3 luglio 1998, n. 210, a far data dall'anno successivo all'entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 4, comma 2, della detta legge - D.M. 30 aprile 1999, n. 224 -), il titolo di dottore di ricerca è conseguito a seguito di svolgimento di attività di ricerca, successive al conseguimento del diploma di laurea, che abbiano dato luogo, con contributi originali, alla conoscenza in settori uni o interdisciplinari; la stessa norma precisa i contenuti degli studi; contempla, alla fine di ciascun anno, la presentazione di particolareggiata relazione sull'attività e le ricerche svolte al collegio dei docenti; prevede, infine, che la valutazione dell'assiduità e dell'operosità possa portare a proporre al rettore l'esclusione dal proseguimento del corso di dottorato di ricerca.

Non si può, perciò, dubitare della sussistenza di una fattispecie di esercizio di attività autoritativa dell'amministrazione universitaria, quanto all'ammissione al corso, alle verifiche e controlli sul suo svolgimento, all'esclusione dallo stesso. La pretesa risarcitoria, quindi, è stata proposta con riguardo all'uso dannoso della funzione amministrativa, sia, come si diceva, in relazione alle modalità di organizzazione, indirizzo e controllo dei corsi (si vedano le numerose illegittimità imputate al *tutor*, prof. Fsn.), sia, e soprattutto, con riguardo al provvedimento di esclusione dal proseguimento del corso.

4. L'appartenenza alla giurisdizione amministrativa di legittimità (che si configura anche in ambito di materie di giurisdizione esclusiva) del controllo sulle determinazioni dell'amministrazione universitaria in ordine ai corsi di dottorato, discende dalla sicura attribuzione di "poteri" all'amministrazione, discrezionali, o anche vincolati - in quanto radicati sopra giudizi tecnico-scientifici, espressioni di discrezionalità cd.

tecnica - siccome le norme escludono sicuramente la configurabilità di pretese del dottorando protette con la consistenza del diritto soggettivo quanto allo svolgimento dei corsi e al conseguimento del titolo.

5. Le sezioni unite sono chiamate a pronunciarsi sulla questione di giurisdizione in tema di responsabilità civile della p.a. connessa ad attività provvedimentale.

L'argomento, a partire dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ha dato origine, com'è noto, ad un vasto dibattito in dottrina ed in giurisprudenza, in particolare dopo le decisioni di parziale illegittimità costituzionale pronunciate dal giudice delle leggi con le sentenze 6 luglio 2004 n. 204 e 28 luglio 2004 n. 281, sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in relazione alla legge 21 luglio 2000, n. 205 ("Disposizioni in materia di giustizia amministrativa"): decisioni alle quali si è di recente aggiunta la sentenza 3 maggio 2006 n. 191, con cui è stato dichiarato in parte illegittimo l'art. 53, comma 1, del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazioni per pubblica utilità").

Orbene, due sono gli aspetti di questo tema, cui le sezioni unite sono chiamate a dare risposta: come, dopo la legge 205 del 2000, è ripartita tra giudice ordinario e giudice amministrativo la tutela giurisdizionale intesa a far valere la responsabilità della p.a. da attività provvedimentale illegittima; se la parte si può limitare a chiedere il risarcimento del danno, senza dover anche chiedere l'annullamento e quale sia il regime di tale diversa forma di tutela giurisdizionale, una volta che la si ammetta.

E, per una corretta impostazione del problema - sia sulle modifiche del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, intervenute negli anni dal 1992 al 2000, sia sugli effetti della dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 33, commi 1 e 2, e 34, comma 1, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come novellati dall'art. 7 l. 21 luglio 2000, n. 205 - è opportuno prendere l'avvio dalle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, nella sentenza 204, sui lavori preparatori della Costituzione.

6. In quella sede, come ha osservato la corte, si ribadì "l'indispensabile riassorbimento nella Costituzione dei principi fondamentali della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E", ispirati al principio dell'unità della giurisdizione, ma vi emerse il contrasto tra la tesi - perdente - a favore del giudice unico ("l'esercizio del potere giudiziario in materia civile, penale e amministrativa appartiene esclusivamente ai giudici ordinari") e quella vincente, per il mantenimento di giudici diversi da quelli ordinari, quali Consiglio di Stato e Corte dei conti ("una divisione dei vari ordini di giudici.. ognuno dei quali fa parte a sé").

La regola tradizionale del riparto della giurisdizione - se si tratta di diritti soggettivi la giurisdizione è del giudice ordinario, se è fatto valere un interesse legittimo la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo - trova il proprio antecedente storico e logico negli artt. 2 e 4 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, tuttora vigenti.

Se la legge è uguale per tutti, anche per la p.a., il cittadino che ha subito un pregiudizio ad un suo diritto può rivolgersi al giudice ordinario e il giudice si limiterà a conoscere gli effetti dannosi dell'atto amministrativo, senza sindacare le scelte discrezionali, del tutto autonome, della p.a.

La legge del 1865 realizza così il principio dell'unità della giurisdizione, ma questa regola si rivelerà non idonea ad assicurare una tutela adeguata al cittadino, sia per la grande quantità di controversie che la legge abolitiva del contenzioso riservava all'autorità amministrativa, così sottraendola al sindacato giurisdizionale, sia per una certa timidezza del giudice ordinario nel dare applicazione ai principi sanciti dall'allegato E della legge del 1865. E in questa situazione che, nel 1889, si registra la scelta per l'introduzione del sindacato sugli atti amministrativi da parte di un organo consultivo, il Consiglio di Stato, la cui natura giurisdizionale viene poi esplicitamente affermata con la legge n. 642 del 1907

istitutiva della V sezione del Consiglio di Stato. L'area delle situazioni tutelabili davanti a un giudice è in tal modo ampliata. L'assetto così realizzato trova conferma nel t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 sul Consiglio di Stato. Questo assetto non viene d'altro canto inciso dalla introduzione della "giurisdizione esclusiva".

La giurisdizione sui diritti è devoluta al Consiglio di Stato in casi tassativamente enumerati, a conferma della regola generale posta alla base del riparto. Si tratta di una giurisdizione esclusiva, obiettivamente diversa, allora, da quella voluta dal legislatore in questi ultimi anni. Limitata a pochi "casi di confine", la sua introduzione è spiegata con la difficoltà di distinguere nell'aggrovigliato intreccio tra diritti soggettivi e interessi legittimi, anche se la sua introduzione stava ad indicare un chiaro recupero della logica propria del contenzioso amministrativo abolito nel 1865. Tale è l'assetto cristallizzato nella Costituzione del 1948, che all'art. 24 dà riconoscimento sostanziale alla tutela sia del diritto soggettivo che dell'interesse legittimo e mentre all'art. 103, primo comma, limita la giurisdizione del giudice amministrativo in tema di diritti soggettivi alle "particolari materie" indicate dalla legge, nell'art. 113 rimette alla legge di indicare il giudice che può annullare l'atto amministrativo e le conseguenze dell'annullamento.

Questo assetto continua a riflettersi nella legislazione successiva, sino al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

Invero, come nei nove "particolari" casi enucleati nell'art. 8 r.d. 30 settembre 1923, n. 2840 (ribaditi negli artt. 29 del tu. 1054 del 1924 e 7 della l. 1034 del 1971) così in quelli successivamente introdotti (tra gli altri: art. 11 l. 1185/1967; art. 16 l. 10/1977; art. 35 l. 47/1985; art. 11 l. 210/1985; artt. 11 e 15 l. 241/1990; art. 33.1. l. 287/1990; art. 7.11. d.lgs. 74/1992; art. 4.7. l. 109/1994; art. 2.25. l. 481/1995; art. 1.26. l. 249/1997), sono sempre rimaste riservate al giudice ordinario le questioni attinenti ai diritti patrimoniali consequenziali, compreso il risarcimento del danno.

Ma, vale la pena di notarlo, è in questo assetto normativo che la giurisprudenza ha nel tempo elaborato, e con costanza applicato, i principi dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo, della degradazione del diritto ad interesse e della pregiudizialità amministrativa.

Sicché non sarà senza ragione, se questo assetto normativo ed il bagaglio dei concetti che sono valsi a dargli spiegazione, apparirà richiedere modifiche, una volta che si affermerà, con il d.lgs. 80 del 1998, la contraria regola della risarcibilità dell'interesse legittimo.

7. Facendo un passo indietro e tornando al riparto delle giurisdizioni, va detto che il dibattito restava aperto, non tanto sull'*ubi consistam* del riparto, non più contestato, quanto sull'esatta individuazione dei rispettivi territori, dei diritti e degli interessi, che non vivevano in mondi separati, poiché gli uni e gli altri costellavano il rapporto tra privato e p.a., vagando da un rapporto di coesistenza ad uno di successione, in situazioni dal confine incerto, a volte dubbio, di "facile trapasso" (Cass., sez. un., 5 dicembre 1987 n. 9095 e 9096).

Il sistema - al di là di qualche decisione provocatoria della Cassazione, rimasta isolata (Cass., sez. I, 3 maggio 1996 n. 4083), o di eccezioni di incostituzionalità, poi disattese (Corte cost., 8 maggio 1998 n. 165) - è durato dal 1865 fino al 1992 (un periodo lungo ben 127 anni). A metterlo in crisi sono stati i principi comunitari in tema di appalti pubblici di lavori o forniture.

L'introduzione di una fattispecie di risarcibilità degli interessi legittimi lesi, in violazione del diritto comunitario, viene alla luce con l'art. 13 l. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria del 1991).

In attuazione della direttiva del consiglio Ce n. 665/89 del 21 dicembre 1989, si riconosceva, in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, la possibilità di ottenere, dopo l'annullamento dell'atto lesivo da parte del giudice amministrativo, il risarcimento del danno dal giudice ordinario.

Tuttavia, l'itinerario da percorrere apparve subito particolarmente gravoso, in quanto si obbligava il privato ad adire prima il giudice amministrativo per l'annullamento e, poi, il giudice ordinario per il risarcimento del danno, così mettendo in discussione il principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione.

Il legislatore italiano, in un primo tempo, estese la norma anche agli appalti dei settori esclusi (art. 11 l. 19 dicembre 1992, n. 489) e poi agli appalti di servizi (art. 11, lett. i), l. 22 febbraio 1994, n. 146: legge comunitaria per il 1993), ma, per negare la valenza dirompente sul precedente riparto, si preferì considerarla "una norma di settore e non di portata generale" (Cass., sez. un., 20 aprile 1994 n. 3732). Di qui un deciso cambiamento di rotta con la soppressione del richiamo dell'art. 13 della legge 142 del 1992 contenuto nel terzo comma dell'art. 32 l. 11 febbraio 1994, n. 109, per effetto della novella introdotta dal d.l. 3 aprile 1995, n. 101, convertito con modifiche nella l. 2 giugno 1995, n. 216.

La "rivoluzionaria disposizione" è stata infine espressamente abrogata dall'ultimo comma dell'art. 35 d.lgs. 80 del 1998 (divenuto ultimo comma dell'art. 7 l. 205 del 2000), insieme con "ogni altra disposizione che prevede la devoluzione al giudice ordinario delle controversie sul risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti amministrativi".

Si può dunque dire, per un verso, che la disposizione introdotta con la l. 142 del 1992 ha contribuito a smantellare il precedente sistema orientato ad evitare il risarcimento del danno da lesione dell'interesse legittimo; e per altro verso che per il suo mezzo sono state poste le premesse perché la Corte costituzionale sia stata indotta a riconoscere nella concentrazione delle tutele dinanzi allo stesso giudice una piena attuazione dell'art. 24 della Costituzione.

8. E nel quadro sino ad ora descritto che il legislatore di fine secolo introduce una nuova specie di giurisdizione esclusiva, separata anche dalla giurisdizione di legittimità e ancorata a "settori" dell'ordinamento pubblico, con rilevante presenza di un pubblico interesse.

Il Governo con il d.lgs. 80 del 1998 - anche superando i limiti della delega conferita dall'art. 11, comma 4, lett. g), l. 15 marzo 1997, n. 59 - e, dopo la dichiarazione di incostituzionalità (Corte cost., 17 luglio 2000, n. 292), il Parlamento con la l. 205 del 2000, attribuiscono i "settori particolari" degli appalti e servizi pubblici nonché dell'edilizia e urbanistica ad una "nuova" giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, estesa anche ai diritti patrimoniali consequenziali e al risarcimento del danno.

Il legislatore, inoltre, estende la nuova giurisdizione non solo alle vecchie ipotesi di "servizi pubblici, edilizia ed urbanistica", ma a qualsiasi fattispecie di giurisdizione esclusiva vecchia o nuova.

Si porta a compimento l'indirizzo che vede nella giurisdizione esclusiva "il ramo più fertile e cioè più proiettato nel futuro della giurisdizione amministrativa". Nel contempo, la risarcibilità dell'interesse legittimo, già prevista dal d. lgs. 80 del 1998 (ma ricondotta dalle sentenze della Corte costituzionale 292 del 2000 e 281 del 2004 nei limiti della delega conferita con la l. 59 del 1997) è estesa all'intero ambito delle situazioni giuridiche giustiziabili davanti al giudice amministrativo.

9. In conclusione, l'ordinamento ha ora accolto il principio della risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo in conseguenza dell'illegittimità dell'atto amministrativo, prevedendo - in attuazione della regola della concentrazione - che il giudice amministrativo può conoscere di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno e disporlo.

10. Il tessuto normativo che è alla base della soluzione da adottare si può così sintetizzare.

L'art. 35 del d.lgs. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, lettera e), della legge 205 del 2000, nel comma 1 stabilisce che "Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il

risarcimento del danno ingiusto". Il citato articolo, nel comma 4 (sostituendo il primo periodo del terzo comma dell'art. 7 della legge n. 1034 del 1971), prevede che "Il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali".

A sua volta, il comma 2 disciplina le modalità di determinazione della somma dovuta, disponendo che " .. il giudice amministrativo può stabilire i criteri in base ai quali l'amministrazione pubblica o il gestore del pubblico servizio devono proporre a favore dell'avente titolo il pagamento di una somma entro un congruo termine. Se le parti non giungono ad un accordo, con il ricorso previsto dall'art. 27, primo comma, numero 4), del testo unico approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, può essere chiesta la determinazione della somma dovuta."

11. La dichiarazione di incostituzionalità non ha colpito la normativa appena ricordata; ha invece riguardato l'art. 7 della l. 205 del 2000 per la mancata esclusione dall'ambito della giurisdizione esclusiva delle controversie "nelle quali può essere del tutto assente ogni profilo riconducibile alla pubblica amministrazione-autorità", con il ritorno alla dicotomia "diritti soggettivi -interessi legittimi", ripudiando il diverso criterio dei "blocchi di materie" che mirava a trasformare il giudice amministrativo nel "giudice dell'amministrazione".

Si afferma in proposito che la giurisdizione esclusiva introdotta dalla l. 205 del 2000 appare confliggere con i parametri costituzionali ed è qualitativamente diversa dalla precedente, che riguardava specifiche controversie "connotate non già da una generica rilevanza pubblicistica, bensì dall'intreccio di situazioni soggettive qualificabili come interessi legittimi e come diritti soggettivi".

Si precisa che l'adozione, da parte del legislatore 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, avrebbe presupposto la modifica dell'art. 103 Cost., mai approvata, nel senso che "la giurisdizione amministrativa ha ad oggetto le controversie con la pubblica amministrazione nelle materie indicate dalla legge" (atto Camera 7465, XIII legislatura). Viceversa, il vigente art. 103, comma 1, 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". Il collegamento delle "materie" assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive è espresso dall'art. 103 Cost. laddove statuisce che quelle materie devono essere "particolari" rispetto a quelle già devolute alla giurisdizione generale di legittimità, in cui la p.a. agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo.

In conclusione, il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, ma con riguardo a "materie particolari" in cui la giurisdizione naturale sugli interessi attrae la cognizione dei diritti concorrenti e strettamente connessi. Ciò comporta che la mera partecipazione della p.a. al giudizio non è sufficiente per radicare 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, inoltre, non è sufficiente "il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo".

Sono, pertanto, sottratte alla funzione unificante della Corte di cassazione le sole pronunce che investano i diritti soggettivi nei confronti dei quali, nel rispetto della "particolarità" della materia nel senso sopra chiarito, il legislatore ordinario abbia legittimamente previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su diritti e interessi, nonché quelle che riguardano le forme di tutela che il giudice amministrativo ritenga di accordare all'interesse legittimo.

12. Si tornerà sulle conseguenze che, dalle precedenti affermazioni di principio, la Corte ha tratto a proposito del modo in cui il legislatore ha configurato le materie di giurisdizione esclusiva delineate negli artt. 33 e 34 del d.lgs. 80 del 1998 modificati dalla l. 205 del 2000: punto sul quale la Corte si è ancora soffermata nella sentenza 191 del 2006 a proposito del ruolo che, nel campo dell'espropriazione, assumono comportamenti volti alla anticipata realizzazione di opere, pur sempre dichiarate di pubblica utilità.

13. Qui interessa soffermarsi sul punto che la dichiarazione di incostituzionalità non ha investito le disposizioni contenute nell'art. 35 del d. lgs. 80 come riformulate dall'art. 7, lett. e), della l. 205 del 2000.

La corte ha osservato che "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".

Su questa parte della motivazione della sentenza 204, la Corte è tornata nella sentenza 191 di questo anno.

Ha in particolare considerato come sia da escludere che "per ciò solo che la domanda proposta dal cittadino abbia ad oggetto esclusivo il risarcimento del danno, la giurisdizione compete al giudice ordinario": ed ha osservato che dove "la legge - come fa l'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998 - costruisce il risarcimento del danno, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come strumento di tutela affermandone - come è stato detto - il carattere «rimediale», essa non viola alcun precetto costituzionale e, anzi, costituisce attuazione del precetto dell'art. 24 Cost. laddove questo esige che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli".

"In altri termini" - ha osservato la Corte - "al precedente sistema che, in considerazione della natura intrinseca di diritto soggettivo della situazione giuridica conseguente all'annullamento del provvedimento amministrativo, attribuiva al giudice ordinario «le controversie sul risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti amministrativi» (così l'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 80 del 1998, come modificato dall'art. 7, lett. e della legge n. 205 del 2000) il legislatore ha sostituito (appunto con l'art. 35 cit.) un sistema che riconosce esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche il potere di risarcire, sia per equivalente sia in forma specifica, il danno sofferto per l'illegittimo esercizio della funzione".

14. Il lungo cammino sin qui percorso nel ricostruire la vicenda normativa è valso a rendere intelligibile quale si debba oggi considerare il punto d'arrivo nella ricerca della soluzione del primo degli aspetti segnalati all'inizio, ovvero sia in base a quali criteri si trovi oggi ad essere stabilito il riparto tra le giurisdizioni. Rilevano a questo fine due momenti ed in particolare la situazione soggettiva del cittadino considerata nel suo aspetto statico e gli effetti che l'ordinamento ricollega all'azione amministrativa una volta che questa sia esercitata.

La tutela giurisdizionale contro l'agire illegittimo della pubblica amministrazione spetta al giudice ordinario, quante volte il diritto del privato non sopporti compressione per effetto di un potere esercitato in modo illegittimo o, se lo sopporti, quante volte l'azione della pubblica amministrazione non trovi rispondenza in un precedente esercizio del potere, che sia riconoscibile come tale, perché a sua volta deliberato nei modi ed in presenza dei requisiti richiesti per valere come atto o provvedimento e non come mera via di fatto. A questo fine, si ritiene che vada richiamato il principio di diritto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 204 del 2000, secondo cui la giurisdizione del giudice amministrativo resta in ogni caso delimitata dal collegamento con l'esercizio in concreto del potere amministrativo secondo le forme tipiche previste dall'ordinamento: ciò sia nella giurisdizione esclusiva che nella giurisdizione di annullamento.

Il che non si verifica quando l'amministrazione agisca in posizione di parità con i soggetti privati, ovvero quando l'operare del soggetto pubblico sia ascrivibile a mera attività materiale, con la consapevolezza che si verte in questo ambito ogni volta che l'esercizio del potere non sia riconoscibile neppure come indiretto ascendente della vicenda.

Esemplificando, l'amministrazione deve essere convenuta davanti al giudice ordinario in tutte le ipotesi in cui l'azione risarcitoria costituisca reazione alla lesione di diritti incompressibili, come la salute (Cass. 7 febbraio 1997 n. 1187; 8 agosto 1995 n. 8681; 29 luglio 1995 n. 8300; 20 novembre 1992 n. 12386; 6 ottobre 1979 n. 5172) o l'integrità personale.

Deve ancora essere convenuta davanti al giudice ordinario, quante volte la lesione del patrimonio del privato sia l'effetto indiretto di un esercizio illegittimo o mancato di poteri, ordinati a tutela del privato (Cass. 29 luglio 2005 n. 15916; 2 maggio 2003 n. 6719): qui si è nell'ambito delle controversie meramente risarcitorie già contemplate nell'art. 33, comma 2, d.lgs. 80 del 1998, nel testo anteriore alla riformulazione attuata con la sentenza 204 del 2004, la cui previsione non è più necessaria, nella misura in cui in esse è ravvisabile, più in generale, la reazione a meri comportamenti lesivi dell'amministrazione.

Nel settore delle occupazioni illegittime, sono poi chiaramente ascrivibili alla giurisdizione ordinaria le forme di occupazione "usurpativa", caratterizzate dal tratto, che la trasformazione irreversibile del fondo si produce in una situazione in cui una dichiarazione di pubblica utilità manca affatto.

E alla stessa conclusione si deve pervenire nel caso in cui il decreto di espropriazione è pur stato emesso, e però in relazione a bene, la cui destinazione ad opera di pubblica utilità la si debba dire mai avvenuta giuridicamente od ormai venuta meno, per mancanza iniziale o sopravvenuta scadenza del suo termine d'efficacia.

Dove per contro la situazione soggettiva, nei termini che si sono indicati, si presenta come interesse legittimo, la tutela risarcitoria va chiesta al giudice amministrativo.

Conviene a tale riguardo soffermarsi su alcune fattispecie la cui classificazione ha sin qui dato luogo a discussione ed il cui tratto peculiare si rinviene nella circostanza che oggetto della domanda non è l'annullamento di un atto, ma appunto solo il risarcimento del danno.

Riconducibili alla giurisdizione del giudice amministrativo appaiono i casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato è postulata come conseguenza d'un comportamento inerte, si tratti di ritardo nell'emissione di un provvedimento risultato favorevole o di silenzio. Ciò che viene qui in rilievo è bensì un comportamento, ma il comportamento si risolve nella violazione di una norma che regola il procedimento ordinato all'esercizio del potere e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo (ad. pl. 15 settembre 2005 n. 7), non di un diritto soggettivo. Presenta analogie con questa situazione, quella valutata dalla Corte costituzionale nella sua più recente decisione, dove parimenti l'accesso al giudice amministrativo non è segnato da una domanda di annullamento, ma si considera che ad attrarre la fattispecie nell'orbita della sua giurisdizione possa valere la presenza di un concreto riconoscibile atto di esercizio del potere: quel potere, in particolare, che si è manifestato nella dichiarazione di pubblica utilità.

15. - Resta da affrontare quello che all'inizio si è indicato come secondo aspetto problematico della tutela del cittadino di fronte all'attività provvedimentale illegittima della pubblica amministrazione, ovvero la possibilità di domandare la sola tutela risarcitoria.

Da quando nell'ordinamento si è preso a considerare risarcibile la lesione di un interesse legittimo, è emerso il tema se il privato si possa limitare a rivendicare per il diritto o l'interesse leso la sola tutela risarcitoria e quale possa essere il trattamento processuale di tale domanda.

16. Sino alla più recente sentenza della Corte costituzionale, si erano manifestate sul punto due posizioni ermeneutiche in assoluto contrasto tra loro.

Secondo una prima, più diffusa opinione, "tutta amministrativa", il d.lgs. 80 del 1998 e la l. 205 del 2000 avrebbero attribuito, in via generale, al giudice amministrativo la cognizione delle pretese di risarcimento del danno da atti illegittimi della p.a., in sede di giurisdizione esclusiva (in virtù del comma 1 dell'art. 35) o di legittimità (in virtù del comma 4), che entrambe hanno ora assunto il connotato di giurisdizione "piena".

In tal senso è apparso orientarsi il Consiglio di Stato, secondo cui la ratio della riforma iniziata con il d.lgs. 80 del 1998 e completata con la legge 205 del 2000 è stata quella di concentrare davanti ad un unico giudice, quello amministrativo, in coerenza con l'art. 24 Cost, ogni forma di tutela, anche risarcitoria, nei confronti della p.a., quando viene in gioco la lesione di interessi legittimi (Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2002 n. 3338; ad. plen. 26 marzo 2003 n. 4; ad. plen. 30 agosto 2005 n. 8).

In particolare, alcune pronunce (ad. plen. 4 del 2003) hanno fatto propria la tesi per cui le norme richiamate avrebbero previsto, come necessaria condizione per l'accesso alla tutela risarcitoria, che nel termine di decadenza per l'impugnazione fosse anche esperita con esito favorevole l'azione di annullamento, ancorché la tutela risarcitoria possa essere richiesta non insieme, ma successivamente.

Ciò in ragione del principio della cd. pregiudiziale amministrativa.

L'annullamento avrebbe dovuto essere richiesto in via principale nel termine di decadenza, perché al giudice amministrativo non è consentita la cognizione incidentale della illegittimità degli atti amministrativi né esso è munito del potere di disapplicazione.

Consegue che, se la tutela di annullamento non è richiesta nel termine per l'impugnazione del provvedimento, questo diviene inoppugnabile, precludendo l'accesso non solo alla tutela risarcitoria erogabile dal giudice amministrativo, ma anche a quella che potesse essere chiesta al giudice ordinario, facendo valere l'atto illegittimo come elemento costitutivo dell'illecito civile (secondo la sent. 500 del 1999 delle S.U.).

Il Consiglio di Stato aveva peraltro ammesso che l'azione risarcitoria potesse essere proposta in taluni casi davanti al giudice amministrativo come domanda autonoma (Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2002 n. 3338).

E ciò, oltre che nei casi di danno da ritardo, in quelli in cui l'annullamento del provvedimento vi sia già stato, ad opera dello stesso giudice amministrativo (ad esempio in epoca in cui la giurisdizione amministrativa non era ancora una giurisdizione "piena") od a seguito di annullamento su ricorso amministrativo o straordinario o di annullamento di ufficio.

Nello scenario così delineato, la giurisdizione del giudice amministrativo sulle pretese risarcitorie del cittadino che si assume leso in una posizione giuridica sostanziale (di diritto o di interesse legittimo) dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa non dovrebbe concorrere con una, sia pur residuale, giurisdizione del giudice ordinario. Ovvio che il giudice amministrativo, nato come giudice dell'atto e non del rapporto, avrà non poche difficoltà a distinguere il danno specie sotto il profilo della determinazione del quantum del danno risarcibile: dovrà mutuare le regole civilistiche sul concetto stesso di danno come fatto, sul nesso di causalità, anche ipotetico (si pensi all'art. 1221 cc), sui criteri di valutazione ex art. 1223, 1225, 1226, 1227 co. 1 (concorso di cause) e co. 2 (danni evitabili con l'ordinaria diligenza) c.c.

Una diversa ricostruzione, "tutta civilistica", è stata prospettata da parte della dottrina, muovendo dai principi affermati dalla sent. 500 del 1999 delle S.U.

Punto di partenza ne è la qualificazione della pretesa risarcitoria come diritto soggettivo, sia nei confronti del privato che della p.a., in una concezione che nega rilevanza ai successivi interventi normativi, i quali non potrebbero scalfire, con il mero collegamento processuale, la tutela sostanziale riconosciuta al diritto soggettivo, nei confronti di chiunque azionato.

Si è mossi dalla considerazione che, secondo la Corte costituzionale, "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 p.a.".

Il profilo di connessione processuale non avrebbe escluso tuttavia che la tutela sia apprestata ad una posizione sostanziale avente natura di diritto soggettivo: il diritto al risarcimento del danno ingiusto.

Il danno ingiusto, determinato dalla lesione di un interesse giuridicamente rilevante (sia esso diritto soggettivo o interesse legittimo: sent. 500 del 1999), sarebbe fonte di una obbligazione di risarcimento (*ex art. 2043 c.c.* o *ex art. 1218 c.c.* secondo il possibile diverso atteggiarsi della responsabilità della p.a.), mentre la parte che chiede il risarcimento aziona sempre un diritto soggettivo. La sentenza 204 del 2004 della Corte costituzionale avrebbe, quindi, solo negato che il novellato art. 35 abbia istituito una nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo avente ad oggetto il diritto al risarcimento del danno.

Il punto rilevante, nella decisione della Corte, sarebbe stato là dove si è rilevato che l'attribuzione dell'ulteriore strumento della tutela risarcitoria, venuto ad aggiungersi a quello classico della tutela di annullamento, è valsa a configurare la giurisdizione del giudice amministrativo, in attuazione del precetto dell'art. 24 Cost., come giurisdizione atta a garantire piena ed effettiva tutela alle situazioni soggettive ad essa devolute, per evitare al cittadino di doversi rivolgere a due diversi ordini di giudici, cioè a quello amministrativo per conseguire prima l'annullamento e poi a quello ordinario per ottenere il risarcimento del danno, come diritto patrimoniale consequenziale.

E' stato messo in dubbio che la Corte abbia inteso riferirsi soltanto alla giurisdizione esclusiva (art. 35, comma 1), ovvero anche a quella generale di legittimità (art. 35, comma 4), ma si è considerato corretto attribuire ampia valenza alla ravvisata estensione dei poteri del g.a. in entrambe le giurisdizioni, che risultano quindi connotate da pienezza.

La Corte non si sarebbe peraltro in alcun modo espressa sulla natura del risarcimento del danno.

Se, quindi, si tiene ferma la qualificazione del diritto al risarcimento del danno ingiusto come diritto soggettivo, resterebbe valido il principio di ordine generale secondo cui il giudice dei diritti soggettivi è il giudice ordinario (art. 2 della l.a.c.a). Di qui la conseguenza che il giudice della tutela risarcitoria sarebbe stato, di regola, il giudice ordinario.

A questa regola l'art. 35, commi 1 e 4, avrebbe apportato deroga (secondo il criterio della connessione), col consentire che il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, possa disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto e che nell'esercizio della sua giurisdizione (di legittimità) possa conoscere di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno e agli altri diritti patrimoniali consequenziali.

Non sarebbe stato tuttavia corretto sostenere che si tratti di una concentrazione necessaria, con attrazione inscindibile della tutela risarcitoria al seguito di quella di annullamento, in presenza di un atto amministrativo da impugnare. La concentrazione sarebbe infatti funzionale, in termini di pienezza ed effettività della tutela, alle esigenze del cittadino che chiede giustizia nei confronti della p.a., e pertanto non la si potrebbe ritenere doverosa e tale da dover essere praticata come unica via esclusiva.

Né, d'altra parte, sarebbe desumibile dal testo normativo - così come interpretato costituzionalmente - che al riconoscimento, in positivo, al giudice amministrativo del potere di disporre il risarcimento del danno ingiusto (comma 1) e di conoscere delle questioni relative all'eventuale risarcimento del danno (comma 4), si unisca, in negativo, la totale sottrazione di eguale potere al giudice ordinario.

Il giudice amministrativo avrebbe potuto conoscere di questioni relative al risarcimento del danno e, cioè, di questioni attinenti ad un diritto soggettivo la cui cognizione è di regola attribuita al giudice ordinario, nel caso in cui il cittadino si fosse avvalso della facoltà di richiedere a tale giudice la tutela risarcitoria congiuntamente a quella di annullamento. In questa ipotesi, come è stato osservato, le norme in esame realizzerebbero una deroga alla giurisdizione per ragioni di connessione.

Si è ancora notato che la prevista concentrazione troverebbe giustificazione nel tipo di tutela che, oltre a quella di annullamento, il giudice amministrativo può somministrare: una "tutela ulteriore" che è di completamento rispetto a quella primaria della quale postula l'esito positivo, nel senso che serve a rimuovere i pregiudizi che l'annullamento non ha potuto eliminare.

E' per effetto della dipendenza della tutela ulteriore da quella di annullamento che il giudice amministrativo può prendere in esame questioni relative al risarcimento (ed agli altri diritti patrimoniali consequenziali) solo se gli è richiesto e ritiene di concedere l'annullamento dell'atto lesivo.

Quanto alle conseguenze della omessa richiesta della tutela di annullamento nel termine di decadenza, con conseguente inoppugnabilità dell'atto, si è rilevato che la decadenza preclude la via della tutela di annullamento e, di conseguenza, della tutela risarcitoria di completamento (da erogare nelle peculiari forme di cui all'art. 35, comma 2).

Non sarebbe invece precluso il ricorso alla sola tutela risarcitoria. Si è rilevato, infatti, che in un sistema in cui al cittadino sono riconosciuti sia la tutela di annullamento, sia quella risarcitoria (e questa nella duplice connotazione di tutela di completamento che al g.a. è dato somministrare ex art. 35, comma 2, e di tutela risarcitoria secondo le regole del diritto civile), non necessariamente le due forme di tutela debbono essere spese entrambe.

Se il danneggiato dall'esercizio illegittimo del potere amministrativo non si vuole avvalere, non avendone interesse, della tutela costitutiva di annullamento del provvedimento lesivo della sua posizione giuridica sostanziale, ma ritiene, invece, conforme al suo concreto interesse avvalersi della sola tutela risarcitoria, potrà farlo, in via autonoma, davanti al giudice ordinario.

Quest'ultimo non dovrà giudicare in via incidentale della legittimità dell'atto, in funzione della sua disapplicazione (art. 4, comma 1, l.a.c.a.), ma dovrà valutare il provvedimento solo come fatto, come elemento costitutivo dell'illecito. Non si porrebbe un problema di pregiudizialità in senso tecnico, poiché tale problema si poneva solo quando, prima della sentenza n. 500 del 1999, era necessario attendere l'annullamento per poter risarcire il danno arrecato dal sacrificio di situazioni di diritto degradato ad interesse. Una volta riconosciuto che la lesione dell'interesse protetto obbliga anche la p.a. al risarcimento del danno, è venuto meno il nesso di dipendenza della risarcibilità dal previo annullamento dell'atto.

Nelle ipotesi in cui l'annullamento non fosse stato chiesto, potrebbe eventualmente porsi un problema attinente al merito della decisione, sotto il profilo se nel danno risarcibile rientri la situazione determinata dal provvedimento di cui non si sia voluto domandare l'annullamento. Nelle ipotesi in cui l'annullamento sia stato già disposto dallo stesso giudice amministrativo (in epoca in cui la giurisdizione amministrativa non era ancora una giurisdizione "piena"), a seguito di ricorso straordinario, o d'ufficio, ovvero nel caso in cui manchi l'atto, come avviene per il danno da ritardo, si sarebbe potuto egualmente adire per la tutela risarcitoria il giudice ordinario, poiché l'estensione della cognizione del giudice amministrativo alle questioni relative al risarcimento postula che la relativa tutela sia stata richiesta congiuntamente a quella di annullamento.

17. La sopravvenuta decisione della Corte costituzionale spiana la strada e indirizza la scelta verso la concentrazione della tutela risarcitoria presso il giudice amministrativo, ma lascia impregiudicato il punto del trattamento processuale della tutela risarcitoria.

18. - Le Sezioni unite - nell'esercizio della funzione di riparto della giurisdizione (artt. 31, 41, 360 n. 1, 362 c.p.c; art. 37, secondo comma, l. 11 marzo 1953, n. 87) ad esse attribuito dal nuovo codice di rito (dopo la soppressione del tribunale dei conflitti, istituito con l. 31 marzo 1877, n. 3761, cd. legge Mancini-Peruzzi) - ritengono che sia necessario accedere ad una soluzione, che, mentre tiene conto dei principi costituzionali che legano la tutela giurisdizionale offerta dai due ordini di giudici alle situazioni soggettive, alla luce del criterio enunciato dall'art. 103 Cost., fa propri i valori di effettività e concentrazione delle tutele sottesi all'art. Ili Cost. - e in particolare al principio della ragionevole durata dei processi - che la Corte costituzionale ha assunto come criterio-guida di interpretazione delle altre norme in materia di giustizia.

19. In quest'ottica, va adeguatamente ricordato che alla tutela risarcitoria dell'interesse legittimo nei confronti della pubblica amministrazione questa Corte è pervenuta non già estendendo la detta tutela dai diritti soggettivi agli interessi legittimi, bensì affermando che, sul piano della tutela risarcitoria, non si può fare differenza tra interessi che trovano protezione diretta nell'ordinamento e interessi che trovano protezione attraverso l'intermediazione del potere amministrativo.

Questa svolta - che cancella sul piano sostanziale, con riferimento alla tutela risarcitoria, il divario tra diritti ed interessi altrimenti rilevanti - matura in un momento storico in cui il legislatore ha imboccato la strada che lo porterà a configurare la giurisdizione del giudice amministrativo come una giurisdizione piena ed esige, di conseguenza, che sia data una più coerente lettura al sistema del riparto di giurisdizioni, in particolare una lettura che leghi la *potestas iudicandi* alla natura della situazione soggettiva.

La tesi "tutta civilistica" non può essere condivisa allorché disattende la svolta voluta dal legislatore di assicurare all'interesse legittimo una tutela piena, concentrata dinanzi a un unico giudice per il principio di effettività che reca in sé la ragionevolezza dei tempi di tutela.

La soluzione, fatta propria dal legislatore del 2000 e in linea con la portata di "norma di sistema" riconosciuta dalla Corte costituzionale all'art. 24 Cost. con la sentenza 204 del 2004, da ultimo ribadita, è coerente con la riaffermazione del criterio tradizionale del riparto fondato non sulla distinzione tra le tecniche di tutela, bensì sulla natura sostanziale delle situazioni soggettive.

D'altra parte, questa ricostruzione è coerente anche con il processo di evoluzione che caratterizza l'interesse legittimo, che va perdendo la sua tradizionale funzione meramente famulativa o ancillare rispetto all'interesse pubblico, per assumere un più marcato connotato sostanziale, coerentemente del resto con l'evoluzione della stessa nozione di interesse pubblico, al cui perseguimento si accompagna un aumento della discrezionalità, ma anche della connessa responsabilità dell'amministrazione.

Deriva da ciò che - in linea di principio e salvo quanto si è già considerato - la giurisdizione sulla tutela dell'interesse legittimo non può che spettare al giudice amministrativo, sia nella tecnica della tutela di annullamento, sia nelle tecniche della tutela risarcitoria, in forma specifica o per equivalente: tecniche che non possono essere oggetto di separata e distinta considerazione ai fini della giurisdizione.

20. Del pari non può essere condivisa la soluzione cd. "amministrativa", dove, da una parte, pone un nesso inscindibile, non richiesto dalle norme di legge né dal quadro costituzionale, tra tutela di annullamento e tutela risarcitoria (ad. plen. n. 4 del 2003), dall'altra, sembra ricomprendere nella giurisdizione amministrativa ogni contesto caratterizzato dalla presenza della funzione pubblica senza esigere che di tale funzione si sia avuto un concreto esercizio, nei modi e forme tipici del potere amministrativo, che soli consentono di riconoscere l'atto come espressione di un potere esistente.

Dal primo punto di vista non è privo di rilievo il considerare che la teoria della pregiudizi alita amministrativa, intesa come dipendenza del diritto al risarcimento dal previo annullamento, era maturata in un contesto nel quale da un lato si escludeva la risarcibilità del pregiudizio

sofferto per il sacrificio di situazioni di interesse legittimo, dall'altro si era omologato al trattamento di questa situazione quella del diritto soggettivo degradato ad interesse.

Né è senza importanza considerare che la soggezione a termine di decadenza è prevista dalla legge per l'azione di annullamento e, in questo sistema, l'accertamento incidentale dell'illegittimità viene negato non solo per escludere che vizi prima non rilevati possano esserlo dopo dando luogo all'annullamento di provvedimenti che presuppongono quello non impugnato, ma anche perché gli effetti dell'azione di annullamento non si esauriscono nel rapporto tra amministrazione e soggetto leso e, ben spesso, si rifrangono su altri soggetti in conflitto con chi sollecita l'annullamento.

Ma, non di questo si tratta quando non l'annullamento dell'atto è preteso, bensì l'accertamento della illiceità della situazione determinata dalla sua adozione ed esecuzione, accertamento che esaurisce la sua rilevanza nel rapporto tra soggetto leso e pubblica amministrazione.

Queste considerazioni, unitamente ai ricordati processi di cambiamento che caratterizzano l'interesse legittimo e la sua relazione con l'interesse pubblico, giustificano ampiamente l'abbandono di un approccio di tipo tradizionale. Ammettere la necessaria dipendenza del risarcimento dal previo annullamento dell'atto illegittimo e dannoso, anziché dal solo accertamento della sua illegittimità significherebbe restringere la tutela che spetta al privato di fronte alla pubblica amministrazione ed assoggettare il suo diritto al risarcimento del danno, anziché alla regola generale della prescrizione, ad una *Verwirkung* amministrativa, tutta italiana.

La conclusione da accogliere è dunque che, dopo l'irruzione nel mondo del diritto della risarcibilità — effettiva e non solo dichiarata - anche dell'interesse legittimo, e dopo i ricordati tentativi dei primi anni novanta della doppia tutela (espressamente abrogata sia dall'art. 35 d.lgs. 80 del 1998 sia dall'art. 7, lett. e), della l. 205 del 2000), il legislatore di fine secolo non ha inteso ridurre la tutela risarcitoria al solo profilo di completamento di quella demolitoria, ma, mentre l'ha riconosciuta con i caratteri propri del diritto al risarcimento del danno, ha ritenuto di affidare la corrispondente tutela giudiziaria al giudice amministrativo, nell'intento di rendere il conseguimento di tale tutela più agevole per il cittadino.

21. In definitiva, si può affermare che entrambe le tesi su esposte ("tutta civilistica" e "tutta amministrativistica") conducono ad una possibile diminuzione dell'effettività della tutela del cittadino, in violazione dei principi derivanti dall'art. 24 Cost.

Quella civilistica, perché finisce per frammentare o moltiplicare le sedi e i tempi della tutela giurisdizionale, per giunta secondo una direttrice che si allontana dalla regola del riparto.

Quella amministrativistica, perché rischia di assicurare all'interesse legittimo una protezione che comprime l'ambito della tutela risarcitoria riducendone, per modalità o contenuti, la portata.

Essa altresì, secondo alcuni svolgimenti già segnalati, finisce con l'estendere l'area della giurisdizione amministrativa al di là della connessione con l'esercizio in concreto del potere pubblico.

In una situazione del genere, l'osservazione secondo la quale il legislatore del 2000 ha opportunamente concentrato le forme di tutela dell'interesse legittimo in una sola sede giudiziaria deve essere accompagnata dalla consapevolezza della perdurante vigenza degli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, all. E, che configurano comunque a tutela del cittadino la giurisdizione ordinaria come presidio per tutte le materie in cui si faccia questione "di un diritto civile o politico".

Il nostro sistema si basa appunto sull'art. 2907 c.c., cui fa riscontro l'art. 99 c.p.c, ed è un sistema di *civil law*, in cui il riconoscimento della posizione soggettiva da tutelare, cristallizzata dal riconoscimento costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.), precede la tutela giurisdizionale.

In un sistema del genere, l'art. 2 della legge del 1865 - secondo una lettura coerente con le disposizioni di cui al Titolo IV della Costituzione - costituisce, in definitiva, una norma di chiusura del sistema, che attribuisce al giudice ordinario il potere-dovere di assicurare la pienezza della tutela, quando altri valori di pari rilievo costituzionale non rendono legittimo il ricorso a diversi modelli di tutela.

22. Quante volte si sia in presenza di atti riferibili oltre che ad una pubblica amministrazione a soggetti ad essa equiparati ai fini della tutela giudiziaria del destinatario del provvedimento e l'atto sia capace di esplicare i propri effetti perché il potere non incontra ostacolo in diritti incompressibili della persona, la tutela giudiziaria deve dunque essere chiesta al giudice amministrativo.

Gli potrà essere chiesta la tutela demolitoria e, insieme o successivamente, la tutela risarcitoria completa.

Ma la parte potrà chiedere al giudice amministrativo anche solo la tutela risarcitoria, senza dover osservare allora il termine di decadenza pertinente all'azione di annullamento.

23. A proposito di questo secondo enunciato, merita da un lato soffermarsi qui sulle considerazioni, già svolte, che hanno condotto a questa interpretazione delle norme attributive della giurisdizione e dall'altro renderne esplicite le conseguenze.

Si è notato che, in rapporto alla tutela risarcitoria, è venuta meno sul piano del diritto sostanziale la differenza tra le situazioni che nell'ordinamento trovano protezione.

L'evoluzione dell'ordinamento ha cioè condotto ad omologare gli interessi legittimi ai diritti quanto al bagaglio delle tutele: com'era stato per le situazioni di diritto soggettivo, di norma dotate, oltre che di tutela risarcitoria, anche di una tutela ripristinatoria, completata dal diritto al risarcimento del danno, così per gli interessi legittimi una tutela risarcitoria autonoma è stata affiancata alla tutela reale di annullamento, la sola di cui le situazioni di interesse legittimo erano prima dotate, e la tutela di annullamento è stata inoltre conformata in modo da comprendere il risarcimento del danno, che con l'annullamento non si può elidere.

Se dal piano delle forme di tutela ci si sposta a quello del riparto della funzione di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi nei confronti della pubblica amministrazione, un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme che hanno attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione sul risarcimento del danno, consente di riconoscere loro la portata d'aver dato al giudice amministrativo giurisdizione anche solo in rapporto alla tutela risarcitoria autonoma.

Ma ciò perché, nel bilanciamento tra valori rilevanti sul piano costituzionale, è da riconoscere legittimità ad una norma che mentre concentra la tutela giurisdizionale presso il giudice amministrativo, non reca pregiudizio alla tutela sostanziale delle situazioni soggettive sacrificate dall'agire illegittimo della pubblica amministrazione.

D'altra parte, questa interpretazione è la sola che riesce a rendere operanti insieme, per le situazioni soggettive di cui ora ci si occupa, il valore della giurisdizione piena e quello di una tutela sostanziale degli interessi legittimi non difforme da ogni altra situazione protetta in rapporto alla tutela risarcitoria.

Sicché dalla premessa discende in modo necessario la conseguenza che il giudice amministrativo non possa, allo stato della legislazione, se non esercitare la giurisdizione, che le norme gli attribuiscono quanto alla tutela risarcitoria autonoma, prescindendo dalle regole proprie della giurisdizione di annullamento.

Si può obiettare, che è nella disponibilità del legislatore disciplinare la tutela delle situazioni soggettive assoggettando a termini di decadenza l'esercizio dell'azione, Tuttavia, una norma che oggi manca e che in modo esplicito assoggettasse ad un termine di decadenza la domanda di

solo risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo non potrebbe essere formulata nel senso di rendere il termine sostanzialmente eguale a quello cui è soggetta la domanda di annullamento, perché ciò varrebbe a porre il diverso problema della legittimità di una disciplina che tornasse a negare la tutela risarcitoria autonoma per le situazioni soggettive sacrificate dall'esercizio illegittimo del potere della pubblica amministrazione.

Resta da esplicitare un altro aspetto che inerisce in modo necessario all'aver affermato che l'art. 7 della l. 21 luglio 2000, n. 205 ha dato al giudice amministrativo la giurisdizione sulla domanda autonoma di risarcimento del danno.

Tutela risarcitoria autonoma delle situazioni di interesse legittimo significa tutela che spetta alla parte per il fatto che la situazione soggettiva è stata sacrificata da un potere esercitato in modo illegittimo e la domanda con cui questa tutela è chiesta richiede al giudice di accertare l'illegittimità di tale agire.

Questo accertamento non può perciò risultare precluso dalla inoppugnabilità del provvedimento né il diritto al risarcimento può essere per sé sconosciuto da ciò che invece concorre a determinare il danno, ovverosia la regolazione che il rapporto ha avuto sulla base del provvedimento e che la pubblica amministrazione ha mantenuto nonostante la sua illegittimità.

Dunque, il rifiuto della tutela risarcitoria autonoma, motivato sotto gli aspetti indicati, si rivelerà sindacabile attraverso il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione. Il giudice amministrativo avrà infatti rifiutato di esercitare una giurisdizione che gli appartiene.

24. Al termine di questo lungo *excursus*, i principi di diritto enunciati da queste sezioni unite sono i seguenti:

- 1) la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste in presenza di un concreto esercizio del potere, riconoscibile per tale in base al procedimento svolto ed alle forme adottate, in consonanza con le norme che lo regolano;
- 2) spetta al giudice amministrativo disporre le diverse forme di tutela che l'ordinamento appresta per le situazioni soggettive sacrificate dall'esercizio illegittimo del potere e tra queste forme di tutela rientra il risarcimento del danno;
- 3) il giudice amministrativo rifiuta di esercitare la giurisdizione e la sua decisione, a norma dell'art. 362, primo comma c.p.c, si presta a cassazione da parte delle sezioni unite quale giudice del riparto della giurisdizione, se l'esame del merito della domanda autonoma di risarcimento del danno è rifiutato per la ragione che nel termine per ciò stabilito non sono stati chiesti l'annullamento dell'atto e la conseguente rimozione dei suoi effetti.

25. Va affermata, invece, la giurisdizione ordinaria sulla controversia promossa nei confronti del prof. Enc. Fsn. Ai fini della risoluzione del problema processuale non rileva stabilire se il Fsn. abbia agito quale organo dell'Università, ovvero, a causa del perseguimento di finalità private, si sia verificata la ed. "frattura" del rapporto organico. Nell'uno, come nell'altro caso, l'azione risarcitoria è proposta nei confronti del funzionario in proprio, e, quindi, nei confronti di un soggetto privato, distinto dall'amministrazione, con la quale, al più, può risultare solidalmente obbligato (art. 28 Cost).

La questione di giurisdizione, infatti, dalla quale esulano le altre sopra accennate, va risolta esclusivamente sulla base dell'art. 103 Cost., che non consente di ritenere che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie di cui non sia parte una pubblica amministrazione, o soggetti ad essa equiparati.

26. Al riguardo, la giurisprudenza delle sezioni unite si è espressa in modo univoco nel ritenere essenziale, perchè possa prospettarsi l'appartenenza della controversia alla giurisdizione amministrativa, che sia proposte nei confronti di soggetti titolari di poteri amministrativi (Cass., s.u. 22494/2004, 2560/2005, 7800/2005).

Il principio ha trovato specifica applicazione per il caso di pretesa risarcitoria avanzata nei confronti del funzionario cui era imputata l'adozione di provvedimento illegittimo (Cass., s.u. 3357/1992) ed ulteriormente precisato nel senso che la controversia va devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario in quanto fondata sulla deduzione di un fatto illecito extracontrattuale e intercorrente tra privati, non ostando a ciò la proposizione della domanda anche nei confronti dell'ente pubblico sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, attenendo al merito l'effettiva riferibilità all'ente dei comportamenti dei funzionari (Cass., s.u. 4591/2006).

Va aggiunto che, in linea generale, la giurisdizione è inderogabile per ragioni di connessione (salva diversa, specifica, previsione normativa) e che il coordinamento tra le giurisdizioni su rapporti diversi ma interdipendenti può trovare soluzione secondo le regole della sospensione del procedimento pregiudicato (Cass., s.u. 3508/2003).

27. Conclusivamente, va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'Università degli studi di Pisa; la giurisdizione ordinaria per la domanda proposta contro il prof. Enc. Fsn..

Sussistono, evidenti, giusti motivi per compensare le spese del giudizio tra il ricorrente e il Fsn., mentre nulla va disposto per le spese nei confronti dell'Università, che non ha svolto attività difensive in questo giudizio.

P.Q.M.

La corte, a sezioni unite:

- dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda proposta nei confronti dell'Università degli studi di Pisa;
- dichiara la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda proposta nei confronti di Enc. Fsn.;
- compensa le spese del giudizio tra il Cln. e il Fsn..

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili del 24 novembre 2005.

Depositata in Cancelleria in data 13 giugno 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CORTE DI CASSAZIONE

## Sezioni unite penali

Sentenza 10 maggio 2006, n. 15983

*(Falsa attestazione della presenza dei pubblici dipendenti)*

Marvulli: presidente;  
Marzano: relatore;  
Ciani: pubblico ministero.

### Svolgimento del processo

1. Il 19 ottobre 2004 la Corte di appello di Palermo confermava la sentenza in data 7 marzo 2002 del tribunale di Agrigento, con la quale Gsp. Sp. e Vcn. Crs., riconosciute loro le attenuanti generiche prevalenti sulle contestate aggravanti, erano stati condannati a pene ritenute di giustizia per imputazioni, unificate sotto il vincolo della continuazione, di cui agli articoli 61, n. 9, 81, cpv., 640, cpv. n. 1, Cp e 61, n. 2, 81, cpv., 479, in relazione all'articolo 476, Cp.

Si contestava a tali imputati, nella loro qualità di pubblici dipendenti della Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali di Agrigento, di avere falsamente attestato la loro presenza al lavoro nell'ufficio regionale presso il quale prestavano servizio, allontanandosene, invece, senza formale permesso e sottoscrivendo fogli di presenza e timbrando il proprio cartellino presso l'apposito orologio marcatempo, facendo così risultare orari di entrata e di uscita non rispondenti a quelli effettivi.

I giudici del merito ritenevano accertato che, in più occasioni, gli imputati avevano timbrato il proprio cartellino presso l'apposito orologio marcatempo all'inizio ed alla fine della giornata di lavoro, ma non avevano fatto risultare, mediante analogo marcatura, i propri allontanamenti dal luogo di lavoro, non dovuti a motivi di servizio; e che tanto integrava gli estremi dei contestati reati di truffa aggravata e di falso.

2. Avverso tale sentenza hanno proposto ricorsi gli imputati, per mezzo dei rispettivi difensori.

2.1 Gsp. Sp. denuncia:

a) vizi di violazione di legge e di motivazione, in relazione agli articoli 640 e 479 Cp.. Quanto alla imputazione di truffa, deduce che i giudici dell'appello avevano omesso di considerare le specifiche censure dell'atto di gravame, con le quali s'era rappresentata la insussistenza sia degli artifici e raggiri sia del danno, posto che le sue assenze dal luogo di lavoro erano da riconnettersi alle "modalità di espletamento dell'attività di ufficio", «il comportamento...», così come sussunto nello schema dell'accusa e quindi della sentenza, era perfettamente noto

nell'ambito dell'ufficio...»: in particolare, le sue assenze temporanee dal luogo di lavoro erano da riconnettersi alle sue funzioni di ufficiale rogante di atti pubblici da stipulare presso studi notarili, tanto non avendo consentito «né la realizzazione di un certo ingiusto profitto..., né un danno alla Pa».

Quanto alla imputazione di falso, lamenta che neppure al riguardo i giudici dell'appello avevano considerato le specifiche censure alla sentenza di primo grado, proposte con l'atto di appello. Rileva che in quella sede si era rappresentato che «è carente... sia l'elemento costitutivo del reato rappresentato dalla specifica condotta della *immutatio veri*, sia la consapevolezza della concreta e sostanziale *immutatio veri*»; essendosi «ipotizzata la condotta di falso per non aver indicato nel cartellino segna tempo gli allontanamenti intervenuti nel corso della intera giornata lavorativa, facendo apparire come se questa si fosse svolta con la costante presenza in ufficio, dall'indicato orario di entrata a quello segnato come orario di uscita», si era omesso di considerare che «in questo quadro il reato di falso non sussiste, per carenza di una condotta immutatrice dell'effettivo vissuto». «Il reato di falso - soggiunge la ricorrente - sarebbe stato configurabile solo se l'agente avesse segnato, nell'intermedio della giornata lavorativa, un periodo di allontanamento e di rientro, adducendo insussistenti ragioni di servizio...», circostanza nella specie non sussistente. La sentenza impugnata aveva rappresentato un «quadro assolutamente ed anzi esclusivamente settoriale di valutazione del *devolutum*», avendo, «in buona sostanza,... limitato il proprio esame al solo aspetto della condotta della ricorrente, in relazione alla sua frequenza di uno studio notarile, esaminata come avulsa dal contesto generale della sua attività di ufficio», così individuando "il substrato del reato di truffa", ma «non si è posto il problema, ampiamente profilato nei motivi di appello, della insussistenza di una effettiva condotta fattuale di *immutatio veri*...»;

b) il vizio di violazione di legge, in relazione all'articolo 62, n. 4, Cp. La sentenza impugnata – lamenta la ricorrente –, dopo aver rilevato che «il danno subito dalla Pa... non può considerarsi rilevante», aveva escluso tale attenuante «avuto riguardo alla moltiplicità delle violazioni poste in essere dall'odierna prevenuta», non presentando, perciò, il danno «quella caratteristica di esiguità, che costituisce elemento della specifica attenuante in esame», laddove, invece, «in tema di reato continuato il danno va valutato in relazione alle singole violazioni di legge».

## 2.2 Vcn. Crs., dal canto suo, denuncia:

a) vizi di violazione di legge e di motivazione in relazione agli articoli 429, lettera c), 178, 179 Cpp.. Deduce che illegittimamente la sentenza impugnata aveva disatteso la eccezione difensiva di nullità del decreto di rinvio a giudizio per genericità dell'addebito, sull'erroneo assunto della sua tardiva proposizione, versandosi, invece, in ipotesi di nullità assoluta e non relativa; ed erroneamente aveva, altresì, ritenuto la infondatezza nel merito della proposta eccezione, «con argomenti che, a nostro avviso, hanno poco di giuridico»;

b) vizi di violazione di legge e di motivazione, in relazione all'articolo 640 Cp. «E' emerso pacificamente dagli atti processuali – assume il ricorrente – che il comportamento dei dipendenti, cioè quello di allontanarsi dall'ufficio anche senza permesso, era un fatto ben noto al capo dell'ufficio stesso...», che «conosceva il comportamento dei suoi dipendenti, lo autorizzava implicitamente, a fronte di ciò i dipendenti, proprio per questo modo elastico di gestire l'attività lavorativa, producevano molto di più rispetto al momento in cui vigeva l'osservanza rigida dell'orario di lavoro»;

c) vizi di violazione di legge e di motivazione, in relazione all'articolo 476 Cp.. Rileva che già con i motivi di appello si era dedotto che «nessun foglio di presenza era stato falsificato, né, del pari, era stato falsificato il nastro dell'orologio segnatempo...», sicché, «mancando qualsiasi documento falsificato, ammesso che i predetti atti possano costituire documento, *rectius* atto pubblico, era necessario individuare con quale mezzo il falso venne realizzato, non potendosi mai configurare un falso per omissione. Al più l'omissione poteva integrare

l'artificio, non mai il falso...». Conclude rilevando che «la Corte di legittimità ha più volte affermato che né il foglio di presenza, né il nastro dell'orologio costituiscono atti pubblici...».

3.0 Il ricorso veniva assegnato alla quinta sezione penale di questa s.c, la quale, con ordinanza resa all'udienza del 26 gennaio 2006, ne disponeva la rimessione a queste s.u.. Disattesa una eccezione di precedente giudicato proposta in udienza nell'interesse di Vcn. Crs., e ritenuti infondati il primo e secondo motivo di ricorso dello stesso Crs. ed il primo motivo di ricorso di Sp. nella parte riguardante il reato di truffa, quanto al terzo motivo di ricorso di Crs. ed al primo motivo di ricorso di Sp. relativamente al reato di falso rilevava la sezione remittente che – premesso che i giudici del merito hanno ritenuto che la falsità addebitata agli imputati consistesse in una omissione, cioè nell'allontanarsi dall'ufficio senza marcare in uscita il cartellino marcatempo –, al riguardo si era determinato un contrasto nella giurisprudenza di legittimità, alcune sentenze avendo ritenuto che la mancata timbratura, da parte del dipendente, del cartellino segnatempo in occasione di brevi allontanamenti dal luogo di lavoro non costituisce il reato di falso ideologico per omissione, altre avendo concluso in senso opposto; pur mostrando i giudici remittenti di aderire al primo di tali indicati orientamenti giurisprudenziali, sull'assunto che «deve ritenersi... che la mancata attestazione dell'allontanamento, dopo aver timbrato in ingresso il cartellino segnatempo, non equivalga all'attestazione di ininterrotta presenza in ufficio..» - sicché «la mancata timbratura del cartellino in occasione di un temporaneo allontanamento del funzionario non dà luogo alla reticente formulazione di un atto pubblico unitario, tale da tradursi in una falsa rappresentazione della realtà; ma è semplicemente l'omissione del compimento dell'atto, l'omissione di una delle molteplici autonome attestazioni che debbono essere documentate nel cartellino segnatempo» - rilevavano come "sia opportuno un intervento risolutore delle Su".

3.1 Il Primo Presidente ha fissato l'odierna udienza per la trattazione dei ricorsi.

#### Motivi della decisione

4. L'ordinanza di rimessione ha già reso statuizioni deliberative in ordine ad una eccezione di *bis in idem* formulata in udienza dal difensore di Vcn. Crs., ed in ordine al primo e secondo motivo di doglianza dello stesso ricorrente ed al primo profilo di censura proposto da Gsp. Sp. nella parte relativa al reato di truffa.

E però, hanno già avuto modo queste Su (sentenza 41476/05, ric. Pg ed altro in proc. Misiano, che ha richiamato la sua precedente sentenza 17/2000, ric. Prm.) di rilevare che nell'attuale sistema processuale non è dato che il ricorso possa essere definito in parte dalla sezione semplice della s.c. ed in parte dalle s.u., la remissione (atto amministrativo e non giurisdizionale) del procedimento a queste ultime comportando che siano solo queste, appunto, a dovere deliberare il proposto gravame, nella loro intierezza e completezza.

5.0 Ciò posto, il primo motivo di ricorso di Crs., che involge una questione di rito dalla quale si fa pregiudizialmente discendere la nullità del decreto di rinvio a giudizio e, quindi, della sentenza impugnata, è destituito di fondamento.

Contrariamente, difatti, a quanto opina il ricorrente, è del tutto pacifico nella giurisprudenza di questa Corte di legittimità che la indeterminatezza dell'accusa, ove sussistente, non dà luogo ad una nullità generale ai sensi dell'articolo 178 Cpp, ma - come correttamente

ritenuto dalla sentenza impugnata e da quella integrativa di prime cure - ad una nullità solo relativa, ai sensi dell'articolo 181 Cpp, che deve essere eccepita entro il termine di cui all'articolo 491 dello stesso codice di rito (cfr. Cassazione, sezione quarta, 39617/02, ric. Frr. ed altri; id., sezione prima, 2367/00, ric. Pg in proc. Mamidovic; id., sezione- sesta, 1175/00, ric. Tnr. ed altro; id., sezione seconda, 3757/96, ric. Pll.; id., sezione prima, 3801/94, ric. Sgm.; id., sezione terza, 1222/94, ric. Rnd.). E nella specie - come danno atto i giudici del merito ed implicitamente riconosce lo stesso ricorrente - la relativa eccezione venne formulata solo in sede dibattimentale di primo grado.

Tanto rende del tutto ultronea anche la considerazione che i giudici dell'appello hanno, "comunque" ed "a prescindere dalla ammissibilità della stessa" tardivamente prospettata questione, dato persuasiva contezza della infondatezza nel merito di quest'ultima, ed a fronte di quell'apparato argomentativo il ricorrente si limita ad affermazioni assiomatiche e meramente assertorie, rilevando genericamente che «non si è trattato di un unico periodo, ma di singoli episodi limitati nel tempo» e che «aveva il diritto di conoscere singolarmente gli episodi dai quali difendersi, di conoscere il danno arrecato nella singola ipotesi di truffa...».

5.1 Infondata è anche l'eccezione di bis in idem formulata in udienza del difensore di Crs., che ha prodotto a sostegno di tale deduzione la sentenza in data 9 febbraio 2005 del tribunale di Agrigento (con annotazione del suo passaggio in giudicato nel maggio successivo).

Deve al riguardo rilevarsi che ha più volte ritenuto questa s.c. che il divieto del *bis in idem* di cui all'articolo 649 Cpp - che postula una preclusione derivante dal giudicato formatosi per lo stesso fatto e per la stessa persona - involge una questione di fatto riservata alla valutazione del giudice del merito, alla cui delibazione è demandato l'accertamento della identità del fatto e del passaggio in giudicato della precedente decisione, sicché essa, di norma, non può essere proposta per la prima volta in sede di legittimità, ove è precluso l'accertamento del fatto. E si è rilevato che la parte, nondimeno, non rimane priva di tutela, potendo eventualmente far valere la preclusione davanti al giudice della esecuzione (cfr. Cassazione, sezione seconda, 41069/04, ric. Cbt.; id., sezione sesta, 34955/03, ric. Rbh.; id., sezione quinta, 10076/99, ric. Brg. ed altri; id., 7953/98, ric. Scn.; id., sezione sesta, 9301/95, ric. Pg. in proc. Scr.; id., sezione prima, 4102/91, ric. Cs.). Si è, tuttavia, altra volta ritenuto che la relativa questione sia proponibile per la prima volta in cassazione solo se la stessa, *ratione temporis*, non sia stato possibile dedurre in grado di appello, per essere la sentenza precludente passata in giudicato dopo quel giudizio (Cassazione, sezione prima, 31123/04, ric. Ccl.).

Appare opportuno al riguardo chiarire che, in effetti, in tale ultima ipotesi la questione è senz'altro proponibile per la prima volta in Cassazione, al giudice di legittimità essendo attribuita anche la cognizione delle questioni «che non sarebbe stato possibile dedurre in grado di appello» (articolo 609.2 Cpp). In siffatta evenienza, ove l'accertamento della identità o meno del fatto e del suo autore postuli comunque attività di merito, di indagine e prova, e conseguentemente valutativa in fatto dei relativi accertamenti, a tanto non può, evidentemente, attendere la Corte di cassazione, che è giudice di legittimità e non di merito. Ove, invece, la fattispecie non proponga alcun (ulteriore) accertamento di merito e sia, invece, definitivamente definibile alla stregua della sola documentazione prodotta ed acquisita agli atti, non v'è ragione alcuna perché il giudice di legittimità non sia investito, con poteri definitivi, di una questione - sostanzialmente rinviandola al giudice della esecuzione - che ha, invece, il dovere di proporsi e rilevare, ponendosi la preclusione di cui all'articolo 649 Cpp come impeditiva della possibilità di (ulteriormente) rendere statuizioni decisorie.

Nella specie, a sostegno della propria eccezione la parte ha prodotto - come s'è detto - la sentenza del tribunale di Agrigento del 9 febbraio 2005, divenuta irrevocabile nel maggio successivo, epoche, queste, posteriori a quella in cui venne resa la sentenza impugnata, il 19 ottobre 2004.

Ma proprio alla stregua di tale prodotto documento (e senza necessità, quindi, di alcun diverso accertamento di merito) è dato cogliere la infondatezza della proposta eccezione, dovendosi escludere la medesimezza del fatto, ai sensi dell'articolo 649 Cpp. La prodotta sentenza, difatti, afferisce a contestate ipotesi di falso materiale per contraffazione di firme, addebitandosi ad alcuni dipendenti di aver apposto, sul nastro dell'orologio marcatempo e sui fogli di presenza, le apocrife firme di altri colleghi per attestarne falsamente l'ingresso in ufficio; la sentenza ora impugnata, invece, afferisce solo ad ipotesi di attestazioni realmente riferibili all'imputato, che poi si allontanava dall'ufficio non facendo risultare tale circostanza.

6. Per quanto concerne le imputazioni di truffa contestate ai ricorrenti (per le quali sono state riconosciute le attenuanti generiche prevalenti sulle aggravanti contestate), deve rilevarsi che si sono allo stato perenti i termini prescrizionali massimi di legge.

Tenuto conto, invero, del disposto degli articoli 157.1, n. 4, e 160.3 Cp, tale reato è contestato a Crs. come commesso sino alla "fine di giugno 1997"; dalla analitica esposizione dei vari episodi contenuta nella integrativa sentenza di primo grado gli ultimi sono collocati al 29 maggio ed al 5 giugno 1997 (data, quest'ultima, nella quale si colloca, in imputazione, l'ultimo episodio di falso). Pur tenuto conto delle sospensioni del termine stesso verificatesi nel corso del giudizio di appello per rinvii, dovuti ad impedimenti e richieste delle parti private, dall'udienza del 29 maggio 2003 a quella del 25 novembre 2003 (per il periodo di mesi cinque e giorni ventisette), dall'udienza del 25 novembre 2003 a quella del 2 marzo 2004 (per il periodo di mesi due e giorni sei), dall'udienza del 30 marzo 2004 a quella del 18 maggio 2004 (per il periodo di mesi uno e giorni 18), dall'udienza del 18 maggio 2004 a quella del 12 ottobre 2004 (per il periodo di mesi quattro e giorni ventiquattro), per complessivi, quindi, anni uno, mesi tre e giorni quindici, il relativo termine prescrizionale di sette anni e mezzo per tale reato è venuto a scadenza il 20 marzo 2006.

Analogamente è da dire per Sp., per la quale il reato in questione pure viene indicato in imputazione come commesso sino "alla fine di giugno 1997", e nella integrativa sentenza di primo grado l'ultimo episodio è collocato al 28 maggio, epoca in cui è determinata, in imputazione, anche la data dell'ultimo episodio di falso: il relativo termine prescrizionale per tale imputata si è, quindi, perento il 15 marzo 2006.

Non ravvisandosi ipotesi sussumibili nella previsione di cui all'articolo 129.2. Cpp, alla stregua di quanto rappresentato dalle sentenze di merito (ed i motivi di gravame si limitano solo a censurare le argomentazioni logiche che dalle indicate emergenze processuali hanno desunto i giudici del merito e le conseguenti valutazioni fattene), la sentenza impugnata va annullata senza rinvio, in riferimento a tali reati, perché estinti gli stessi per prescrizione.

7.0 Per quanto riguarda le imputazioni di falso contestate ad entrambi i ricorrenti, la questione sottoposta all'esame di queste s.u. (se, cioè, integri il reato di falso ideologico in atto pubblico la mancata timbratura, da parte del dipendente pubblico, del cartellino segnatempo in occasione di brevi allontanamenti dal luogo di lavoro), comporta l'esame e la soluzione di altra, preliminare questione, pure espressamente prospettata nel terzo motivo di ricorso di Crs. e, cioè, se il cartellino marcatempo (che meccanicamente annota gli orari di ingresso e di uscita dal luogo di lavoro) ed i fogli di presenza (che assolvono ad analoga funzione) dei pubblici dipendenti abbiano o meno natura di atto pubblico.

La prevalente giurisprudenza di questa s.c. si è al riguardo positivamente orientata, sulla considerazione che tali atti svolgerebbero la loro funzione non solo in riferimento al rapporto di lavoro tra impiegati pubblici e Pa, ma anche in relazione alla organizzazione stessa di quest'ultima, con riflessi sulla sua funzionalità, essendo, perciò, essi "destinati a produrre effetti per la stessa Pa", anche in ordine al "controllo dell'attività e regolarità dell'ufficio"; tali attestazioni, quindi, sarebbero «preordinat(e) ad attestare la certezza dello svolgimento della pubblica

funzione da parte di coloro che ne sono preposti», non rilevando al riguardo la natura privatistica del rapporto di lavoro tra pubblico dipendente e Pa (da ultimo sezione quinta, 5676/05, Pg in proc. Snr. ed altro; 16503/04, Mtr.; 43844/2004, Pg in proc. Adl.; 42245/04, Orn.; 40848/04, Pm in proc. Psl., 27509/04, Ci.; 21193/2003/2003, Pm in proc. Gmb.; ecc.).

L'opposto minoritario indirizzo giurisprudenziale fa leva, in sostanza, sulla considerazione che siffatte attestazioni rilevano «in via diretta ed immediata unicamente ai fini della retribuzione e comunque del regolare svolgimento della prestazione di lavoro e solo indirettamente, e mediatamente, ai fini del regolare svolgimento del servizio» (sezione quinta, 44689/05, Flv. ed altro; 38770/02, Mrs. e ed altri; 12789/03, Ba. ed altro; 2303/88, Scn.).

7.1 Queste s.u. ritengono di far proprio tale secondo orientamento giurisprudenziale.

Posto, difatti, che la condotta di falsificazione ideologica del pubblico ufficiale ipotizzata dall'articolo 479 Cp (come quella materiale di cui all'articolo 476) deve sostanziarsi in una attività svolta "nell'esercizio delle sue funzioni" pubblicistiche, appare ineludibile distinguere, nell'attività del pubblico impiegato - ed in un contesto in cui il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti ha assunto connotazioni privatistiche (a seguito della disciplina introdotta con il d.lgs 29/1993, modificata dal d.lgs 80/1998, ora trasfusa nel d.lgs 165/01) - «gli atti che sono espressione della pubblica funzione e/o del pubblico servizio e che tendono a conseguire gli obiettivi dell'ente pubblico» da quelli "strettamente attinenti alla prestazione" di lavoro, «ed aventi, perciò, esclusivo rilievo sul piano contrattuale e non anche su quello funzionale» (Cassazione, sezione quinta, 12789/03, cit.).

Premesso, invero, che secondo la costante giurisprudenza di questa s.c. e la prevalente dottrina, «agli effetti delle norme sul falso documentale, il concetto di atto pubblico è più ampio rispetto a quello che si desume dalla definizione contenuta nell'articolo 2699 Cc, in quanto comprende non soltanto quei documenti che sono redatti con le richieste formalità da un notaio o da un altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede, ma anche i documenti formati dal pubblico ufficiale o dal pubblico impiegato incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle sue funzioni, attestanti fatti da lui compiuti o avvenuti in sua presenza ed aventi attitudine ad assumere rilevanza giuridica» (così, fra altre, Cassazione, sezione quinta 8151/76, Dfl.), rimane che - come si esprime autorevole dottrina - «la falsa rappresentazione della realtà che viene documentata deve essere rilevante in relazione alla specifica attività del pubblico ufficiale... e ciò significa che la falsità deve investire un fatto che, in relazione al concreto esercizio della funzione o attribuzione pubblica, abbia la potenzialità di produrre effetti giuridici». Quanto dire che - secondo altre voci della dottrina - la nozione di atto pubblico «si fonda sulla qualità del soggetto (pubblico ufficiale o impiegato dello Stato o di altro ente pubblico incaricato di un pubblico servizio articolo 493) e sul piano del documento che si redige per una ragione inerente all'esercizio delle pubbliche funzioni o del pubblico servizio, o per uno scopo cui l'atto è destinato»; e nei reati di falso, in generale, «funzionali (o propri), data la posizione giuridica dell'agente (che è un pubblico ufficiale), si delinea uno stretto collegamento tra il soggetto ed il bene, in virtù del quale la cura del bene medesimo... è "affidata" al soggetto per essere quest'ultimo titolare di un potere pubblicistico ben individuato (il potere certificativo)", attributivo di "certezza pubblica». E la giurisprudenza di questa suprema corte ha, da tempo, puntualizzato che atto pubblico è «ogni scritto redatto da un pubblico ufficiale per uno scopo inerente alle sue funzioni» (Cassazione, sezione quinta, 1576/75, Pns.).

Tale ineludibile collegamento tra esercizio di funzioni pubbliche ed attività falsificatoria dei pubblici ufficiali (che «non consente di ritenere automaticamente che tutti gli atti dagli stessi compiuti siano atti pubblici»: Cassazione 12789/03, cit.), non può, quindi, condurre ad annoverare nella nozione di atto pubblico, rilevante ai fini penali, attività attestative che, invece, appaiono collegate direttamente ed

immediatamente ad «istituti sicuramente riconducibili alla disciplina privatistica» (per mutuare altra espressione dottrinarica) e che, soprattutto, in tale ambito esauriscono la loro funzione di rilevanza attestativa.

Deve, allora, convenirsi che, in effetti, il cartellino marcatempo ed i fogli di presenza sono destinati ad attestare solo una circostanza materiale che afferisce al rapporto di lavoro tra il pubblico dipendente e la Pa, ed in ciò esauriscono in via immediata i loro effetti, non involgendo affatto manifestazioni dichiarative, attestative o di volontà riferibili alla Pa. Il pubblico dipendente, in sostanza «non agisce neppure indirettamente per conto della Pa, ma opera come mero soggetto privato, senza attestare alcunché in ordine all'attività della Pa» (come rileva Cassazione, sezione quinta, 15271/05, Pdb. ed altro, ancorché in fattispecie concernente attestazioni relative a "missioni" fuori sede del pubblico funzionario, ma con principio valido anche nella fattispecie qui in esame).

Va, quindi, affermato il seguente principio di diritto: i cartellini marcatempo ed i fogli di presenza dei pubblici dipendenti non sono atti pubblici, essendo essi destinati ad attestare da parte del pubblico dipendente solo una circostanza materiale che afferisce al rapporto di lavoro tra lui e la Pa (oggi soggetto a disciplina privatistica), ed in ciò esauriscono in via immediata i loro effetti, non involgendo affatto manifestazioni dichiarative, attestative o di volontà riferibili alla Pa.

Tanto ritenuto, pure torna opportuno, da ultimo, rilevare che, ove, poi, tali attestazioni del pubblico dipendente siano utilizzate, recepite, in atti della Pa a loro volta attestativi, dichiarativi o di volontà della stessa, tanto può dar luogo ad ipotesi di falso per induzione, ai sensi dell'articolo 48 Cp..

8. Alla stregua di tale principio, la sentenza impugnata va annullata, quanto alle imputazioni di falso contestate, perché il fatto non sussiste.

P.Q.M.

La corte:

- annulla senza rinvio l'impugnata sentenza perché estinti per prescrizione i reati di truffa e perché il fatto non sussiste quanto al reato di falso.

Così deciso alla nella camera di consiglio dell'11 aprile 2006.

Depositata in Cancelleria in data 10 maggio 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione IV

Sentenza 26 maggio 2006, n. 3191

*(Controversie in materia di occupazione usurpativa e giurisdizione del G.O.)*

Lucio Venturini: presidente;  
Dedi Rulli: consigliere estensore;  
Costantino Salvatore, Pierluigi Lodi, Antonino Anastasi: consiglieri.

F. e G. Lrn. e S.a.s. "Agricola Paganico di F. Lrn. & C." (avv.ti Abbamonte e De Bonis) c. Regione Basilicata (avv. Viggiani) e Enel distribuzione (avv.ti Gonnelli, Libratti e Tanzariello) - Conferma T.A.R. Basilicata, sentenza 9 dicembre 2004, n. 813.

### Fatto

Con ricorso proposto innanzi al tribunale amministrativo regionale della Basilicata gli odierni appellanti chiedevano una pronuncia dichiarativa del loro diritto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti per effetto di una procedura di occupazione d'urgenza, propedeutica ad espropriazione, di alcuni terreni di loro proprietà non seguita dal necessario provvedimento ablativo dopo il decorso dei cinque anni di efficacia dei decreti di occupazione, ma con effetti irreversibili sulle aree occupate per l'avvenuta realizzazione delle opere previste.

Il tribunale adito dichiarava il proprio difetto di giurisdizione sul rilievo che la pretesa risarcitoria avanzata traeva fondamento dalla prospettata scadenza di tutti i termini previsti nei ricordati decreti di occupazione del Presidente della Giunta regionale.

Con atto notificato in data 25 marzo 2005 gli interessati hanno impugnato in questa sede la predetta decisione ritenendola erronea per i seguenti motivi:

1. "*Error in iudicando* per violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della L. n. 205/2000. Falsa applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004. Travisamento dei fatti. Motivazione erronea e perplessa" atteso che i decreti regionali di occupazione d'urgenza ai quali fa riferimento il giudice di primo grado erano stati ritualmente impugnati e definitivamente annullati dalla IV sezione di questo Consiglio con sentenza n. 1408 del 15 marzo 2000, così che non si può ritenere di essere in presenza di un mero comportamento dell'amministrazione, bensì dell'esercizio di un potere amministrativo dichiarato illegittimo dal giudice amministrativo e da cui consegue la permanenza dei suoi poteri di cognizione;

2). "Sul diritto degli appellanti al risarcimento dei danni: riproposizione del ricorso e delle difese di prime cure" sia in ordine all'an della pretesa avanzata sia in ordine al suo ammontare secondo tutte le argomentazioni svolte in primo grado e che vengono qui riproposte.

Gli interessati concludono per l'accoglimento dell'appello perché sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo con rinvio della controversia al giudice di primo grado perché si pronunzi nel merito; chiedono, ancora la condanna della Regione Basilicata al risarcimento dei danni subiti e subendi per un totale di € 448.688,80 nonché il ricorso ad una consulenza tecnica d'ufficio per la quantificazione dei danni subiti dall'azienda agricola per effetto della perdita dei fondi interessati dall'opera.

Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata la quale, con memoria depositata in data 12 maggio 2005, eccepisce, in via preliminare la propria carenza di legittimazione passiva poiché essa è intervenuta solo come soggetto titolare del potere espropriativo e non quale soggetto espropriante che, nella specie, è da identificare nella S.p.a. Enel-distribuzione.

Nel merito sostiene la correttezza della pronuncia di primo grado che è stata resa tenendo conto, come dovuto, delle ragioni prospettate dagli originari ricorrenti che hanno sempre posto a fondamento della domanda risarcitoria l'inutile decorso dei termini per il perfezionamento della procedura espropriativa, così che quanto oggi esposto nell'atto di appello deve ritenersi un'inammissibile modifica dell'originaria domanda.

La Regione Basilicata conclude per la reiezione dell'appello.

Si è costituita, altresì, la S.p.a. Enel-distribuzione che nel controricorso del 12 maggio 2005, sviluppa argomentazioni analoghe a quelle precisate dall'Ente Regione e conclude perché il gravame sia respinto.

Alla pubblica udienza del 15 novembre 2005, uditi i difensori delle parti, la controversia è passata in decisione.

## Diritto

1. Con la sentenza portata all'esame del Collegio il tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione sulla pretesa avanzata dagli originari ricorrenti per ottenere il risarcimento dei danni subiti a seguito di una procedura di occupazione d'urgenza non seguita dal necessario decreto espropriativo nei previsti di cinque anni di efficacia dell'occupazione che ha comportato, comunque, una irreversibile trasformazione delle aree perché utilizzate per la realizzazione di una centrale elettrica di smistamento ed all'asservimento per la realizzazione di due elettrodotti.

2. Il Collegio ritiene che l'*iter* motivazionale sviluppato dal giudice di primo grado sia pienamente condivisibile non essendo sufficienti, per una soluzione di segno opposto, le tesi difensive svolte nell'atto di appello.

Conviene, per una migliore comprensione della questione, precisare, in punto di fatto, lo svolgersi procedimentale e temporale della controversia.

Con decreti del Presidente della Giunta regionale n.n. 680 e 686 del 1993 veniva autorizzata l'occupazione d'urgenza di alcuni terreni, di proprietà degli odierni appellanti per il potenziamento della rete elettrica della zona; agli stessi, tuttavia, non faceva seguito, nel quinquennio di efficacia, il provvedimento di espropriazione così che venivano impugnati dagli interessati con atto notificato in data 10 novembre 1993.

Il tribunale adito, con sentenza n. 220 del 9 maggio 1995, respingeva il ricorso.

A seguito di appello la detta sentenza così impugnata veniva riformata da questo Consiglio che, con decisione n. 1408 del 2000, accoglieva l'appello ed annullava i provvedimenti impugnati.

3. Ed è proprio prendendo le mosse da quest'ultima statuizione che gli appellanti svolgono le proprie argomentazioni per affermare la sussistenza della giurisdizione del G.A. sul rilievo che la procedura che ha interessato i fondi di loro proprietà non sarebbe divenuta illegittima per scadenza dei termini, bensì per l'intervenuto annullamento giurisdizionale.

In proposito e contrariamente a quanto affermato, è opportuno rilevare che il giudizio di primo grado, concluso con la sentenza poi annullata da questa sezione, poneva quale *causa petendi* la circostanza che "all'esito del quinquennio di efficacia dell'occupazione l'opera di interesse pubblico è stata realizzata senza definizione della procedura ablativa né tanto meno il pagamento di alcunché in favore dei ricorrenti".

Dunque la pretesa risarcitoria avanzata in quel giudizio appare collegata all'inutile decorso del tempo e non all'annullamento giurisdizionale, peraltro intervenuto successivamente alla proposizione del ricorso giurisdizionale e di cui si parla solo in sede di appello.

Ed allora la decisione del giudice di primo grado correttamente ha assunto a base della soluzione adottata la domanda giustiziale proposta e la *causa petendi* che ne costituiva il presupposto e cioè un comportamento lesivo illecito dell'amministrazione.

E così la domanda di risarcimento avanzata dagli originari ricorrenti, in quanto attinente a danni derivanti da occupazione divenuta illegittima perché protrattasi oltre il termine di legge senza che ad essa abbia fatto seguito il tempestivo decreto di esproprio, poteva farsi rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto riconducibile alle previsioni contenute nel primo comma dell'art. 34 della legge n. 80 del 1998 ( come sostituito dall'art. 7, comma 1, lett. b) della legge 21 luglio 2000, n. 205 ), a norma del quale erano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia.

Proprio con esclusivo riferimento a tale disposizione, infatti, la prevalente giurisprudenza amministrativa si era pronunciata nel senso che rientrasse nella giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia, in cui la pretesa azionata riguardasse la declaratoria dell'avvenuta acquisizione del diritto di proprietà in forza della c.d. accessione invertita, nonché la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno (cfr. in particolare, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 14 giugno 2001, n. 296; Cons. St.: sez. IV, 14 dicembre 2002, n. 6921; ad. plen., 26 marzo 2003, n. 4).

Orbene, tale giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è venuta meno per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004, che ha affermato, sub 3.4.3, che l'art. 34 cit. "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".

Ne consegue che dall'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo devono intendersi esclusi i comportamenti della P.A. non collegati all'esercizio di un potere autoritativo, quali, appunto, in tema di occupazione c.d. appropriativa (o occupazione usurpativa, o accessione invertita, o espropriazione sostanziale o occupazione acquisitiva), le fattispecie (qualificate dalla più recente giurisprudenza di questo Consiglio come ipotesi di occupazione usurpativa), relative ai casi, come quello in esame, in cui alla procedura di occupazione

d'urgenza dell'immobile non abbia fatto seguito la procedura di espropriazione nel termine di validità del decreto di occupazione d'urgenza (v. Cons. St., VI, 20 maggio 2004, n. 3267).

Per detti comportamenti, in quanto incidenti su posizioni di diritto soggettivo, deve pertanto essere ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, posto che principio fondamentale, nel nostro ordinamento, è quello secondo cui, salvi i casi espressamente previsti da specifiche disposizioni di legge, la tutela dei diritti soggettivi è esercitata davanti al giudice ordinario.

In tali ipotesi non è invero ravvisabile neppure la giurisdizione generale di legittimità dello stesso giudice amministrativo (nell'ambito della quale egli pur sempre "conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno": primo periodo del terzo comma dell'art. 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034), in quanto nell'occupazione usurpativa non sono configurabili situazioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo, bensì solo situazioni di diritto soggettivo (quando, come nel caso di specie, si tratti di azioni restitutorie o risarcitorie correlate al diritto di proprietà (o ad altri diritti reali) la cui tutela è rimessa, come già precisato, al giudice ordinario in assenza di norme che ne affidino la cognizione ad altro giudice, (cfr.. Cons. St., sez. IV, n. 6328/2004).

E sul punto l'orientamento della sezione è ormai costante.

4. In conclusione, dunque, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia e, per l'effetto, l'impugnata sentenza merita conferma.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado di giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, definitivamente pronunciando:

- respinge l'appello in epigrafe;
- compensa, tra le parti, le spese e gli onorari del giudizio;
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 15 novembre 2005, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, in Camera di Consiglio.

Depositata in segreteria il 26/05/2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione V

Sentenza 27 aprile 2006, n. 2362

*(Riammissione in servizio dei dipendenti pubblici dimessisi)*

Raffaele Iannotta: presidente;  
Marzio Branca: consigliere estensore.  
Aldo Fera, Gabriele Carlotti: consiglieri.

Pnn. (avv. Bassoli, D'Anella e Pnn.) c. Comune di Latina (avv. Di Leginio) - Conferma T.A.R. Lazio - Latina, sent. 10 maggio 2000, n. 331.

## Fatto

Con ricorso del 1997 al TAR per il Lazio, sezione di Latina, l'ing. Mss.Pnn., già direttore della Ripartizione urbanistica del Comune di Latina dal 1977, poi dimissionario nel 1980, eletto nello stesso anno consigliere comunale, ha impugnato il silenzio rifiuto e, con motivi aggiunti, l'atto di diniego esplicito adottato dal detto Comune sulla sua istanza di riammissione in servizio, avanzata a norma dell'art. 6 comma 6 della legge 15 maggio 1997 n. 127. Con altro ricorso del 1998 lo stesso ricorrente ha nuovamente impugnato il medesimo diniego ed ha chiesto l'accertamento del diritto alla riammissione in servizio.

Con la sentenza in epigrafe il giudice di primo grado, riuniti i ricorsi, ha dichiarato il primo improcedibile in parte e inammissibile per il resto e quanto al secondo, lo ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato.

La pretesa alla riammissione in servizio era stata avanzata a norma dell'art. 6, comma 6, della legge 15 maggio 1997 n. 127, in base al quale i dipendenti pubblici, dimessisi per accedere a cariche elettive a causa di situazioni in incompatibilità poi dichiarate incostituzionali, possono presentare domanda di riammissione in servizio. Ma il TAR ha osservato che, con sentenza di questa sezione 21 ottobre 1998 n. 1520, era stata accertato il mancato collegamento tra le dimissioni presentate dal ricorrente e la candidatura a consigliere comunale, posto che è stato

documentalmente dimostrato che le dimissioni dipesero da circostanze di altra natura. In conclusione, per il divieto del *bis in idem*, la domanda non poteva essere esaminata.

Avverso la sentenza ha proposto appello l'ing. Pnn. sostenendone l'erroneità e chiedendone la riforma.

Il Comune di Latina si è costituito per resistere al gravame.

Entrambe le parti hanno depositato memorie in difesa delle rispettive tesi e, alla pubblica udienza del 20 dicembre 2005, la causa è stata trattenuta in decisione.

### Diritto

L'appello contesta la sentenza di primo grado sia con riguardo alla statuizione di improcedibilità del primo ricorso, sia in riferimento alla dichiarazione di improponibilità del secondo per divieto di *bis in idem*.

Osserva il Collegio che il secondo punto, appena menzionato, assume rilievo preminente nella vertenza, e vada pertanto esaminato per primo.

L'appellante nega che la domanda di annullamento del diniego di riammissione in servizio, adottato dal Comune nel 1997, dia luogo ad una questione identica a quella decisa dal TAR con sentenza del 1995, confermata dal Consiglio di Stato con la decisione n. 1528 del 1998, menzionata sopra.

Sebbene anche il precedente contenzioso riguardasse una domanda di riammissione in servizio, si afferma che la vecchia domanda si basava su una diversa normativa, e precisamente sull'art. 12 della legge 23 aprile 1981 n. 154, mentre il nuovo giudizio ha per oggetto la pretesa alla riammissione fondata sull'art. 6, comma 6, della legge n. 127 del 1997.

Inoltre, osserva ancora l'appellante, l'effetto preclusivo del giudicato non ha formato oggetto di specifica eccezione della controparte, ma, in contrasto con la prevalente giurisprudenza è stato rilevato d'ufficio dal primo giudice.

Osserva il Collegio che non occorra, nella specie, disquisire approfonditamente se si versi in un'ipotesi esattamente riconducibile al divieto di *bis in idem*, e quindi se la questione ora in esame possa ritenersi coperta dal giudicato di cui alla già detta sentenza della sezione n. 1528 del 1998, posto che il ricorso doveva essere respinto nel merito.

Il ricorrente sosteneva la illegittimità del diniego di riammissione in servizio per violazione dell'art. 6, comma 6, della legge n. 127 del 1997, a norma del quale, come già accennato, "sono ammessi a presentare domanda di riammissione in servizio i dipendenti pubblici che a suo tempo si fossero dimessi per rimuovere situazioni di ineleggibilità dichiarate incostituzionali con sentenza della Corte costituzionale n. 338 del 9-17 ottobre 1991".

Ebbene, come la sezione ha avuto modo di affermare in occasione del precedente contenzioso, che, egualmente, concerneva l'applicazione di una norma ancorata al presupposto delle dimissioni presentate "al fine di rimuovere cause di ineleggibilità o incompatibilità ..." (art. 12 della legge n. 154 del 1981), l'esame della odierna censura impone di accertare preliminarmente la circostanza che il dipendente si sia dimesso dal pubblico impiego "per accedere a cariche elettive a causa di situazioni di ineleggibilità ..." (art. 6, comma, 1. n. 127/1997).

Sul punto il Collegio non ha motivo di discostarsi da quanto già affermato con la sentenza n. 1520 del 1998, già ricordata: "Nella specie le dimissioni dell'appellante sono state motivate con l'indicazione di <<sopraggiunti impegni>>, senza il benché minimo riferimento alle cause di ineleggibilità o incompatibilità previste dall'allora vigente D.P.R. 16 maggio 1960. n. 570, sicché deve ritenersi che la prospettata pretesa alla riammissione in servizio sia estranea alla sfera di applicazione" della normativa invocata.

Nessun rilievo può attribuirsi alla circostanza che nel vecchio contenzioso l'appellante pretendesse l'applicazione dell'art. 12 della legge n.154 del 1981, mentre nella specie la doglianza fa leva sull'art. 6, comma 6, della legge n. 127 del 1997, posto che, come emerge dalla lettera di entrambe le disposizioni, il collegamento delle dimissioni con la necessità di rimuovere una causa di ineleggibilità deve risultare in modo inequivocabile dalla domanda di dimissioni.

Va condivisa a tale riguardo la considerazione con la quale la sezione, nella decisione suddetta, ha rilevato che la riassunzione in servizio dopo l'accettazione delle dimissioni, costituisce una previsione di carattere eccezionale che deroga al principio generale della irrevocabilità, e che per tale ragione occorre rifiutare interpretazioni estensive che finirebbero per attribuire alla norma una latitudine estranea alle intenzioni del legislatore.

La reiezione della pretesa sostanziale avanzata dall'appellante fa venir meno l'interesse alla contestazione autonoma della statuizione relativa alla improcedibilità del primo dei ricorsi di primo grado.

Sotto altro profilo, si rivela irrilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge n. 127 del 1997, posto che l'infondatezza del gravame non è stata determinata dalla interpretazione della norma anzidetta, sospettata di violazione di principi costituzionali.

In conclusione l'appello va rigettato.

Le spese del giudizio vanno poste a carico della parte soccombente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta:

- rigetta l'appello in epigrafe;
- condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio in favore del Comune di Latina, e ne liquida l'importo in Euro 5000,00;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20 dicembre 2005.

Depositata in segreteria il 27 aprile 2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione V

Sentenza 23 maggio 2006, n. 3048  
(*Controllo del CO.RE.CO. e annullamento dell'atto*)

Raffaele Iannotta: presidente;  
Gabriele Carlotti: consigliere estensore;  
Giuseppe Farina, Aldo Fera, Marzio Branca: consiglieri.

Regione Abruzzo (avv. Stato Giannuzzi) c. Comune di Pescara (avv. Marchese) e CGIL-Funzione Pubblica ed altro (n.c.) - Annulla T.A.R. Abruzzo - Pescara, sentenza 24 marzo 2000, n. 181.

### Fatto e diritto

1. E' impugnata dalla Regione Abruzzo la sentenza con cui il T.a.r. territoriale, in accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Pescara, ha annullato la decisione assunta dalla locale sezione provinciale del Co.re.co. nella seduta del 9.6.1999. Nell'occasione, il Comitato regionale aveva, a sua volta, annullato in parte la deliberazione del Consiglio comunale di Pescara del 12.4.1999, con cui erano state apportate alcune modifiche al regolamento comunale del Corpo di polizia urbana.

I rilievi del Co.re.co. si diressero, per un verso, contro la norma, contenuta nell'art. 26-bis, recante l'inserimento della figura professionale di vice comandante nonché la previsione del riconoscimento automatico del nuovo profilo in capo al funzionario di vigilanza con la maggiore anzianità di servizio; per altro verso, venne stigmatizzata dall'organo regionale di controllo la collocazione della figura nell'ambito dell'VIII q.f., dopo quella di comandante e, tuttavia, in posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto al funzionario di vigilanza.

Più in particolare, il Comitato opinò che le modifiche regolamentari mirassero surrettiziamente alla creazione di un nuovo posto in organico in violazione della regola procedurale, sancita dal C.C.N.L. del comparto Regione-Autonomie locali 1998/2001 (artt. 4, 1° co. e 16, 2° co., lett. a)), della previa concertazione sindacale in materia di fissazione dei criteri generali per lo svolgimento delle selezioni per i passaggi tra qualifiche e che, pur a voler configurare l'attribuzione dei compiti del vice comandante alla stregua di un incarico a tempo determinato, fosse comunque censurabile la previsione di un meccanismo di assegnazione automatica, contrastante con il criterio del "merito comparativo" tra i potenziali candidati, imposto dall'art. 9, 2° co., della medesima disciplina contrattuale.

2. Il tribunale abruzzese giudicò illegittimo il provvedimento di controllo sulla base di un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto il T.a.r. ritenne che l'atto impugnato non recasse, come prescritto dall'art. 17, comma 41, della L. n. 127/1997, l'indicazione specifica delle norme violate; inoltre, muovendo dalla premessa teorica della natura esclusivamente privatistica dei contratti collettivi nazionali di lavoro, il primo giudice pervenne alla conclusione dell'inidoneità delle relative disposizioni a valere, in sede di controllo, come parametro interposto di legittimità degli atti esaminati.

3. Avverso le riferite statuizioni della pronuncia è insorta in appello la Regione Abruzzo, affidandosi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.
4. Nel grado di giudizio così instaurato si è costituita, per resistere all'impugnazione, l'amministrazione civica intimata, contestando tutte le deduzioni avversarie e concludendo per l'integrale conferma della sentenza appellata, previa reiezione del gravame.
5. All'udienza del 20.12.2005 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
6. L'appello è fondato e merita integrale accoglimento.
7. Ai fini della migliore esposizione delle ragioni del decidere occorre preliminarmente riportare il testo della norma attorno alla cui interpretazione si addensano tutte le questioni devolute alla cognizione del Collegio.  
L'art. 17 della L. 15.5.1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), al comma 41, nella parte d'interesse, recitava (il comma è stato, difatti, abrogato dall'art. 274 del d.lgs. n. 267/2000): «Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti ed alle norme statutarie specificamente indicate nel provvedimento di annullamento, per quanto riguarda la competenza, la forma e la procedura, e rimanendo esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito» (il corsivo è stato aggiunto).
8. Ad avviso del Collegio, a torto il T.a.r. dell'Abruzzo ha escluso dal novero delle "norme vigenti", cui si riferisce la disposizione, le previsioni dei C.C.N.L.. Ed invero l'errore concettuale che inficia alla radice l'intero impianto argomentativo su cui poggia la sentenza impugnata s'annida proprio nell'approccio riduzionistico alla nozione di norma che, nell'angusta visione del primo giudice, risulta confinata entro il circoscritto ambito dell'emanazione da una fonte positiva.  
In realtà, sebbene i contratti collettivi non siano in senso stretto "fonti del diritto", è altrettanto indiscutibile che essi contengano anche norme, né è contestabile che la disciplina da essi dettata si articoli in plurime fattispecie astratte entro cui sussumere la valutazione giuridica delle condotte umane.  
E', dunque, fuorviante l'argomento incentrato sulla natura privatistica dei C.C.N.L.: il rilievo, giova ribadirlo, può al più corroborare il giudizio di estraneità dei contratti collettivi dall'area semantica occupata dal concetto di fonte del diritto, ma certo non impedisce di considerare le regole da essi poste alla stregua di idonei parametri di controllo della legittimità.  
Di quest'ultima affermazione è, d'altronde, prova eloquente la circostanza che, fin dal 1998 (v. l'art. 68-bis del d.lgs. n. 29/1993, siccome modificato dall'art. 19 del d.lgs. n. 387/1998), il Legislatore ha previsto che la funzione nomofilattica del Supremo Collegio si eserciti anche in ordine all'applicazione delle disposizioni dei C.C.N.L., sottoscritti dall'A.R.A.N..
9. La sentenza impugnata nemmeno resiste alla seconda critica formulata con l'appello.  
E', difatti, censurabile l'eccessivo formalismo con cui il primo giudice ha interpretato il requisito della specificità dell'indicazione delle disposizioni violate: ai sensi del succitato comma 41 non era necessario che l'accertamento dell'inosservanza di una norma fosse accompagnato dall'enunciazione degli esatti estremi identificativi, bastando invece che, in base al complessivo tenore dell'atto di annullamento, fosse individuabile in maniera chiara la previsione tenuta presente dall'organo di controllo.

Orbene, una volta calato il principio alla fattispecie, deve recisamente escludersi che il Co.re.co. di Pescara abbia omesso siffatta indicazione: da un lato, va infatti osservato che il provvedimento in contestazione riporta la precisa numerazione dei surrichiamati articoli del "C.C.N.L. 1998/2001" e che, dall'altro lato, non si ravvisa alcuna decettività insita in questa formula, giacché l'oggetto della delibera comunale non aveva alcuna attinenza con le materie regolamentate dall'altro, coevo, contratto collettivo citato dal T.a.r., ancorché relativo al medesimo comparto.

10. In conclusione, la sentenza appellata non resiste all'urto delle censure contro di essa rivolte e, pertanto, merita riforma nei limiti del devoluto.

Sussistono giustificati motivi per compensare le spese processuali del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta:

- accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata,
- respinge il ricorso di I grado;
- compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio;
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del 20.12.2005.

Depositata in segreteria il 23 maggio 2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione V

Sentenza 21 giugno 2006, n. 3690  
(*Risarcimento del danno nel giudizio di ottemperanza*)

Raffaele Iannotta: presidente;  
Marzio Branca: consigliere estensore;  
Giuseppe Farina, Cesare Lamberti, Nicola Russo: consiglieri.

Impresa Folgore s.r.l. (avv. Abbamonte) c. Comune di Maddaloni (avv. Lamberti) e Colucci appalti s.p.a., oggi EMAS Ambiente s.p.a., in proprio e in qualità di mandataria dell'A.T.I. Colucci Appalti s.p.a. - A.T.I. RISAN (n.c.) - Conferma T.A.R. Campania - Napoli, 22 dicembre 2004, n. 1258.

### Fatto

La odierna appellante impresa La Folgore s.r.l. ottenne l'annullamento, con sentenza del TAR Napoli 19 maggio 1997 n. 1258, della aggiudicazione alla Colucci Appalti s.p.a. in a.t.i. con Risan s.r.l., dell'appalto per 5 anni del servizio di nettezza urbana nel Comune di Maddaloni. La sentenza è passata in giudicato.

Nello stesso anno 1997 il ramo di azienda interessato all'appalto venne ceduto dalla Folgore alla Coop.. Esperia a r.l., la quale, considerando di aver acquisito con la cessione anche i diritti relativi alla gara suddetta, adì il giudice amministrativo per l'esecuzione della sentenza n. 1258/1997 e per la condanna del Comune di Maddaloni al risarcimento del danno nella misura di oltre 2 miliardi di lire.

Il TAR accolse il ricorso con la sentenza 4 ottobre 2001 n. 4485, ma, a seguito dell'appello del Comune di Maddaloni, questa sezione con decisione 1 marzo 2003 n. 1129 ha riformato la sentenza di primo grado, affermando che la società Esperia era priva di legittimazione a rivendicare il credito risarcitorio sorto a favore della Folgore, in quanto la cessione del ramo d'azienda non comprendeva i crediti vantati dalla Folgore.

Preso atto di tale esito La Folgore, dopo una diffida al Comune di Maddaloni a dare esecuzione alla sentenza del 1997 citata sopra e a risarcire il danno conseguente alla mancata aggiudicazione, diffida rimasta senza esito, ha proposto ricorso al TAR per l'ottemperanza alla stessa sentenza mediante esecuzione in forma specifica e, in subordine, ove non fosse possibile l'esecuzione in forma specifica, per la condanna al risarcimento del danno subito a causa della mancata aggiudicazione dell'appalto del servizio di nettezza urbana.

Il TAR, con la sentenza appellata in questa sede, ha respinto il ricorso, affermando che, anche ammesso che la domanda di risarcimento possa essere proposta per la prima volta nel giudizio di ottemperanza, non è stato osservato il termine di prescrizione per la proposizione della domanda di risarcimento del danno, che l'art. 2947 c.c. fissa in cinque anni. Tale termine nella specie si sarebbe già compiuto alla data della proposizione del ricorso di primo grado (12 marzo 2004) dovendo farsi decorrere dalla data di deposito della sentenza n. 1258 del 1997, che ha riconosciuto l'illegittimità dell'aggiudicazione.

Il TAR pertanto non ha condiviso la tesi che nella specie possa farsi applicazione del termine di prescrizione decennale, proprio dell'*actio judicati*, posto che sul diritto al risarcimento non vi sarebbe stata alcuna pronuncia giurisdizionale; che, inoltre, non è idoneo a interrompere il termine prescrizionale, a favore dell'appellante, il giudizio introdotto allo stesso fine dalla società Esperia, avente causa dall'odierna appellante, in quanto soggetto diverso dal titolare del diritto.

Avverso queste proposizioni dei primi giudici La Folgore ha proposto un articolato appello.

Si è censurato in primo luogo che il TAR abbia ommesso di pronunciare sull'oggetto principale del ricorso, ossia la domanda di ottemperanza alla sentenza del 1997, mediante esecuzione in forma specifica, con conseguente affidamento dell'appalto alla ricorrente.

Si affronta quindi il tema della applicabilità del termine prescrizionale decennale, sostenendo che il giudizio di ottemperanza è sicuramente proponibile entro il decennio dal passaggio in giudicato della sentenza da eseguire, nella specie il 30 giugno 1997.

In terzo luogo si ribadisce che al giudizio intentato dalla avente causa, società Esperia doveva riconoscersi effetto interruttivo a norma degli artt. 2943 e 2945, che attribuiscono tale efficacia alle domande giudiziali. In tal modo anche il termine prescrizionale quinquennale risulterebbe osservato.

In particolare si fa rilevare, con richiamo alla giurisprudenza della Cassazione, che l'effetto interruttivo della domanda giudiziale non viene meno nel caso che il giudizio si concluda, come nella specie, con una decisione di improponibilità della domanda.

Si invoca, infine, in principio di cui all'art. 2935 c.c., per cui il termine di prescrizione di un diritto non decorre se il soggetto interessato non è nella condizione di esercitarlo. E tale sarebbe stata la condizione dell'appellante dopo che lo stesso TAR, accogliendo la domanda risarcitoria della società Esperia, aveva implicitamente affermato che un soggetto diverso era la titolare del relativo diritto.

L'appello si conclude con la riproposizione dei motivi di merito dedotti in primo grado e non esaminati.

Il Comune di Maddaloni ha prodotto memoria per resistere al gravame ed ha proposto altresì appello incidentale. La contestazione ha riguardo: a) alla statuizione di ammissibilità della domanda risarcitoria nel giudizio di ottemperanza; b) alla decorrenza del termine prescrizionale, che i

primi giudici hanno fissato nella data di pubblicazione della sentenza che ha accertato l'illegittimità dell'aggiudicazione, mentre si pretende che tale termine decorra dalla data del fatto, rappresentato dalla aggiudicazione impugnata.

Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2006 la causa veniva trattenuta in decisione.

## Diritto

Il primo motivo di gravame è rivolto contro la mancata pronuncia sulla domanda di esecuzione in forma specifica della sentenza di primo grado che aveva annullato la aggiudicazione dell'appalto del servizio di nettezza urbana ad altra concorrente.

Si lamenta che i primi giudici non abbiano esplicitato un dato di fatto, in vero notorio alle parti, ossia che, alla data di proposizione del ricorso di primo grado (12 marzo 2004), l'appalto, per il quale è stata bandita la gara, aggiudicato nel 1992 per 5 anni, era stato interamente eseguito, e che pertanto la domanda di esecuzione in forma specifica non poteva essere accolta. Come ricordato nel cenno dei fatti, già la sentenza del TAR Napoli, n. 4485 del 2001, citata nell'atto di appello, poi riformata con sentenza di questa sezione 1° marzo 2003 n. 1129, nell'accogliere la domanda di risarcimento del danno della società Esperia, aveva dato atto che l'appalto era stato eseguito. Ma, come ricorda l'amministrazione resistente, il ricorso di primo grado, nonché lo stesso atto di appello, risultano finalizzati all'accoglimento della domanda risarcitoria nell'impossibilità di assumere il servizio appaltato.

Ne consegue che la omessa declaratoria addebitata alla sentenza qui appellata costituisce menda del tutto veniale, priva di effetti lesivi per la posizione giuridica dell'appellante. La relativa censura è pertanto inammissibile.

Il secondo mezzo di gravame investe la motivazione del rigetto della domanda risarcitoria a causa dell'intervenuta prescrizione del relativo diritto.

Rispetto all'esame della censura assume rilievo pregiudiziale, tuttavia, la eccezione con la quale l'amministrazione, mediante ricorso incidentale, ha dedotto l'inammissibilità della domanda di risarcimento del danno proposta per la prima volta nel ricorso rivolto a conseguire l'ottemperanza alla sentenza di annullamento del provvedimento lesivo.

L'eccezione è fondata.

Il Collegio ritiene di non doversi discostare dal meditato indirizzo, dominante nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui il giudizio di ottemperanza è riservato alla esecuzione delle decisioni passate in giudicato, sicché, con riguardo alle fattispecie come quella in esame, mediante il giudizio di ottemperanza può essere data esecuzione ad una condanna al risarcimento del danno che sia stata emessa nell'apposito

giudizio cognitorio, (cfr. da ultimo, Cons. St., sez. V, 5 maggio 2005 n. 2167) La pretesa alla concentrazione nel giudizio di ottemperanza della fase cognitoria e della fase esecutiva, infatti, è ammesso soltanto per quelle ipotesi di danno che si siano verificate successivamente alla formazione del giudicato e proprio a causa del ritardo nella esecuzione della pronuncia irretrattabile (Cons. St., sez. VI, 8 marzo 2004 n. 1080).

Le proposizioni della sentenza appellata, che fanno leva sulla modificazione dell'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998, introdotta dalla legge n. 205 del 2000, con attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sul risarcimento del danno, in forma specifica o per equivalente, non sono condivisibili, perché, come la giurisprudenza ha già affermato, l'innovazione legislativa conferma la separatezza della fase cognitoria da quella esecutiva in materia di risarcimento del danno causato dal provvedimento illegittimo.

Secondo la norma, infatti, se le parti non giungono ad un accordo sulla somma da corrispondere quale risarcimento per equivalente, spettante in forza del giudicato, in sede di ottemperanza "può essere chiesta la determinazione della somma dovuta".

La domanda volta all'accertamento del diritto al risarcimento è soggetta all'ordinario vaglio, del giudice della cognizione.

Questi dovrà, in primo luogo, verificare il fondamento della domanda risarcitoria relativamente all'effettiva sussistenza, nell'*an*, di un danno patrimoniale risarcibile.

In secondo luogo, dopo aver accertato la sussistenza dell'obbligazione risarcitoria per quanto attiene, appunto, all'*an* della pretesa del ricorrente (rendendo, quantomeno una pronuncia equivalente alla cd. Condanna generica del processo civile), è ancora il giudice della cognizione che dovrà altresì «stabilire i criteri in base ai quali l'Amministrazione pubblica o il gestore del pubblico servizio devono proporre a favore dell'avente titolo il pagamento di una somma entro un congruo termine» (art. 35, comma, 2 D. L.vo n. 80 del 1998, come modificato dall'art. 7 L. n. 205 del 2000 cit.); il giudice, quindi, è chiamato a fissare in sede di cognizione anche i criteri sulla cui base dovrà avvenire, sull'accordo delle parti o, in difetto, in sede, questa volta, di ottemperanza, la determinazione della somma dovuta a titolo di risarcimento (vale a dire la determinazione, anche nel quantum, dell'obbligazione risarcitoria).

Non può, dunque, operarsi una traslazione in sede di ottemperanza di tutto il giudizio risarcitorio, indifferentemente per l'*an* e per il *quantum*, in quanto, se così fosse, oltre a risultare violata la chiara disposizione del citato art. 35, commi 1 e 2 del D. L.vo n. 80 del 1998, come modificati dall'art. 7 della L. n. 205 del 2000, verrebbe ad essere del tutto pretermessa la verifica di sussumibilità della situazione concreta nell'astratta fattispecie complessa di cui all'art. 2043 c. c., applicabile, *mutatis mutandis*, anche al danno ingiusto prodotto dalle pubbliche amministrazioni, e che postula, tra l'altro, l'accertamento di un pregiudizio effettivo, patrimonialmente valutabile, che sia collegato da un nesso di causalità immediata e diretta con l'illegittimità del provvedimento amministrativo da cui la lesione sia derivata.

Altrimenti opinando vi sarebbe la sostanziale trasformazione del risarcimento del danno in una sorta di sanzione patrimoniale conseguente, in modo quasi automatico, all'annullamento di un atto amministrativo; laddove è, invece, necessario accertare l'effettiva sussistenza di tutti gli elementi della fattispecie aquiliana, in una con il più complesso ed articolato vaglio dell'effettivo contenuto e della specifica consistenza

dell'interesse legittimo che, nel singolo caso, sia stato leso dall'atto o dal comportamento amministrativo illegittimo (cfr. Cons. Stato, IV sez., sent. n. 390 del 2001 cit.). E' superfluo, dunque, ribadire che per tutto questo complesso accertamento, se non si voglia stravolgere il ruolo del giudizio esecutivo rispetto a quello cognitivo, debba necessariamente affermarsi la competenza funzionale del giudice della cognizione; non importa se ciò avvenga nell'ambito dello stesso giudizio annullatorio, ovvero in separata sede, ma comunque pur sempre nell'ambito di un giudizio ordinario articolato sul doppio grado ed a cognizione piena sull'*an*, nonché, se possibile, sul quantum delle pretese risarcitorie del danneggiato.

Nella specie, nessuna domanda di risarcimento del danno è stata mai proposta, né su di essa è stata adottata una pronuncia passata in giudicato.

L'eccezione circa l'inammissibilità della domanda risarcitoria va dunque accolta, e la statuizione conduce al rigetto dell'appello con assorbimento di ogni altra questione.

Le spese vanno poste a carico della parte soccombente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta:

- rigetta l'appello in epigrafe;
- condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio in favore del Comune di Maddaloni, e ne liquida l'importo in Euro 5.000,00=;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 gennaio 2006.

Depositata in segreteria il 21 giugno 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione VI

Sentenza 10 maggio 2006 n. 2572  
(*Pubblico impiego e provvedimenti disciplinari*)

Claudio Varrone: presidente;  
Sabino Luce: consigliere estensore;  
Luigi Maruotti, Carmine Volpe, Luciano Barra Caracciolo: consiglieri.

Presidenza del Consiglio dei ministri (avv. Stato Bruni) c. DFl. (avv. Ventura) - Conferma T.A.R. Campania - Salerno, sent. 16 novembre 1999, n. 511.

### Fatto

Con sentenza n. 511/1999, il tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Salerno, accoglieva il ricorso (n. 2597/1994) proposto da DFl.Atn. ed annullava il decreto del ministro dell'Interno con il quale era stata disposta la destituzione del ricorrente dal servizio di collaboratore amministrativo del ministero, con i relativi atti presupposti. Con la stessa sentenza era anche dichiarato improcedibile l'ulteriore ricorso (n. 2400/1992), al primo riunito e proposto dallo stesso DFl. per l'annullamento del provvedimento con il quale il Ministero dell'interno aveva disposto la sua sospensione cautelare dal servizio. Contro l'indicata decisione le rubricate amministrazioni hanno proposto appello al Consiglio di Stato deducendone l'erroneità e chiedendone la riforma con il rigetto dei ricorso di primo grado e la condanna del DFl. al pagamento delle spese processuali. Il ricorso, nella resistenza del DFl.Atn. che ne ha chiesto il rigetto, è stato chiamato per l'udienza odierna al cui esito è stato trattenuto in decisione dal collegio.

### Diritto

DFl.Atn., collaboratore amministrativo contabile del Ministero dell'interno, è stato, prima sospeso e poi destituito dal servizio ai sensi della legge 18 gennaio 1992, n. 16. I provvedimenti disciplinari traevano giustificazione da una sentenza di irrogazione di pena patteggiata emessa nei confronti del dipendente per il reato di cui all'art. 314 del codice penale. I giudici di primo grado, cui ha fatto ricorso il DFl., con l'impugnata sentenza hanno, come già rilevato nelle premesse di fatto, dichiarato improcedibile il ricorso per la parte relativa alla disposta sospensione cautelare e lo hanno accolto per la parte concernente la decadenza dall'impiego.

Secondo il tribunale amministrativo regionale, l'irrogata sanzione non era stata adeguatamente motivata, risultando fondata esclusivamente sulla condanna a pena patteggiata: stanti i gravissimi effetti della disposta sanzione, secondo i giudici di primo grado, non poteva ritenersi adeguata una motivazione di stile, che si era limitata a fare riferimento alle ipotesi di cui all'art. 54 del T.U. n. 3 del 1957 senza alcun richiamo a fatti concreti effettivamente addebitabili.

Di avviso diverso è l'amministrazione appellante, secondo cui la sentenza di irrogazione di pena patteggiata, implicando una sostanziale ammissione di responsabilità per i fatti addebitati, produce gli stessi effetti di una pronuncia di condanna. Inoltre, secondo l'amministrazione appellante, i fatti posti a base della disposta destituzione erano stati ammessi dal dipendente ed autonomamente valutati dalla commissione di disciplina, unitamente al comportamento complessivo del dipendente anche successivo all'avvenuta irrogazione della sanzione penale.

L'appello è tuttavia infondato e va respinto.

Come correttamente rilevato dai giudici di primo grado, la sentenza di irrogazione della pena patteggiata non fa stato sull'accertamento dei fatti posti a fondamento dell'imputazione. Per la considerazione in sede disciplinare dei fatti medesimi occorre, pertanto, uno specifico accertamento da parte dell'amministrazione sulla loro effettiva esistenza e portata ed un autonomo apprezzamento della loro significanza in sede disciplinare.

Tutto ciò non sembra sia avvenuto nel caso di specie, in cui, come hanno rilevato i giudici di primo grado, la disposta misura sanzionatoria è stata basata esclusivamente, stando il dato formale della adottata motivazione, sulla aprioristicamente ritenuta equiparazione della sentenza di irrogazione della pena patteggiata alla sentenza di condanna passata in giudicato.

Il riscontrato difetto di motivazione dell'impugnato provvedimento pare sufficiente, ad avviso del collegio, a farne ritenere legittimo il disposto suo annullamento da parte del tribunale amministrativo regionale, con assorbimento delle ulteriori articolate censure riproposte in appello dal DFl. in merito alla ritualità e tempestività del procedimento disciplinare.

L'appello va conclusivamente respinto con compensazione delle spese processuali ricorrendovi giusti motivi per la peculiarità della lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta:

- respinge l'appello e
- conferma l'impugnata decisione. Spese compensate;
- ordina che la decisione venga eseguita in via amministrativa.

Così deciso in Roma il 29 novembre 2005, in camera di consiglio dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta.

Depositata in segreteria il 10/05/2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione VI

Sentenza 29 maggio 2006, n. 3207  
(*P. A. e potere e potere cautelare*)

Giorgio Giovannini: presidente;  
Luciano Barra Caracciolo: consigliere estensore;  
Luigi Maruotti, Carmine Volpe, Giuseppe Romeo: consiglieri.

Ministero della pubblica istruzione e Università degli studi di Roma "La Sapienza" (avv. Stato Giannuzzi) c. B. (avv. Cochetti) - Conferma T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, sent. 2 novembre 2000, n. 8846.

### Fatto

Con la sentenza in epigrafe, il Tar del Lazio ha accolto il ricorso proposto da B.N. avverso il decreto del rettore dell'Università "La Sapienza" del 21 novembre 1987 con cui, sulla premessa che la Procura della Repubblica di Roma aveva esercitato l'azione penale nei confronti di alcuni impiegati della stessa Università, di studenti e laureati, tra cui il ricorrente, si era vietato alla segreteria della facoltà di rilasciargli documenti, certificati e titolo accademico, vietando altresì al medesimo ricorrente, se già rilasciati, di farne uso.

Riteneva il tribunale che, come dedotto nel ricorso, tale provvedimento non fosse legittimato da alcuna disposizione normativa, né trovasse riscontro in alcun principio generale. Doveva anzitutto escludersi che la fattispecie rientrasse nell'ambito del potere disciplinare attribuito nei confronti degli studenti, avendo il ricorrente perduto lo status di studente e non potendo perciò essere più soggetto alle sanzioni e alle misure cautelari di tale ordinamento disciplinare, e travalicando, oltretutto, l'operatività del diploma di laurea, l'ambito oggettivo della potestà disciplinare, coinvolgendo posizioni e rapporti esterni all'ordinamento universitario.

Neppure il provvedimento poteva rientrare nell'ambito della potestà di autotutela, includente il potere di sospendere in via provvisoria e preventiva gli effetti dei provvedimenti illegittimi. Difettavano infatti i presupposti sia di una valutazione delle concrete ragioni di pubblico interesse, sia di sufficienti elementi per considerare plausibile, secondo un giudizio di probabilità, l'illegittimità dell'atto, essendosi ritenuto che l'avvio dell'azione penale imponesse di per sé l'adozione della misura cautelare e precludesse l'autonomo esercizio di poteri istruttori e di apprezzamento. Tale convincimento era erroneo, perché la sospensione obbligatoria dal servizio era prevista nel pubblico impiego nell'ipotesi di emissione di un provvedimento di custodia cautelare, non menzionato nella fattispecie, ed era comunque istituito non applicabile in via analogica per la diversità di presupposti, effetti e finalità tra la sospensione dal servizio e la sospensione dell'operatività del diploma di laurea.

Inoltre, la pregiudizialità necessaria del procedimento penale era, all'epoca dell'atto impugnato, prevista dal c.p.p. esclusivamente rispetto ai procedimenti amministrativi disciplinari, al cui ambito si era già precisato che non potesse ricondursi un intervento di autotutela sul diploma di laurea. Si doveva poi escludere che operasse, al di là dell'ipotesi specificamente contemplata dal previgente codice di procedura penale, la deroga ai principi dell'obbligatorietà dell'esercizio delle potestà pubbliche e della completezza, in assenza di espresse limitazioni legislative, dei poteri istruttori e deliberativi propri dell'autorità amministrativa competente.

Appella l'amministrazione deducendo anzitutto che, intervenuto il rinvio a giudizio del ricorrente, l'amministrazione aveva emesso il rinnovo dell'inibizione a carico dello stesso con D.R. 17 luglio 1990. Il tribunale di Roma, V sezione penale, aveva poi condannato il medesimo, con sentenza 106/93 del 13 maggio 1993, per dichiarazione di falsità degli esami di profitto e della laurea. La ricostruzione del Tar in termini di potere di autoannullamento affetto da difetto di motivazione e di istruttoria, non era convincente perché, a seguito di indagine autonoma, trasfusa in esposto alla Procura della Repubblica, erano stati individuati elementi tali da ipotizzare i reati di contraffazione dei verbali di esami di profitto e reati connessi e conseguenti, reati facenti parte di un procedimento amministrativo e costituenti presupposto per l'ammissione degli imputati agli esami di laurea. Di fronte a tali elementi anziché annullare in sede di autotutela gli atti palesemente viziati, si limitava a sospenderne l'efficacia fino all'esito dell'azione penale. Non era contestabile il principio secondo cui l'autorità che abbia la responsabilità di un servizio deve poter usare della misura cautelare quante volte sia necessario ed urgente rimuovere, o anche evitare, un evento dannoso e che la potestà di autotutela, in virtù della quale è consentito all'Amministrazione di ritirare i propri provvedimenti illegittimi, includa anche il potere di sospenderne in via provvisoria e preventiva gli effetti.

Si è costituito il B. deducendo l'inammissibilità dell'appello per la mancata integrale contestazioni della ragioni poste a fondamento della statuizione di accoglimento del ricorso da parte del Tar, nonché la sua infondatezza, attesa anche l'irrelevanza della sopravvenuta condanna del ricorrente da parte del giudice penale, poiché l'atto amministrativo trova giustificazione nelle ragioni di fatto e nel quadro normativo sussistente al momento della sua emanazione, irrilevanti i fatti sopravvenuti.

## Diritto

L'appello è infondato.

La stessa amministrazione inquadra il potere esercitato col decreto rettoriale impugnato nell'ambito della potestà generale di sospensione dell'atto amministrativo spettante, in via di autotutela e a fini cautelari e quindi provvisori e preventivi, alla stessa autorità amministrativa che dispone del potere di definitivo ritiro dell'atto medesimo, di cui accerti l'illegittimità.

Tuttavia, limitandosi a quest'aspetto la contestazione riemergente in grado di appello, occorre sottolineare che la sentenza impugnata non ha negato, ma, al contrario, affermato l'esistenza di un siffatto potere di autotutela "cautelare", d'altra parte pacificamente ammesso in dottrina e giurisprudenza.

Ciò che il giudice di prime cure ha peraltro censurato è che, una volta che tale potere sia esercitato, il suo unico presupposto non può essere costituito dalla mera notizia dell'esercizio dell'azione penale a carico del destinatario dell'atto, per reati commessi nell'ambito del procedimento che aveva a suo tempo condotto all'emanazione dell'atto medesimo (nel caso si tratta di reati di falso nella verbalizzazione di esami di un corso di laurea, che si ipotizzava avessero condotto ad un illecito conseguimento del diploma finale).

Il Tar ha infatti correttamente escluso sia che il potere esercitato fosse riconducibile a quello disciplinare sugli studenti, status non più posseduto dal ricorrente, sia che fosse applicabile in via analogica la sospensione cautelare dal servizio obbligatoria, prevista con norme specifiche soltanto nell'ambito del rapporto di pubblico impiego (e, si deve aggiungere, anche in altri ordinamenti "sezionali", correlati a rapporti di durata instaurati in dipendenza del rilascio di atti amministrativi, ma sempre con norme positive di natura speciale).

Una volta che non si fosse davanti ad un caso di sospensione obbligatoria (che esige il supporto di un'espressa previsione di legge), e che, altrettanto, non fosse applicabile il principio di necessaria pregiudizialità dell'accertamento in sede penale, vigente esclusivamente rispetto ai procedimenti disciplinari in senso proprio, in base al previgente art 3, ultimo comma, del codice di procedura penale, veniva meno ogni deroga, legislativamente sancita, al principio di obbligatorietà dell'esercizio in concreto del potere amministrativo, includente l'attivazione dei poteri istruttori e deliberativi di pertinenza dell'autorità competente.

In altri termini, il potere di autotutela, anche nella forma preventiva e provvisoria della sospensione, è soggetto comunque ai presupposti, espressamente richiamati dalla sentenza impugnata, dell'accertamento in concreto di un interesse pubblico specifico e di elementi sufficienti per ritenere verosimile, secondo un giudizio di probabilità (cioè secondo un accertamento attenuato rispetto a quello proprio dell'adozione dell'atto definitivo di ritiro), l'illegittimità dell'atto che dovrebbe poi formare oggetto dell'intervento di autotutela definitivamente demolitoria.

Ciò esclude che sussista, in via di principio, un automatismo della sospensione cautelare dell'efficacia dell'atto, conseguente, come nel caso, al mero presupposto dell'esercizio dell'azione penale, verificata in base al previgente rito penale (cioè anteriore al rinvio a giudizio che, infatti, ha nel caso giustificato, successivamente ai fatti dedotti in causa, la rinnovazione dell'inibitoria qui contestata).

L'amministrazione non avrebbe potuto sottrarsi pertanto all'obbligo di un'adeguata istruttoria e di una conseguente motivazione, da cui emergessero i fatti valutati in concreto e la loro idoneità a connotare un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione temporanea degli effetti dell'atto.

Le censure dell'appello non sembrano cogliere tali aspetti, segnalati nella sentenza impugnata e qui condivisi, limitandosi a richiamare, come s'è detto, l'esistenza del potere generale di sospensione, profilo non negato neppure da controparte e condiviso in sentenza, e la finalità di

rimuovere ed evitare "un evento dannoso" che giustifica tale potere. Ma l'enunciazione appellatoria di tale innegabile finalità non vale ad emendare l'atto impugnato dai profili di vizio individuati dal giudice di prime cure nei termine anzidetti, non elidendo né attenuando gli obblighi gravanti sull'Amministrazione in ordine al procedimento e alle valutazioni da espletare per un legittimo esercizio del potere qui in rilievo.

Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate attesa la peculiarità della fattispecie controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta:

- respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe, confermando per l'effetto la sentenza impugnata;
- compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 28 febbraio 2006 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI.

Depositata in segreteria il 29/05/2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione VI

Sentenza 16 giugno 2006, n. 3556

*(Concorso per il conferimento di incarichi dirigenziali)*

Mario Egidio Schinaia: presidente;  
Sabino Luce: consigliere estensore;  
Carmine Volpe, Giuseppe Minicone, Lanfranco Balucani: consiglieri.

Rnd. ed altri (avv. Sorrentino), I.N.P.S. (avv. Lanzetta, Tadrìs e Mercanti) e Pcc. (avv. Picozza e Cappello) c. Amt. (avv. Giovanni Di Gioia), Css. ed altri (avv. Sala e Manzi) e Nms. ed altri (avv. Lauro) - Previa riunione degli appelli, annulla T.A.R. del Lazio - Roma, sent. n. 2800/2005.

### Fatto

1. La dott.ssa Anl.Amt., dirigente medico di 1° livello dell'area medico-legale dell'INPS, impugnava al Tribunale amministrativo regionale del Lazio gli atti relativi alla procedura di selezione per titoli e colloquio per l'assegnazione di 83 incarichi di 11° livello definito con deliberazione consiliare n. 147, del 15 maggio 2001.

La Amt, che aveva partecipato alla selezione per la regione Lazio, conseguendo una classificazione (31° posto di graduatoria) non utile ai fini del conseguimento dell'incarico deduceva (anche con motivi aggiunti) un'inadeguata valutazione dei titoli professionali e di servizio e denunciava che, nel corso della procedura selettiva, erano state ammesse irregolarità che ne comportavano l'illegittimità.

Con sentenza n. 2800/05, l'adito tribunale amministrativo regionale, nella resistenza dell'INPS e dei controinteressati vincitori del concorso, accoglieva il ricorso ed annullava la procedura concorsuale; la sentenza è stata, tuttavia gravata in appello dai rubricati ricorrenti, ed i ricorsi chiamati per l'udienza odierna, sono stati, all'esito, trattenuti in decisione dal collegio.

### Diritto

2. In quanto proposti in appello avverso la stessa sentenza, i ricorsi vanno riuniti e congiuntamente esaminati.

Va, poi, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione, trattandosi infatti, di controversia concernente il conferimento di incarichi dirigenziali risultano coinvolti profili di interesse pubblico, di modo che la giurisdizione è di spettanza del giudice amministrativo.

Va disattesa, infine, la richiesta integrazione del contraddittorio nei confronti dei vincitori del concorso non specificamente evocati nel presente giudizio: trattasi, infatti, di cointeressati degli appellanti dei quali non è indispensabile la partecipazione al giudizio ai fini della procedibilità dello stesso.

Con il ricorso di primo grado, la Amt. aveva censurato il bando della selezione nella parte (art. 6) in cui essa prevedeva la valutazione dei titoli di carriera, costituiti dall'anzianità di servizio, con l'attribuzione massima di dieci punti. Spettando un punto per ogni anno di servizio, la prescrizione del bando limitava la valutazione della anzianità a soli dieci anni; il che, secondo la ricorrente, faceva coincidere il titolo di carriera con l'anzianità necessaria per la partecipazione al concorso in contraddizione con l'ultima prescrizione del bando medesimo (art. 5), che imponeva una specifica ed autonoma considerazione dell'anzianità; al che andava aggiunta una eccessiva valorizzazione degli ulteriori punteggi discrezionali ed ingiustificate penalizzazione dei concorrenti anziani.

La censura è stata ritenuta fondata dai giudici di primo grado, secondo i quali la limitazione della considerazione dell'anzianità di servizio a soli dieci anni produceva, nel caso concreto, un appiattimento della valutazione dell'elemento in parola ed un'irragionevole ed illogica esaltazione delle altre categorie dei titoli implicanti valutazioni discrezionali, come, del resto, era dimostrato dal fatto che oltre la maggioranza dei concorrenti aveva conseguito, per il titolo dell'anzianità, il punteggio massimo di punti 10.

Il capo della decisione, contestato dagli appellanti, è errato va riformato non essendosi adeguatamente considerato che la procedura mirava a selezionare candidati idonei agli incarichi direttivi messi a concorso ed era aperta all'esterno.

In tale prospettiva, infatti, la scelta discrezionale dell'INPS di non dare eccessiva considerazione all'anzianità di servizio trovava ragionevole giustificazione nel fatto che la stessa, se pure implicava acquisizione di maturazione e di esperienza, non dava, di per se sola, garanzia del possesso della professionalità occorrente a ricoprire gli incarichi messi a concorso e non poteva risolversi in una discriminazione assoluta verso i candidati esterni.

3. Il tribunale amministrativo regionale ha poi, accolto l'ulteriore censura della Amt., dedotta con il secondo motivo del ricorso di primo grado, relativa alla illegittimità della scelta della commissione aggiudicatrice di richiedere che le valutazioni di "capacità" dei concorrenti per essere prese in considerazione dalla commissione dovessero provenire dal Direttore generale o dal direttore regionale dell'ente; in tal modo, secondo i giudici di primo grado, contrariamente alla previsione del bando di concorso, l'incarico ricoperto finiva con l'assumere rilevanza non in quanto espressione di qualifica professionale, ma soltanto come oggetto di elogio da parte del direttore centrale o regionale dell'ente.

Anche tale punto della decisione, impugnato dagli appellanti, è errato e va riformato.

In disparte l'eccezione inammissibilità della censura dedotta dalla Amt., che non aveva prodotto, ai fini della valutazione del requisito, alcuna attestazione di merito, sembra al collegio che la scelta della commissione dovesse considerarsi immune da censura; la commissione era chiamata a valutare le attività professionali, di studio e direzionali amministrative idonei ad evidenziare il livello di qualificazione complessivamente acquisito dal medico, specifiche rispetto alla posizione funzionale da ricoprire; ed in tale prospettiva, la scelta di dare rilievo determinante alle dichiarazioni del direttore generale o del direttore regionale era ragionevole, trattandosi di organi particolarmente competenti per le chieste valutazioni.

Il tribunale amministrativo regionale ha, infine, ritenuto fondati le censure dedotte in primo grado dalla Amt. in merito alla regolarità delle operazioni di concorso riguardanti lo svolgimento delle prove orali. Secondo i giudici di primo grado, non risultava che fosse stato assicurato, durante le prove orali, il libero ingresso all'aula di esami da parte di altri soggetti giacché nei corrispondenti verbali (dal n. 12 al n. 30,

compreso quello n. 22 del 12 gennaio 2001 relativo alla prova orale, tra gli altri della ricorrente) di tale possibilità non vi era la minima menzione e risultando, anzi, attuata nei medesimi verbali la sola presenza della commissione e dell'unico candidato di volta in volta sottoposto alla prova.

Anche su tale capo la decisione è errata e va riformata: la valutazione dei giudici di primo grado in merito all'asserita mancanza di adeguata pubblicità nell'espletamento della prova orale, erroneamente, infatti è stata fatta derivare dall'omissione di un adempimento (indicazione nel verbale della seduta di esame di soggetti non direttamente interessati alla prova in corso di svolgimento) che non era previsto da alcuna disposizione di legge o di prassi operativa.

5. Infondate, infine, ad avviso del collegio, sono le ulteriori censure dedotte dalla Amt. al tribunale amministrativo regionale che non sono state dallo stesso esaminate perché sono state ritenute assorbite e che sono state specificamente riproposte in appello.

In particolare, infondata è la censura di violazione dell'art. 6 del bando, dell'art. 3 del DPR n. 1077/70, dell'atto 12 del DPR 487/94 e dei principi generali vigenti in materia, eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, contraddittorietà, difetto di motivazione. La formulazione delle domande da proporre ai candidati rientrava nelle potestà discrezionale della commissione aggiudicatrice, la cui valutazione finale non poteva considerarsi illegittima per il solo fatto che alla candidata non fosse stata rivolta alcuna domanda, come la stessa lamenta, sulle sue esperienze professionali.

L'indicata considerazione consente poi di ritenere infondata anche l'ulteriore censura riguardante un'asserita violazione dell'art. 10 del DPR n. 693/96, dell'art. 12 del DPR n. 484/94, dell'art. 6 del bando di concorso e del verbale della commissione n. 11 del 25 ottobre 2000, eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti difetto di motivazione.

Il fatto, poi, che allegato al verbale risultasse una busta contenente soltanto delle domande sorteggiate e sottoscritte dalla stessa candidata non escludeva che dalle relative risposte la commissione non avesse potuto ricavare una corretta valutazione della capacità professionale della candidata medesima, tra l'altro sulla base dell'illustrazione dell'attività prevalentemente svolta, così come prescritto alla lett. a) del verbale della commissione del 22 ottobre 2000.

Irrilevante, infine, è l'ultima censura della Amt. relativa alla modalità dell'identificazione in occasione del colloquio, il fatto, in particolare, che nel prospetto allegato n. 2 dei verbali dal 9 novembre 2000 al 15 febbraio 2001, non siano stati riportati gli estremi dei documenti di riconoscimento di ciascun candidato non sembra, di per sé solo, potere avere inciso sull'esito della prova, dal momento che nessun altro elemento indiziante è stato dedotto per ritenere che al colloquio abbiano partecipato persone diverse dai vari candidati.

Conclusivamente vanno quindi accolti i proposti appelli ed in riforma dell'impugnata sentenza va respinto il ricorso di primo grado proposto dalla Amt. al tribunale amministrativo regionale.

Per la peculiarità della lite si può provvedere alla integrale compensazione tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, riuniti i ricorsi:

- accoglie gli appelli ed in riforma dell'impugnata decisione respinge il ricorso di primo grado proposto dalla Amt. al tribunale amministrativo regionale. Spese compensate.
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 21 febbraio 2006 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sez.VI.

Depositata in segreteria il 16/06/2006.

# CONSIGLIO DI STATO

## Sezione VI

Sentenza 20 giugno 2006, n. 3669

*(Concorso pubblico e tempo di valutazione degli elaborati)*

Claudio Varrone: presidente;  
Bruno Rosario Polito: consigliere relatore ed estensore;  
Luigi Maruotti, Lanfranco Balucani, Rosanna De Nictolis: consiglieri.

Gld. (avv.ti Sartorato e Lorenzoni) c. ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca (Avv.ra Stato) e Ctl. (n.c.) - Annulla T.A.R. Veneto, sez. III, 29 luglio 2004, n. 2515.

### Fatto e diritto

1). Parte istante partecipava al concorso riservato a posti di insegnante di religione per titoli ed esami, articolati su prova scritta ed orale, indetto con d.d.g. 02.02.2004 in attuazione della legge 18.07.2003, recante norme sullo stato giuridico dei predetti docenti ed istitutiva di dotazioni di organico su base regionale.

A conclusione della prova scritta l'interessato non conseguiva un punteggio utile all'ammissione agli orali.

Avverso il giudizio di segno negativo proponeva ricorso avanti al T.A.R. Veneto, deducendo articolati motivi di violazione di legge ed eccesso di potere in diversi profili.

Con la sentenza di estremi indicati in epigrafe il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Contro la decisione di rigetto è stato proposto ricorso in appello, con il quale sono state confutate le conclusioni del giudice di prime cure e sono stati rinnovati i motivi di legittimità formulati avverso gli atti della procedura concorsuale, sottolineando in particolare l'esiguità del tempo dedicato dalla commissione esaminatrice alla correzione degli elaborati.

In sede di note conclusive l'appellante ha insistito nelle proprie tesi difensive.

L'amministrazione intimata si è costituita in resistenza.

2). L'appello è fondato in relazione all'assorbente motivo con il quale si censura, sotto il profilo del vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria, l'operato della commissione esaminatrice per aver dedicato alla correzione degli elaborati un lasso temporale assolutamente non congruo per la corretta percezione del contenuto degli stessi e per la conseguente formulazione del giudizio di merito

2.1). Non è contrastato l'assunto della parte istante che, in base alla durata della riunione della commissione ed al numero degli esiti della prova scritta in tale sede oggetto di correzione, individua in quattro minuti il tempo medio dedicato all'esame ed alla valutazione degli elaborati di ciascun candidato.

In relazione ad identica fattispecie con sentenza n. 2421 del 13.05.2005 la sezione si è espressa in senso conforme alle deduzioni dell'appellante e non ravvisa ragioni per doversi discostarsi dall'orientamento ivi espresso.

Se invero il giudizio negativo o positivo di una prova scritta può emergere all'evidenza dalla mera lettura di un elaborato che viene fatta da soggetti (i commissari d'esame), che, in virtù della loro competenza specifica, sono chiamati a selezionare i candidati, resta il fatto che l'operazione di correzione dei tre elaborati del ricorrente, che la commissione era chiamata a valutare, richiedeva una serie di modalità, alle quali ogni commissario si doveva attenere. E' stata, infatti, predisposta "una griglia di valutazione" con i seguenti "indicatori": "correttezza e proprietà linguistica; pertinenza alla traccia e rispetto delle consegne; conoscenza dei contenuti; capacità organizzative e rielaborazione personale", e la valutazione di ogni quesito doveva essere fatta in base alla media risultante dalla somma dei punteggi di ogni singolo criterio, con il risultato che la valutazione globale è data dalla somma delle valutazioni dei quesiti divisa per tre.

Ora, è chiaro che non si tratta di operazioni particolarmente complesse, specie se tutti i commissari si trovano d'accordo sulla valutazione dell'elaborato da cui emerga all'evidenza l'eccellenza o l'assoluta negatività, ma per ipotesi intermedie il tempo che l'istante indica in quattro minuti per la correzione della prova, articolata nella risposta ancorché in forma breve a tre distinti quesiti (la commissione avrebbe esaminato gli elaborati di oltre 50 candidati in quattro ore), pare eccessivamente ridotto, ed è tale da ingenerare dubbi sul fatto che la lettura della prova scritta sia stata fatta in modo da non suscitare perplessità sul giudizio di non sufficienza espresso. D'altra parte proprio la griglia di valutazione predisposta dalla commissione imponeva a quest'ultima di dover valutare il prodotto intellettuale del candidato sotto quattro distinti profili con un'operazione logica che, in base a comune regola di esperienza, richiede un impegno ragionevolmente eccedente il lasso temporale di poco più di un minuto dedicato alla cognizione ed espressione del giudizio in ordine a ciascuna risposta ai quesiti sottoposti ai concorrenti.

Una maggiore e più prudente ponderazione veniva, nella specie, a collegarsi al tipo di esame (concorso riservato per titoli ed esami), al quale partecipavano candidati, la cui valutazione (da svolgersi in modo serio e selettivo) era chiamata a tener conto della pluriennale esperienza acquisita da ognuno di essi nello specifico insegnamento della religione cattolica.

L'appello va, pertanto, accolto, e, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarato fondato il ricorso di primo grado, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione, la quale dovrà procedere alla riconvocazione della commissione esaminatrice per procedere alla correzione della prova scritta del ricorrente.

Le spese e gli onorari di giudizio possono essere compensati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta:

- accoglie l'appello e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti con esso impugnati, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione;
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione VI, nella Camera di Consiglio del 21 marzo 2006.

Depositata in segreteria il 20/06/2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Liguria

Sentenza 23 maggio 2006, n. 392

*(Danno all'immagine della P.A - Danno evento?)*

D'Antino: presidente;  
Pastorino Olmi: relatore.

Procura regionale c. B.G. (avv.ti Alberti e D'Angelo).

## Fatto

Con atto di citazione depositato in data 10 novembre 2004, la Procura regionale presso questa sezione ha convenuto in giudizio il dott. B.Gnn., già assessore alle strade della città di Genova, contestandogli di aver causato alla suddetta amministrazione comunale danni patrimoniali e d'immagine, in conseguenza di comportamenti delittuosi dei quali è stato riconosciuto colpevole nel relativo processo penale.

L'antefatto della vicenda risale al 1987, anno in cui l'amministrazione comunale di Genova adottò una delibera di carattere urbanistico generale (n. 1378 del 23.7.1987) nella quale si prendeva atto della gravità del problema dei parcheggi nel territorio urbano e della necessità di decongestionare il traffico nel centro cittadino liberando aree occupate da auto in sosta e disincentivando l'uso del mezzo privato nelle aree centrali. All'uopo l'amministrazione aveva previsto la realizzazione di vari luoghi di sosta nel sottosuolo (P. Kennedy, P. Vittoria, Terralba, B. Incrociati, Acquasola, Principe, Albergo dei Poveri, P. Paolo da Novi, P. Palermo, Largo S. Maria dei Servi), destinati anche a parcheggi residenziali, ma soprattutto con funzione di interscambio ai margini della città e a corona del centro cittadino, a disposizione della generalità dei cittadini per soste limitate nel tempo e con ruolo di interscambio tra l'automobile e il pedone.

Con delibera n. 1379, adottata nella medesima seduta del 23.7.1987, il consiglio comunale approvava quattro schemi di convenzione-tipo per la costruzione e gestione, a cura e spese di privati, dei parcheggi nel sottosuolo. In particolare, lo schema 1, che verrà poi prescelto per la convenzione che forma oggetto del presente procedimento, prevedeva la destinazione dell'autoparcheggio all'uso pubblico, la durata massima

della concessione in anni 60, la predeterminazione delle tariffe e, limitatamente ai parcheggi ubicati in zone aventi carattere residenziale, la facoltà di subconcessione a residenti ed operatori. Venivano altresì individuati i criteri oggettivi per la scelta del contraente.

Successivamente, il consiglio comunale, con delibera n. 1220 in data 25.7.1988, confermava la realizzazione di cinque autoparcheggi pubblici di interscambio localizzati nei siti di piazza della Vittoria, spianata Acquasola, largo S. Maria dei Servi, piazza Paolo da Novi e Piazza Palermo, stralciando e rinviando la costruzione degli altri. Il consiglio riteneva che i sopra individuati parcheggi dovessero formare un sistema unitario, sia sotto l'aspetto dell'offerta complessiva, sia sotto quello della gestione, anche per superare il problema della loro diversa presumibile redditività. Veniva pertanto stabilito che unico dovesse essere il soggetto attuatore della relativa concessione. Venivano altresì individuate nella trattativa privata le modalità per la scelta del soggetto che avrebbe dovuto provvedere alla realizzazione e gestione di detto complesso.

Con delibera n. 1577 del 21.11.1988 venne inserito nell'oggetto della concessione anche piazzale Kennedy, ove era prevista la realizzazione di parcheggio pubblico di interscambio per 1000 posti, salva la necessità di verificare la disponibilità del CAP (Consorzio autonomo del porto di Genova) titolare della proprietà demaniale dell'area e interessato alla costruzione di una base nautica nella parte a levante dell'area.

Tenuto conto che la scelta del concessionario avrebbe dovuto avvenire in modo fiduciario (trattativa privata), mediante sondaggio informale di più soggetti ritenuti idonei, venne istituita una commissione composta di amministratori e tecnici con il compito di individuare i soggetti da invitare e di valutare le relative offerte tecnico-gestionali corredate dei progetti di massima, in base ai criteri obiettivi per la scelta del contraente stabiliti dal consiglio comunale.

Diramati gli inviti, pervennero offerte da parte di quattro soggetti: *Omissis* s.p.a. (presentata congiuntamente a quella del Consorzio Genova parcheggi *Omissis*), *Omissis* (del gruppo IRI ITALSTAT), *Omissis* s.p.a. di Bolzano e *Omissis* s.p.a.

Esaminati gli atti tecnici, la commissione provvedeva all'apertura delle buste contenenti le offerte sulla durata della concessione e sui canoni, dalle quali risulta che *Omissis-Omissis* aveva offerto un canone annuo di £. 10.000.000 per la durata di 60 anni; *Omissis* un canone annuo di £. 25.000.000 per la durata di 29 anni; *Omissis* un canone annuo di £. 500.000.000 per la durata di 50 anni; *Omissis* un canone attualizzato una tantum di £. 1.522.500.000 e una durata di 87 anni.

A seguito di audizione diretta dei rappresentanti delle ditte, l'ing. V., amministratore di *Omissis* s.p.a. presentava per il raggruppamento *Omissis-Omissis* una proposta integrativa ampiamente migliorativa, riducendo la durata della concessione da 60 a 30 anni e portando il canone a £. 125.000 annue a posto auto. Tenuto conto di quanto sopra, la commissione, con votazione a scrutinio segreto, indirizzava la propria scelta sulla proposta di *Omissis-Omissis*.

Successivamente, il consiglio comunale, con delibera n. 1366 del 21.9.1989, individuava in *Omissis-Omissis* (in seguito trasformatosi in *Omissis* s.r.l.) il possibile soggetto attuatore, approvando all'uopo il disciplinare redatto in conformità con lo schema n. 1 di convenzione di cui alla delibera n. 1379 del 23.7.1987. Nel suddetto atto era prevista, tra l'altro, la facoltà per il Comune di effettuare ulteriori approfondimenti per

i parcheggi a più accentuata funzione residenziale (piazze Palermo e S. Maria dei Servi) rinviandone l'assentimento definitivo. Era altresì previsto l'obbligo per il concessionario di presentare il piano finanziario dell'investimento entro il 30.11.1989 (cosa che però non avvenne, come sarà in seguito spiegato). Il canone previsto era di £. 125.000 a posto auto per la durata della concessione di 30 anni. La subconcessione era espressamente vietata, con parziale deroga per le zone a più spiccata vocazione residenziale, come piazza Palermo e S. Maria dei Servi e, limitatamente al 50 per cento, per piazza Paolo da Novi.

A questo punto, la società presentava i progetti esecutivi di quattro dei parcheggi previsti (piazza della Vittoria, piazza Paolo da Novi, piazzale Kennedy e spianata dell'Acquasola), tenuto conto del rinvio per approfondimenti disposto dal consiglio comunale per piazza Palermo e piazza S. Maria dei Servi.

La conferenza dei servizi, istituita ai sensi dell'art. 2 della legge 205/1990, tuttavia, approvava definitivamente solo i progetti dei parcheggi di piazza della Vittoria e di piazza Paolo da Novi, mentre per quello di piazzale Kennedy formulava condizioni e prescrizioni, rinviando a successiva eventuale approvazione quello di spianata Acquasola, previa opportune modifiche al progetto.

Con delibera n. 201 del 12.3.1990, il consiglio comunale approvava l'affidamento in concessione di costruzione e gestione alla *Omissis* s.r.l. del sistema di autoparcheggi a corona, approvando i progetti esecutivi per piazza della Vittoria e piazza Paolo da Novi e delegando alla Giunta gli incumbenti per il perfezionamento dei progetti esecutivi di piazzale Kennedy e spianata Acquasola. Nella relativa convenzione, all'art. 1 comma 5, veniva inserita una specifica clausola, secondo la quale, premesso che la fattibilità economico finanziaria dell'operazione era fondata tra le parti sulla base di una realizzazione minima di almeno quattro parcheggi tra quelli originariamente indicati dal Comune, nel caso di mancata approvazione entro il 31.7.1990 di uno o entrambi i progetti relativi a piazzale Kennedy e spianata Acquasola o di mancata acquisizione della disponibilità di piazzale Kennedy da parte della competente autorità demaniale marittima entro la stessa data, le parti avrebbero rinegoziato i termini economici della convenzione. Nell'ambito di tale rinegoziazione era prevista, in particolare, la facoltà di concordare una proroga del periodo di gestione degli autoparcheggi. Nel disciplinare veniva poi ribadita la destinazione ad uso pubblico degli autoparcheggi, pur consentendosi forme di abbonamento a privati, purché rimanesse disponibile alla rotazione il 70 per cento dei posti auto dell'intero sistema. Era infine prevista la presentazione del piano economico finanziario dell'investimento, non pervenuto alla data del 30.11.1989, entro 60 giorni dal termine ultimo stabilito per la rinegoziazione.

Il 9.5.1990 il dott. Gnn.B., assessore alle strade, sottoscriveva con il legale rappresentante della *Omissis* s.r.l., ing. V. Vnz., il negozio attuativo della convenzione.

Cessato dalla carica di assessore il B. a seguito del rinnovo dell'amministrazione comunale, si verificavano le condizioni per l'applicazione della clausola di rinegoziazione, in quanto alla data del 31.7.1990 non risultavano approvati dalla conferenza dei servizi i progetti per piazza Acquasola e per piazzale Kennedy, né il CAP aveva concesso la disponibilità di quest'ultima area. Inoltre, il consiglio comunale, con ordine del giorno del 2.8.1990, aveva deliberato di non dar corso al parcheggio di piazza Paolo da Novi.

A questo punto, la società *Omissis*, pur avendo avuto la consegna del sito per il parcheggio di piazza della Vittoria nel settembre del 1990, non iniziava i lavori, pretendendo la rinegoziazione delle condizioni economico-finanziarie, come previsto all'art. 1 comma 5 della convenzione. All'uopo la suddetta società, nel febbraio del 1991, faceva pervenire al Comune programmi finanziari e bozze di concessione sia per piazza della Vittoria che per spianata dell'Acquasola, nel frattempo oggetto di approvazione da parte della conferenza dei servizi. Le nuove proposte prevedevano tra l'altro: prolungamento della durata della concessione da 30 a 60 anni e possibilità di subconcessione per 267 posti auto in piazza della Vittoria.

Dopo lunghe e complesse trattative condotte dall'amministrazione comunale neoeletta e, segnatamente, dal nuovo assessore all'Urbanistica e attuazione piani regolatori e vice sindaco ing. C.B. e dal responsabile del Servizio piani regolatori ing. N. F., il consiglio comunale, con delibera n. 938 del 31.7.1991 approvava l'atto integrativo alla convenzione.

Il suddetto documento prevedeva rilevanti modifiche alla convenzione originaria, le più significative delle quali erano: lo stralcio dal programma di interventi dell'autoparcheggio di piazza Paolo da Novi; la realizzazione del solo blocco Nord del parcheggio di piazza della Vittoria (circa 800 posti auto); la rideterminazione della durata della concessione in 60 anni, in luogo dei 30 inizialmente previsti; la facoltà per il Concessionario, in deroga alle originarie pattuizioni, di cedere in subconcessione fino ad un terzo dei posti auto del parcheggio di piazza della Vittoria, quantificati in numero di 267; la previsione (detta clausola dello "sforamento") secondo cui il 70 per cento del corrispettivo di subconcessione eventualmente eccedente il valore pattuito di £ 26.900.000 a posto auto (calcolato sulla base del piano finanziario presentato dal Concessionario) doveva essere versato al Comune, mentre il restante 30 per cento sarebbe stato riconosciuto alla società a titolo di compensazione degli oneri sostenuti dalla stessa per la progettazione del parcheggio di piazza Paolo da Novi, successivamente stralciato.

Il predetto atto integrativo, all'art. 10, prevedeva poi, tenuto conto del fatto che il piano finanziario (redatto dalla *Omissis* e allegato all'atto) prevedeva quale elemento funzionale alla concreta operatività dell'intervento, nonché quale elemento di equilibrio economico, la gestione delle soste rotative in superficie nel bacino di influenza dell'autoparcheggio di Piazza della Vittoria, che il Comune si sarebbe impegnato ad affidare la citata gestione alla concessionaria. Peraltro, il numero dei parcheggi a raso, indicato in 1000 nella prima pagina del piano economico presentato dalla concessionaria, non era riportato negli atti del Comune, né risultava indicato nella citata delibera consiliare n. 938/1991.

A questo punto, i lavori di scavo venivano finalmente iniziati nella zona Nord di Piazza della Vittoria, ma poco dopo sospesi per ordine della locale Sovrintendenza ai beni archeologici, a causa del rinvenimento di reperti.

Venivano successivamente approvate varianti progettuali, sia allo scopo di ottenere il benestare delle soprintendenze, sia allo scopo di realizzare opere interne, modifiche delle rampe e opere esterne di rifinitura della piazza. Tali varianti riducevano la capienza dell'autoparcheggio dagli 800 posti iniziali a 761 + 2 finali.

Intanto, in data 5 maggio 1994 la *Omissis* aveva presentato ricorso al TAR Liguria, lamentando la violazione dell'atto integrativo e chiedendo il riconoscimento della gestione gratuita dei 1000 posti auto in superficie.

La fine dei lavori veniva dichiarata con verbale del direttore dei lavori ing. Mr. P. in data 1° agosto 1994, ma rimaneva aperto un vasto contenzioso tra la *Omissis* e il Comune di Genova.

Le controversie venivano in un primo tempo regolate con delibera della giunta comunale n. 3237 del 19.12.1994, con la quale veniva approvato un accordo transitorio, che disponeva l'affidamento alla concessionaria di n. 633 posti in superficie, di cui 289 posti auto e 106 posti moto, contro il canone annuo di £. 328.720.000, comprensivo di IVA e al netto della TOSAP, oltre al 60 % dell'eventuale eccedenza degli incassi complessivi lordi rispetto ad un ammontare presunto di £. 1.088.082.700. Per i 344 posti auto residui, situati sull'area Sud di Piazza della Vittoria, la concessionaria veniva esentata, in via provvisoria, dal versare il canone, salvo conguaglio complessivo.

La pendenza veniva poi definita con delibera n. 1608 del 30.12.2002, con la quale veniva approvato apposito atto di transazione, ove, in sintesi: si confermava l'affidamento delle soste in superficie nell'ambito di Piazza della Vittoria per n. 633 posti auto di cui 344 senza canone e i restanti 289 dietro il pagamento del canone annuo di € 122,92; si confermava altresì l'affidamento in concessione di costruzione e gestione del parcheggio nel sottosuolo di Spianata Acquasola. La *Omissis*, inoltre, rinunciava: alla concessione per la costruzione e gestione dei parcheggi di Piazzale Kennedy, Largo Santa Maria dei Servi, Piazza Palermo e Piazza della Vittoria – lato Sud; alla concessione della gestione delle soste in superficie in numero di 1000 posti senza canone; a ogni risarcimento conseguente ai danni derivanti dalla riduzione dei posti auto interrati del parcheggio e alla remunerazione dei maggiori oneri sostenuti per la realizzazione del parcheggio di Piazza della Vittoria – lato Nord. Il Comune da parte sua rinunciava: ai canoni concessori sui parcheggi in superficie gestiti in forza dell'accordo transitorio di cui sopra; ai canoni concessori sui parcheggi nel sottosuolo a tutto il 31.12.2002; alle penali da ritardo nella realizzazione del parcheggio; alle differenze di prezzo sulle subconcessioni di 267 posti auto nel parcheggio interrato. Le parti, infine, si accordavano sulle seguenti condizioni per la gestione dell'autoparcheggio: la concessione scadrà in data 17.12.2054; la concessione include in modo unitario e inscindibile, sia i posti realizzati in sottosuolo (a rotazione e in subconcessione) sia i posti in superficie in numero di 633; il canone per 289 posti in superficie è fissato in € 122,92 all'anno per posto auto fino al 2007 e dal 2008 al 2054 il canone è di € 222,37 mentre per i restanti 344 non si pagherà alcun canone per tutta la durata della concessione.

All'interno della sopra esposta cronologia dei fatti, si colloca l'intervento della Procura della Repubblica di Genova che, a seguito di esposti di privati cittadini che lamentavano lo stato di cantiere di Piazza della Vittoria durante gli anni 1992 e 1993, aveva iniziato investigazioni, le quali avevano consentito l'accertamento di illeciti risalenti fin dal momento di affidamento della concessione alla società *Omissis*.

A conclusione delle indagini, in data 28.3.1994, la Procura della Repubblica chiedeva il rinvio a giudizio, tra gli altri, di B.G., già assessore alle strade e poi consigliere comunale, per i reati di concussione e abuso d'ufficio in concorso e violazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti, contestandogli: di avere abusato dei suoi poteri per farsi promettere, da parte di *Omissis* s.p.a., per il tramite di tale Mr.B., consulente di Autopark *Omissis* la somma di lire 150 milioni, dei quali la metà per sé e l'altra metà per il proprio partito politico di appartenenza, somma che si faceva consegnare nella misura di 75 milioni a mani proprie e per l'altra metà a L.A. e B.G., esponenti del suddetto partito politico, prospettando che, in caso di mancato pagamento, il cartello di società composto da *Omissis* s.p.a. e *Omissis* Consorzio costruttori genovesi

sarebbe stato escluso dalla gara bandita dal Comune; di avere successivamente indotto il B. a operare pressioni nei confronti di V.V. (direttore generale dell'*Omissis* s.p.a. , socia dal dicembre 1989 della *Omissis* s.r.l.) onde ottenere il suddetto pagamento, prospettando che, altrimenti, la *Omissis* non avrebbe ottenuto l'assegnazione della concessione e gestione del sistema di parcheggi a corona del centro cittadino, minacciando lentezze e difficoltà negli atti di affidamento della concessione; di avere effettivamente percepito la somma di cui sopra (in parte a mani proprie e in parte per distrazione a favore di colleghi di partito); di avere, inoltre, concordato l'introduzione nella convenzione dell'art. 1 comma 5, cioè della clausola di rinegoziazione (secondo cui, in caso di mancata approvazione e messa a disposizione di almeno quattro dei parcheggi originariamente previsti entro la data del 31.7.1990, sarebbe stata possibile rinegoziare le condizioni economiche della concessione stessa) e questo ben conoscendo l'indisponibilità del concessionario dell'area di Piazzale Kennedy a concedere la stessa a tale scopo, nonché l'indisponibilità dell'area di Piazza Acquasola, per la presenza di attività commerciale di terzi nel sito; di avere, in tal modo, posto le condizioni per modificare le condizioni dell'offerta originaria e ciò al fine di procurare un ingiusto vantaggio alla concessionaria.

Con sentenza n. 107 del 15.3.1995, emessa a seguito di giudizio abbreviato, il G.I.P. del Tribunale di Genova riteneva responsabile B.Gnn. per i reati ascrittigli, ad eccezione dell'imputazione per abuso d'ufficio in relazione alla condotta tenuta nel corso della selezione informale, e lo condannava alla pena di anni tre e mesi otto di reclusione e £ 100.000.000 di multa, nonché al risarcimento del danno da liquidarsi in separato giudizio al Comune di Genova, costituitosi parte civile.

Con decisione n. 394 del 26.1.2001, la Corte d'appello di Genova confermava la sentenza di primo grado per quanto riguarda la condanna per i reati di concussione e corruzione, assolvendo il B. per il reato di cui al capo d) in rubrica (art. 323 comma 2 c.p. 110 c.p. in relazione all'introduzione della clausola di rinegoziazione), in quanto il fatto non è più previsto come reato. Rideterminava pertanto la pena complessiva da infliggere al B. in anni due di reclusione, confermando le statuizioni civili della sentenza di primo grado, limitatamente ai reati di concussione e corruzione. La pronuncia, non impugnata, passava in giudicato.

Si soggiunge che la vicenda penale ha interessato anche avvenimenti successivi alla cessazione dalla carica di assessore del B., essendosi estesa alla fase della rinegoziazione della convenzione, attuata dall'assessore B. e dall'ing. N.. A carico di questi ultimi, tuttavia, non sono state accertate responsabilità penalmente rilevanti, con conseguente assoluzione dall'ipotizzato reato di abuso d'ufficio.

Con riferimento ai fatti sopra esposti, la Procura regionale, osserva che l'originaria offerta di *Omissis-Omissis* non era certo tra le più convenienti e, se fosse rimasta invariata, non avrebbe consentito alla ditta offerente di vincere la gara. Tuttavia durante la trattativa, al solo scopo di aggiudicarsi la concessione, l'offerta venne ridefinita in termini migliorativi per l'amministrazione, risultando però molto al di sotto della fattività economica e, comunque, molto inferiore alle aspettative minime di rendimento. Successivamente il B. concordava con i vertici di *Omissis* l'introduzione nella convenzione di una clausola di rinegoziazione, che sarebbe divenuta operativa in caso di mancata approvazione e messa a disposizione di almeno quattro dei parcheggi originariamente previsti, circostanza praticamente certa, essendo nota l'indisponibilità del CAP a concedere l'area di Piazzale Kennedy a tale scopo e l'indisponibilità dell'area di Acquasola per la presenza di attività commerciale di terzi nel sito.

Secondo la Procura, da quanto sopra si deduce che la clausola sia stata pattuita esclusivamente nell'interesse della concessionaria, onde consentirle di mutare, a proprio esclusivo vantaggio, le condizioni contrattuali originarie, proposte da *Omissis-Omissis* al solo scopo di vincere la selezione. Infatti, verificatasi la condizione per l'operatività della clausola di rinegoziazione, la *Omissis* otteneva vantaggiose modifiche contrattuali, con corrispondente mancato introito per le finanze comunali. La concessionaria otteneva infatti il prolungamento a 60 anni della durata della concessione, l'affidamento in gestione di un imprecisato numero di posti auto in superficie (pari a mille secondo il piano finanziario allegato) e la facoltà, in un primo tempo negata, di poter dare in subconcessione 267 posti auto nel parcheggio sotterraneo. Tale risultato è casualmente collegabile all'operato del B., avendo preteso il versamento di una tangente per l'assegnazione della concessione alla *Omissis-Omissis* e per l'introduzione della clausola di rinegoziazione.

Onde valutare il pregiudizio patrimoniale subito dal Comune per effetto della condotta criminosa del B., la Procura faceva espletare consulenza tecnica in cui erano valutate comparativamente le offerte delle ditte concorrenti nel corso della "pregara" e l'offerta della *Omissis*, come riformulata a seguito della rinegoziazione delle condizioni contrattuali. Il danno era quantificato dal consulente in £. 10.902.000.000, importo che esprime i minori introiti per il Comune distribuiti in tutto l'arco di durata della concessione. La Procura ritiene tuttavia che il pregiudizio, così come quantificato dal consulente, non si sia integralmente attualizzato, in quanto, per porre fine al contenzioso amministrativo successivamente sorto tra le parti veniva stipulato il sopra descritto atto di transazione tra il Comune e la *Omissis*, con cui venivano chiuse le questioni in corso. Secondo la Procura, comunque, il B. deve essere individuato come responsabile di un danno che va determinato in via equitativa, nella misura del 10 per cento di quello quantificato sulla base la consulenza tecnica d'ufficio e cioè £. 1.090.200.000, pari ad euro 563.041,31. L'ufficio requirente ritiene inoltre che vada addebitato al B. anche il danno all'immagine che va quantificato in una somma pari al doppio delle tangenti percepite cioè in £ 300.000.000, pari ad euro 154.937,07.

Con memoria depositata in data 27 maggio 2005, si è costituito il convenuto, con il patrocinio degli avv.ti proff. Piergiorgio Alberti e Andrea d'Angelo.

I patroni di parte hanno anzitutto eccepito la mancata citazione a giudizio dei litisconsorzi necessari, atteso che le decisioni, per lo più collegiali, relative al complesso procedimento sono state adottate da una pluralità di soggetti e non solamente dal convenuto. Hanno pertanto chiesto che sia disposta l'integrazione del contraddittorio.

E' stata poi sollevata l'eccezione di prescrizione, sul presupposto che i fatti risalgono ai primi anni novanta. Si sostiene infatti che è trascorso ben oltre un quinquennio dal 29.3.1994, data in cui è stata depositata la richiesta di rinvio a giudizio, alla notifica dell'invito a dedurre (emesso il 25.3.2004) e alla notifica dell'atto di citazione (emesso il 9.11.2004). Secondo la difesa, inoltre, il decorso del termine non può ritenersi interrotto dalla costituzione di parte civile dell'amministrazione, che risulta depositata all'udienza penale del 23.1.1995. A sostegno di tale tesi i difensori hanno citato la sentenza della sezione giurisdizionale Lombardia n. 1198 del 24.10.2003, che ha affermato che l'unico soggetto titolare del diritto all'accertamento della responsabilità è l'ufficio della Procura della Corte dei conti e, dunque, solo agli atti posti da tale soggetto può essere riconosciuto l'effetto interruttivo della prescrizione.

Nel merito, la memoria osserva che non è stata data alcuna dimostrazione del fatto che il B. abbia influenzato i lavori della commissione tecnica per l'affidamento della concessione, condizionandone le determinazioni a favore di *Omissis-Omissis*. Limitatamente a tale aspetto, tra l'altro, il B. è stato assolto anche in sede penale.

Per quanto riguarda la clausola di rinegoziazione, i difensori osservano che la sua apposizione non è illegittima, ma necessaria per mantenere bilanciato nel tempo il rapporto tra le prestazioni ed è pacificamente ammessa in rapporti di questo genere, allo scopo di preservare l'equilibrio economico finanziario del negozio. Nel caso di specie, oggetto della concessione era la gestione pluriennale di un sistema composto da una pluralità di parcheggi, per cui occorre una tutela contro il rischio che un pesante ridimensionamento dell'iniziativa (circostanza poi verificatasi) potesse comportare uno squilibrio della concessione. In ogni caso, la sentenza della Corte d'appello di Genova n. 394 del 26.1.2001 ha assolto il B. dal reato di abuso d'ufficio ascrittogli in relazione al fatto di aver introdotto la suddetta clausola, con esplicita reiezione della domanda risarcitoria formulata dal Comune nella sua qualità di parte civile costituita in giudizio a fronte di detto reato.

Si sostiene inoltre, da parte della difesa, che nella specie non sussista alcun nesso di causalità tra il comportamento del B. e il danno, atteso che la rinegoziazione del rapporto è stata condotta da soggetti diversi dal convenuto, che per di più si è astenuto dalla votazione della relativa delibera. A questo si deve aggiungere che l'accordo intervenuto con la Sistemi Parcheggi in esecuzione della suddetta clausola non è qualificabile come una semplice rinegoziazione, ma come ridefinizione ex novo dell'intero rapporto contrattuale. Al riguardo, la sentenza del tribunale di Genova n. 107 in data 15.3.1995 ha chiaramente accertato la negligenza degli amministratori subentrati al B. che condussero le trattative per la rinegoziazione che, peraltro, non era neppure l'unica opzione possibile perché i pesanti ritardi accumulati dalla concessionaria nell'avvio dei lavori avrebbero consentito all'amministrazione di comminare la decadenza.

Per quanto riguarda la determinazione del danno, i difensori hanno osservato che la stima su cui si basa la Procura è errata e inattendibile in quanto effettua una inammissibile comparazione tra il valore dell'offerta della *Omissis* all'esito della rinegoziazione e quello delle proposte presentate dalle concorrenti nella pre-gara. Inoltre, lo stesso consulente ha ammesso che il danno è stato calcolato in maniera meramente virtuale.

I difensori del convenuto hanno infine contestato l'addebito del danno all'immagine, atteso che non è stata data la prova di una spesa sostenuta per il ripristino del decoro e dell'immagine della Pubblica amministrazione.

All'odierna udienza l'avv. Prof. Piergiorgio Alberti, richiamando alcuni punti dell'atto di citazione, ha contestato l'affermazione della Procura secondo cui il B. avrebbe concorso con il proprio voto favorevole all'adozione della delibera di approvazione dell'atto integrativo. Quest'ultima circostanza, infatti, è smentita dalla documentazione in atti, perché il B. non ha votato a favore, ma si è astenuto nella votazione. Non solo, il convenuto ha svolto un lungo e articolato intervento critico relativamente all'atto integrativo. Viene quindi a mancare un punto essenziale della costruzione accusatoria. Inoltre, secondo l'avvocato Alberti, nella fattispecie si verte in una ipotesi di litisconsorzio necessario perché la deliberazione 12.3.1990 n. 201 di affidamento della concessione è stata votata da 67 consiglieri su 72 a cui si devono aggiungere i dirigenti, i tecnici, il Segretario comunale, tutti soggetti che andrebbero chiamati nel presente giudizio.

Per quanto riguarda la prescrizione, l'avv. Alberti ha ribadito i concetti già esposti nella memoria di costituzione, insistendo sul fatto che la costituzione di parte civile del Comune, depositata il 23.1.1995, non interrompe la prescrizione per la diversa posizione dell'ente rispetto alla Procura.

Nel merito, il difensore del convenuto ha ribadito che il B. non ha influito sui lavori della commissione tecnica, tanto è vero che è stato assolto in sede penale dall'imputazione di abuso di ufficio per la fase della pre-gara. Quanto alla clausola di rinegoziazione, l'avvocato ha osservato che i parcheggi originariamente previsti erano sei, poi ridotti a quattro e infine ad uno e per di più solo a metà, in quanto piazza della Vittoria poté essere realizzato soltanto per la porzione Nord. Questo comportò un evidente sbilanciamento del rapporto concessorio. In questo contesto, la cosiddetta rinegoziazione, che comunque andava poi attuata mediante l'atto integrativo, pare una clausola del tutto legittima, tanto è vero che la si ritrova scritta in maniera analoga nelle convenzioni accessive ad interventi che richiedono la partecipazione finanziaria del soggetto attuatore e che si sviluppano nell'arco di decenni.

Venendo all'elemento danno, il difensore ha ribadito che la comparazione che viene effettuata nella perizia citata dalla Procura è inaccettabile perché viene raffrontato il valore della rinegoziazione relativa alla concessione della sola piazza della Vittoria lato Nord, con le proposte delle altre imprese concorrenti alla pre-gara relativa alla costruzione e gestione del sistema di sei parcheggi.

Ha preso successivamente la parola l'avv. prof. Andrea D'Angelo, che ha sostenuto l'insussistenza di un nesso di causalità tra la condotta del B. e l'evento dannoso. All'uopo l'avvocato ha evidenziato che, perché possa essere affermato un rapporto di causalità tra le statuizioni di cui all'accordo integrativo e la clausola di rinegoziazione, occorrerebbe che vi fosse coerenza con i presupposti e non solo che si sia verificato uno dei presupposti (come l'indisponibilità di piazzale Kennedy). In altre parole, occorrerebbe che non si fossero verificate altre ragioni che, essendo al di fuori della clausola di rinegoziazione, hanno consentito al privato di rifiutare quella rinegoziazione contrattuale e di instaurare semmai una libera rinegoziazione a ragione dei mutamenti di definizione dei programmi da parte dell'amministrazione.

Secondo l'avv. D'Angelo, dalle premesse dell'atto integrativo si ricava che la pubblica amministrazione ha ritenuto di dover parzialmente modificare i programmi di intervento relativi all'attuazione del sistema di autoparcheggi, assumendo l'indirizzo di non dar corso ai lavori di realizzazione del parcheggio di piazza Paolo da Novi e di avviare solo l'intervento relativo al parcheggio di piazza della Vittoria blocco Nord e che, conseguentemente, si è reso necessario verificare la congruenza dei contenuti economici del rapporto concessorio. Le suddette variazioni, però, niente hanno a che fare con presupposti dell'accordo di rinegoziazione. E' vero che poi nell'accordo integrativo si soggiunge che l'art. 1 quinto comma della convenzione prevedeva tra l'altro la clausola di rinegoziazione, ma lo si soggiunge dopo aver detto che le ragioni per cui occorre rivedere i contenuti della concessione sono quelle indicate precedentemente, tra cui in particolare la decisione di non far luogo alla realizzazione del parcheggio di piazza Paolo da Novi. Quindi è lo stesso atto integrativo che ci spiega come sia rotto il nesso di causalità tra la rinegoziazione che è stata svolta e la clausola di rinegoziazione originaria.

Nel proprio intervento, il rappresentante del pubblico ministero, dr. Gabriele Vinciguerra, ha premesso che i fatti contestati sono piuttosto risalenti, per cui si è dovuta fare una scelta obbligata, cioè perseguire solo i fatti perseguibili alla data attuale, cioè quelli posti in essere dalle persone che hanno agito con dolo nei cui confronti non si pone un problema di prescrizione. Per pacifica giurisprudenza, infatti, la costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata interrompe la prescrizione.

Il pubblico ministero ha poi osservato che non sussiste il litisconsorzio necessario perché non si imputa al B. di aver posto in essere un comportamento nell'ambito di un procedimento amministrativo, bensì di aver posto in essere un comportamento criminoso e di aver ricevuto denaro.

Per quanto riguarda il merito della vicenda, il dr. Vinciguerra ha riepilogato lo svolgimento dei fatti, mettendo in evidenza il comportamento doloso del B., che ha favorito *Omissis-Omissis* ai danni del Comune, facendo vincere a detta società la gara bandita dal Comune con una offerta assolutamente fuori mercato, ricevendo per questo 150 milioni, dopo averne pretesi 300. Poiché una simile offerta non avrebbe consentito di trarre dall'affare un profitto imprenditoriale, il B. ha contrattato con *Omissis-Omissis* la famosa clausola di rinegoziazione. I presupposti al cui verificarsi la società avrebbe potuto chiedere di rinegoziare il rapporto erano però tutt'altro che incerti, ma di sicura realizzazione, tanto più che il termine per il verificarsi della condizione era brevissimo. A seguito del loro verificarsi, il Comune di Genova si è visto costretto a rinegoziare l'accordo con risultati estremamente negativi. Non si può pertanto negare che la causa, o, meglio, la concausa più importante ai fini del danno sia stato il comportamento del B. e la stipula di siffatta clausola di certa rinegoziazione.

Quanto al danno, la Procura ha osservato che, tenuto conto che il comportamento del B. è una concausa e che la perizia, pur attendibile, non può dare certezze assolute, ha ritenuto di rimettere alla valutazione equitativa del giudice la quota di danno addebitabile al B., stimandola in un miliardo di lire, contro i dieci miliardi complessivi di danno. Indubbio è poi il danno all'immagine, stante la grande ripercussione sull'opinione pubblica del fatto.

Ha replicato l'avv. Alberti, osservando che l'intervento del Procuratore regionale è tutto incentrato sugli atti penali, ma non è stata fornita alcuna prova che il danno sia imputabile al B.. L'avvocato ha poi negato che si sapesse che i parcheggi non si potevano realizzare, atteso che tale circostanza è smentita dalla successione di tutti gli atti del Comune di Genova dal 1987 in avanti. Il termine breve apposto non è stato costruito appositamente per andare a rinegoziare, ma era strettamente correlato alle disposizioni della legge speciale n. 205 del 1989 che stabiliva determinate scadenze e delle procedure speciali accelerate.

E' intervenuto ancora brevemente l'avv. D'Angelo, ribadendo quanto già illustrato nel precedente intervento.

Ha concluso il pubblico ministero insistendo sul fatto che il comportamento criminoso del B. è concausa del successivo danno.

Terminata la discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Considerato in

## Diritto

Va preliminarmente osservato che non sussistono i presupposti per disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei consiglieri comunali che approvarono la deliberazione n. 201 del 12.3.1990 di affidamento della concessione, né dei dirigenti, dei tecnici e del segretario comunale che collaborarono alla redazione della stessa, come chiesto da parte convenuta.

A carico dei predetti soggetti non emergono infatti, né sono stati rappresentati dalla difesa del B., elementi di colpevolezza che possano giustificare una loro chiamata in causa.

D'altra parte, quand'anche fossero ipotizzabili a carico di costoro comportamenti gravemente negligenti o imperiti, l'azione di responsabilità non potrebbe venire esercitata nei loro confronti, perché è ampiamente decorso il termine di prescrizione quinquennale. Al riguardo, occorre infatti precisare che, a seguito della limitazione della solidarietà passiva ai soli concorrenti che abbiano agito con dolo, prevista dall'art. 1 comma 1 quinquies della legge 14 gennaio 1994 n. 20, non risulta applicabile, nella fattispecie, l'art. 1310 del codice civile, alla stregua del quale gli atti d'interruzione della prescrizione hanno effetto nei confronti di tutti i condebitori in solido anche se compiuti nei confronti di qualcuno di essi.

Va ricordato, infine, che la giurisprudenza più recente esclude la sussistenza del litisconsorzio necessario nel caso che alcuni convenuti concorrano a titolo di dolo ed altri a titolo di colpa grave (cfr. Corte dei conti, sez. giurisdiz. Lazio n. 551 del 19.2.2002).

Per quanto riguarda l'eccezione di prescrizione dell'azione a carico del convenuto, si deve premettere che il dies a quo (e sul punto anche la difesa sembra concordare) va individuato nel momento della richiesta di rinvio a giudizio da parte della Procura della Repubblica di Genova, che risulta essere stata emessa il 29 marzo 1994. Ciò in quanto, ove la lesione del patrimonio pubblico sia da mettere in rapporto con comportamenti illeciti che realizzano, come nel caso in esame, la fattispecie del doloso occultamento, solamente con tale determinazione dell'organo pubblico competente l'ipotesi delittuosa assume la precisione e la concretezza necessarie perché possa aver rilievo in termini di effettiva scoperta del danno, realizzando la previsione di cui all'art. 1 comma 2° della legge 14 gennaio 1994 n. 20, che prevede che la prescrizione del danno decorra dalla data della sua scoperta.

La difesa sostiene però che, dalla data del 29 marzo 1994 al momento della notifica dell'invito a dedurre (emesso il 25.3.2004) e dell'atto di citazione (emesso il 9.11.2004), sia decorso più di un quinquennio senza interruzioni della prescrizione, con conseguente maturazione del termine. E ciò perché non avrebbe valore interruttivo la costituzione di parte civile depositata dall'amministrazione comunale di Genova all'udienza penale del 23.1.1995. A sostegno di tale tesi i difensori hanno citato la sentenza della sezione giurisdizionale Lombardia n. 1198 del 24.10.2003, ove si sostiene che "per un principio generale del diritto civile, la prescrizione può essere interrotta dal titolare del diritto con un

atto di esercizio dello stesso, quale ad es. la costituzione in mora della controparte (art. 2943 c.c.); ... per quanto attiene al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, occorre ricordare che l'unico soggetto titolare del diritto all'accertamento della responsabilità stessa è l'ufficio della Procura presso la Corte dei conti; dunque, solo agli atti posti in essere dalla medesima Procura può essere riconosciuto l'effetto interruttivo della prescrizione; ... ne deriva, altresì, l'impossibilità di riconoscere effetto interruttivo, ai limitati fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità, agli atti (giudiziali ed extragiudiziali) posti in essere dall'amministrazione ... dalla quale dipende il funzionario autore dell'illecito".

Al riguardo il collegio ritiene che la sopra esposta tesi, pur suggestiva, costituisca un fatto isolato in un panorama giurisprudenziale che per decenni ha riconosciuto e continua a riconoscere all'amministrazione, spesso in via esclusiva, il potere di porre in essere atti interruttivi della prescrizione sulla base del secondo comma dell'art. 2943 del codice civile (Cfr. *ex multis*: Corte dei conti, sez. II, 10/07/2002, n. 227/A; sez. giurisdiz. Marche, 09/07/2002, n. 658; sez. III, 06/06/2002, n. 192/A; sez. I, 03/04/2002, n. 102/A; sez. I, 06/03/2002, n. 69/A; sez. I, 05/11/2001, n. 315/A; sez. giurisdiz. Lazio, 14/02/2000, n. 236/E; sez. giurisdiz. Toscana, 28/12/1999, n. 1516; Se. giurisdiz. Veneto, 26/06/1996, n. 259; sez. riunite, 18/03/1996, n. 14/A; sez. I, 24/09/1984, n. 174; sez. I, 17/01/1981, n. 6).

La richiamata pronuncia, in realtà, sembra confondere la titolarità del diritto al risarcimento con la titolarità del diritto all'accertamento della responsabilità. D'altra parte, se è vero che ormai la giurisprudenza ammette la legittimazione del pubblico ministero contabile a porre in essere atti interruttivi della prescrizione, attesa la sua funzione rappresentativa nei confronti dell'amministrazione danneggiata, ciò non esclude che l'originario diritto sopravviva in capo all'amministrazione, con la titolarità all'esercizio dei relativi poteri.

Si può quindi affermare che il termine prescrizionale non sia maturato, in quanto l'amministrazione risulta essersi costituita parte civile nel processo penale di primo grado e aver mantenuto tale qualità anche nel procedimento di appello. Il suddetto atto dell'amministrazione ha pertanto prodotto l'effetto interruttivo permanente di cui all'art. 2945 comma 2° del c.c. fino al passaggio in giudicato della non appellata sentenza di condanna di secondo grado del 26.1.2001.

Per quanto riguarda il merito, va premesso che gli elementi di fatto che hanno caratterizzato la condotta del B. nella descritta vicenda, sono assolutamente pacifici nella loro materialità e, come tali, vanno autonomamente valutati nel presente giudizio, indipendentemente dal fatto che in sede penale siano stati ritenuti sufficienti ad integrare fattispecie delittuose (reato di concussione per essersi fatto consegnare denaro abusando dei propri poteri in relazione all'affidamento della concessione), o che tale antigiuridicità non sia stata riconosciuta (reato di abuso d'ufficio in relazione alla condotta serbata durante la selezione informale), ovvero sia venuta meno in secondo grado a seguito di revisione a livello legislativo (reato di abuso d'ufficio in relazione all'introduzione della clausola di rinegoziazione). Ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa, infatti, ciò che conta è l'accertamento del fatto materiale e la sua riconducibilità a livello causale all'evento dannoso e non anche la qualificabilità dello stesso come fatto reato.

Premesso quanto sopra e passando all'esame dei fatti, si osserva che prima ancora che il Comune di Genova bandisse la gara per l'assegnazione della concessione relativa ai parcheggi cittadini, sia *Omissis* s.p.a. che *Omissis* (cioè il consorzio operativo composto dai costruttori genovesi

interessati alla realizzazione di parcheggi) avevano ricevuto sollecitazioni da parte del B. e di altri politici perché presentassero congiuntamente l'offerta. Inoltre, già nel corso dell'esame della documentazione di gara, si era manifestato un atteggiamento di favore nei confronti della suddetta associazione di imprese da parte di commissari, come viene riconosciuto dall'ing. A. R., responsabile di *Omissis*, il quale afferma: "Durante l'esame dei documenti di gara, esaminati peraltro approfonditamente dalla commissione, ho avuto l'impressione di una certa disponibilità nei nostri confronti da parte di tutta la commissione. La impressione era fondata su richieste di chiarimenti molto specifici in modo da fare risaltare gli elementi più interessanti della nostra offerta. ... devo riconoscere che durante i vari incontri con la commissione ho ricavato l'impressione che non era certo fiscale con noi" (cfr. verbale di interrogatorio avanti al p.m. in data 25.5.1993). Su tale circostanza concorda anche il B., pur motivando questo atteggiamento di favore con ragioni più "nobili", quali la necessità di dare lavoro alle imprese locali: "Nella commissione prevaleva nettamente l'orientamento di vedere bene l'affidamento della concessione imprese genovesi sempre che facessero l'offerta migliore. Dal punto di vista politico era visto bene sia da maggioranza sia da opposizione che le imprese genovesi e l'*Omissis* in primis avessero il lavoro, trovandosi in crisi economica per altre ragioni" (cfr. verbale di interrogatorio avanti al P.M. in data 18.6.1993).

Senonché, ben presto si manifestano le vere ragioni dell'iniziale condiscendenza. E' in atto una sorta di lottizzazione dell'affare tra alcuni responsabili dei partiti politici al potere, che pretendono tangenti in cambio dell'affidamento dei lavori e, dunque, preferiscono avere a che fare con imprese locali, presumibilmente ritenute più manovrabili. Chiarificatrici al riguardo sono le dichiarazioni di M.B., già incaricato di gestire l'ingresso di Autopark *Omissis* nella compagine di *Omissis*, il quale ha rivestito altresì il ruolo di mediatore tra l'*Omissis* e il B. al fine di effettuare i trasferimenti di denaro, anche attraverso complicati passaggi su conti esteri. Si legge infatti nel verbale di interrogatorio del B. avanti al p.m. in data 28.5.1993: "Nel periodo in cui ci fu l'invito a presentare l'offerta per la cosiddetta gara di qualifica presero contatto con me autonomamente telefonandomi in ufficio in via XX Settembre il senatore F.F. e l'assessore G.B. (mi pare assessore alla strade) e chiesero incontri con me. Ricordo che andai a casa del senatore F. in circonvallazione a Monte in un palazzo vicino ad un distributore Esso e lì F. mi disse che se non avessimo pagato il Partito socialista i suoi uomini in Comune ci avrebbero buttati fuori dalla gara in quanto non era pensabile che non vi fosse un ritorno per il Partito socialista. Mi pare che l'importo che diceva che dovevamo dare al P.S.I. era di duecento milioni. B., dopo la pre qualifica e quindi quando erano state presentate le richieste di interpello mi disse che potevamo toglierci dalla testa di vincere la gara perché vi erano altri che erano fortemente più credibili e che facevano offerte migliori. Questi erano il B. e l'*Omissis*. Aggiunse che le dette società facevano solo parcheggi ed avevano esperienze specifiche mentre la nostra compagine era raccogliatrice e che pur avendo varie professionalità non ne aveva di specifiche. B. disse che per vincere la gara avremmo dovuto pagare a lui e alla Democrazia cristiana 300 milioni".

In effetti, benché la richiesta del B. fosse palesemente arbitraria, la minaccia era seria e credibile, anche perché la prima offerta formulata da *Omissis-Omissis*, che prevedeva un canone annuo di £. 10.000.000 per la durata di 60 anni era manifestamente meno conveniente di quella di *Omissis*, che prevedeva un canone annuo di £. 25.000.000 per la durata di 29 anni e di quella di *Omissis*, con un canone attualizzato una tantum di £. 1.522.500.000 e una durata di 87 anni.

Proseguendo nella sua opera di mediazione, il B. rivela di aver riferito quanto sopra all'ing. V.V., amministratore di *Omissis* s.p.a., mentre F. e B. insistentemente chiedevano una risposta in quanto incombeva la conclusione della gara. Si legge ancora nel citato verbale di interrogatorio a

carico del B.: "A quel punto io mi mossi nell'intento di ridurre le pretese e di cercare di fare il pagamento solo ad aggiudicazione avvenuta ... Riparlato con F. lui accettò di ridurre la sua richiesta a 150 milioni mentre B. accettava anch'egli una riduzione, specificando che voleva 75 milioni per sé ossia che finissero consegnati a lui e 75 milioni dovevano essere consegnati a L. per la Democrazia cristiana. Riferii della nuova richiesta a V. e questi mi disse che era meglio pagare. Sin da quando si concluse la gara cominciarono a farsi forti le pressioni di F. e B. perché rispettassimo l'impegno. Diventò quasi una persecuzione".

E' dunque in questo contesto che venne data la possibilità ad *Omissis-Omissis* di formulare una proposta integrativa, che consentisse alla suddetta associazione di superare la posizione di svantaggio iniziale rispetto alle altre offerte. Tale offerta venne formulata dall'ing. V. sotto l'indiretta pressione dei politici, che minacciavano di non conferire *Omissis-Omissis* l'importante commessa. Ciò spiega anche i termini così largamente migliorativi in cui la stessa fu formulata (riduzione della durata da 60 a 30 anni; incremento del canone a £. 125.000 annue a posto macchina; tariffe in £. 1.300/1800 l'ora; costo a posto auto in £. 18.000.000 compreso il ripristino della superficie a standard medio normale), tanto da attirarsi anche le critiche degli altri soci, come riferisce il R.: "V. aveva i poteri di fare una proposta che potesse sbloccare la situazione in sede di gara. Però fu una iniziativa abbastanza personale, tanto che poi fu pesantemente criticata nella riunione dei sottoscrittori dell'offerta. La critica verteva sul fatto che fosse stato indicato il prezzo di 18 milioni per costruzione a posto auto per la durata dimezzata mentre non ci fu una critica particolare per il fatto del canone. V. disse che se non avesse fatto così non avremmo vinto il confronto con le altre ditte per cui nell'ambito dei suoi poteri riteneva di aver agito per il meglio" (cfr. verbale di interrogatorio avanti al p.m. in data 28.6.1993). D'altra parte, come riferito dal B., il pagamento della tangente, benché non ancora eseguito, era ormai stato concordato, per cui si può supporre che in forza di questo illecito accordo *Omissis-Omissis* confidasse di ripristinare in qualche modo la convenienza economica dell'affare.

Per quanto riguarda la materiale consegna del denaro, avvenuta dopo l'aggiudicazione, ma prima della formale stipula della convenzione, le confessioni del B. sono estremamente chiare e circostanziate. Egli infatti rivela che, poiché V. aveva difficoltà a procurarsi la provvista, le somme furono anticipate da Autopark *Omissis*, con la garanzia di *Omissis* di rimborsare al più presto e con gli interessi l'anticipazione, cosa che puntualmente avvenne. Il B. riferisce poi: "preparai tre buste nelle quali collocai rispettivamente 150, 75 e 75 milioni. ... Andai su sua richiesta da F. nel suo ufficio dove non avevo mai messo piede e gli consegnai a sue mani la busta. Mi pare che poco dopo andai da B. nel suo negozio in *Omissis* dove ci avevamo dato appuntamento e gli consegnai la seconda busta da 75 milioni. Non gli diedi la busta che conteneva gli altri 75 milioni perché questa era destinata come lo stesso mi aveva detto ad A.L. per la Democrazia cristiana ... Siccome non avevo abitudine di incontro con L. e volevo togliermi il peso della busta ossia della consegna, approfittai di un incontro che dovevo avere con l'avv. B. per dargli la busta bianca senza scritta alcuna sopra e gli dissi se poteva darla ad A.L.".

L'episodio viene sostanzialmente ammesso dallo stesso B. nel verbale di interrogatorio 18.6.1993, ancorché con la precisazione che si trattava di contributo per la campagna elettorale e con qualche discrepanza in ordine all'entità della dazione. Dichiara infatti il B.: "Dopo qualche giorno B. mi portò la busta che secondo me aveva 50 milioni e non 75 milioni e mi disse che sarebbe passato da L. o da B.. Dopo alcuni giorni L. mi disse che era tutto a posto e che poteva iniziare a fare i manifesti. Infatti nei giorni precedenti mi ero lamentato con lui perché la campagna elettorale era iniziata ed eravamo ancora assenti come partito...".

Ma naturalmente la campagna elettorale alle porte era solo l'occasione per esigere la tangente. Alla luce delle modalità che precedettero la dazione, non è verosimile, anzi è pressoché risibile, l'affermazione che si trattasse di un contributo spontaneo. Di tale circostanza si rendeva ben conto il V., che nel verbale di interrogatorio del 26.5.1993 dichiara: "Era il periodo ormai prossimo alle elezioni del giugno 90. La Società aveva sostenuto circa due miliardi di spese per lo sviluppo della progettazione e avevamo interesse a consolidare con la convenzione i vari atti. Nel periodo della stretta finale della convenzione, ossia nel maggio 1990, l'avvocato Mr. B. si rimise in contatto con me in ufficio facendomi presente che era necessario al fine di garantire il buon risultato di quanto era in corso effettuare dei pagamenti che ricordo disse che dovevano avere come destinatari la Democrazia cristiana in persona dell'avv. B. e il Partito socialista in persona del senatore".

Si è già accennato al fatto che l'offerta integrativa formulata dal V. per vincere la selezione fosse eccessivamente migliorativa. In effetti, tale offerta, risultata decisiva, era del tutto priva della remuneratività sufficiente per l'investimento previsto. Di tale circostanza si era probabilmente già accorto l'ing. R. (consulente tecnico del Comune e componente senza voto della commissione selezionatrice), che aveva chiesto all'ing. V. il piano economico finanziario per verificare il fondamento dell'offerta. Il piano, tuttavia, non venne presentato e la commissione si limitò a verbalizzare che "verrà comunque presentato prima della auspicabile convenzione definitiva, e da esso tutti i dati relativi a costi e ricavi, sia pure a preventivo verranno messi in chiaro", cosa che però non avvenne come sarà più oltre esplicitato (cfr. quanto riportato a pag. 57 della richiesta di rinvio a giudizio in data 28.3.1994 della Procura della Repubblica di Genova).

Peraltro, del fatto che l'offerta non fosse remunerativa, ma addirittura fuori mercato, è stata data ampia dimostrazione nella consulenza tecnica per il p.m. acquisita nel corso delle indagini preliminari, attraverso lo sviluppo del piano economico, basato sulle condizioni economiche dell'offerta in questione. Il consulente (come riportato a pag. 58 della citata richiesta di rinvio a giudizio) ha infatti elaborato un piano che "rappresenta la ricostruzione del piano finanziario sulla base delle condizioni economiche offerte in sede di pregara dall'*Omissis* - 18 mil. costo a p. auto; 30 anni durata concessione; nessun posto a raso - considerando un costo di gestione pari al 28,3% dei ricavi contro il 47% esposto nel piano finanziario allegato alla delibera del luglio 91. Detto piano finanziario consentiva una remuneratività di circa il 17% analogamente al piano finanziario allegato alla delibera n. 938. Si noti tuttavia che introducendo invece nel piano finanziario <ricostruito> di gara un costo di gestione pari a quello indicato nel piano finanziario allegato alla delibera n. 938 del 1991, ossia si ripete del 47%, la remuneratività sarebbe stata ben inferiore al 17%. Questo in conclusione significa che con la redditività ipotizzata dalla concessionaria, la remuneratività del piano finanziario sviluppabile in base alle condizioni economiche offerte in sede di gara non avrebbe raggiunto l'obiettivo minimo prefissosi dalla società offerente. E quindi il piano in oggetto era in realtà antieconomico per la stessa società che aveva quindi tutto l'interesse a ridiscuterlo ex novo indipendentemente dalle modifiche nel frattempo intervenute ...".

Ovviamente, non è pensabile che la compagine offerente non si rendesse conto di tale situazione. Ne è prova il fatto che *Omissis* si guardò bene anche in seguito dal presentare il piano finanziario relativo all'offerta effettuata in sede di selezione, che avrebbe svelato la sua non remuneratività e, dunque, l'inaffidabilità dell'intero accordo.

Non va però dimenticato che alla base di tutto vi erano state illecite richieste di denaro da parte del B., successivamente esaudite. Ciò consentiva ora agli imprenditori di reclamare la relativa contropartita, con l'introduzione di un qualche espediente che ripristinasse la convenienza economica dell'affare a tutto vantaggio della società e a scapito del Comune.

All'uopo, in sede redazione della convenzione per l'affidamento in concessione di costruzione e gestione alla *Omissis* s.r.l., poi approvata con delibera del consiglio comunale n. 201 del 12.3.1990, viene introdotta la cosiddetta clausola di rinegoziazione. Tale clausola, come già ampiamente riferito nella parte in fatto, prevedeva la possibilità per le parti di rinegoziare i termini economici della convenzione, ove non fossero stati approvati entro il 31.7.1990 uno o entrambi i progetti relativi a piazzale Kennedy e spianata Acquasola o in caso di mancata acquisizione della disponibilità di piazzale Kennedy da parte della competente autorità demaniale marittima entro la stessa data.

Benché, in generale, come ha osservato la difesa, l'apposizione di un siffatto tipo di clausola non possa considerarsi illegittima, essendo pacificamente ammessa in rapporti di questo genere al fine di mantenere bilanciato nel tempo il rapporto tra le prestazioni, appare tuttavia evidente come, nella particolare fattispecie all'esame, essa giocasse esclusivamente a favore della concessionaria, essendo stata appositamente studiata per consentire alla stessa di ridiscutere un'offerta formulata al solo scopo di prevalere nella selezione.

Anzitutto, va osservato che l'introduzione della clausola è riconducibile all'iniziativa di due soggetti che avevano avuto un ruolo decisivo negli illeciti passaggi di denaro: cioè B. e A.R. (quest'ultimo era al corrente del versamento effettuato dal V. al B. e aveva a sua volta provveduto a tacitare con la somma di £. 100.000.000, tramite il fratello Emanuele, le pretese del senatore D.M., referente di altra corrente del Partito socialista). Il B. figura infatti tra i presentatori della delibera, mentre il R. ha fatto ampie ammissioni al riguardo nell'interrogatorio reso al p.m. in data 28.6.1993, nel quale ha dichiarato: "La clausola venne discussa con N. e B. prima che venisse approvato il testo della convenzione di concessione perché avevamo saputo tramite il dott. B. che il CAP in persona del dott. P. e del dott. C. avevano manifestato difficoltà a dare l'assenso alla parte di parcheggio di piazzale Kennedy, in quanto configgeva con il progetto della base nautica che aveva il CAP. Mentre per Acquasola sapevamo che c'erano resistenze delle soprintendenze Quindi ritenevamo problematica l'autorizzazione per entrambi i siti".

Va poi considerato che la logica contrattuale che giustifica l'apposizione di clausole di questo genere va ricercata nell'eventualità, futura e incerta, che si verificano circostanze che alterino nel tempo l'equilibrio delle prestazioni corrispettive. Ma nel caso all'esame, gli eventi al cui verificarsi era legata la possibilità di rinegoziare non erano per nulla distanziati nel tempo, come sarebbe stato logico in relazione all'assetto trentennale della convenzione, bensì previsti ad una scadenza talmente prossima da sembrare quasi attuale (la delibera fu approvata il 12.3.1990 e sottoscritta il 9.5.1990, mentre il termine da prendere in considerazione ai fini dell'operatività della clausola era il 31.7.1990). Quanto all'eventualità che si verificassero le menzionate condizioni, le dichiarazioni del R. sopra riportate sono fin troppo eloquenti in relazione alla sostanziale certezza del mancato assentimento del CAP e dell'indisponibilità del sito di Acquasola. D'altra parte, anche in termini testuali, la clausola sembra studiata in modo tale da far sì che le condizioni per la rinegoziazione si dovessero per forza verificare. E, difatti, per evitare che scattassero le relative condizioni, occorreva l'approvazione e messa a disposizione di almeno quattro dei parcheggi originariamente previsti, ove ciò si fosse verificato, però, occorreva che, fra questi, fossero stati approvati i progetti di piazzale Kennedy e spianata Acquasola e, quand'anche tutto quanto sopra si fosse puntualmente realizzato, bastava la mancata acquisizione della disponibilità di piazzale Kennedy a

rendere operativa la clausola. Tra l'altro, come viene giustamente sottolineato a pag. 9 della sentenza del GIP di Genova n. 107 del 15.3.1995, solamente il parcheggio di piazza della Vittoria aveva una redditività in linea con le attese della *Omissis* (21,33%), mentre il rendimento medio dell'Acquasola era del 13,36% e quello di piazzale Kennedy soltanto del 5,63%, per cui appare "quantomeno singolare che la rinegoziazione venga ancorata alla condizione della mancata disponibilità del sito destinato ad ospitare proprio il meno redditizio dei tre parcheggi".

Completa il quadro e corrobora l'ipotesi di un preciso disegno per favorire illecitamente *Omissis*, il fatto che sia stato consentito alla suddetta Società di non presentare il piano economico finanziario relativo all'offerta migliorativa formulata in sede di selezione. Come è stato più sopra osservato, detto documento contabile avrebbe consentito di controllare l'economicità e il fondamento dell'offerta ed era stato espressamente richiesto dall'ing. Rogano in sede di commissione. Con delibera n. 1366 del 21.9.1989, la presentazione del piano venne differita al 30.11.1989, ma tale scadenza non viene rispettata, tanto è vero che l'art. 3 comma 2 della convenzione, approvata con la delibera n. 201 del 12.3.1990, ne prevedeva la consegna entro 60 giorni dalla data prevista come termine ultimo dall'art. 1 comma 5 della convenzione stessa. Una simile statuizione, tuttavia, appare scritta nell'interesse della sola concessionaria, perché implicava (come poi di fatto avvenne) che il Comune, al quale la concessionaria non aveva ancora presentato alcun piano economico, si trovasse a rinegoziare un accordo sulla base del venir meno della redditività, senza elementi per poter valutare la redditività iniziale e l'incidenza sulla stessa del verificarsi della condizione.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, ritiene il collegio che l'illecita condotta del B. costituisca un antecedente necessario rispetto danno subito dal Comune in relazione agli ingenti mancati introiti afferenti l'intera durata della concessione. La clausola di rinegoziazione dal medesimo inserita nella concessione come corrispettivo della tangente ricevuta, combinata con un'offerta migliorativa anomala, formulata al solo scopo di aggiudicarsi la selezione, ha infatti avuto un effetto distorsivo nella scelta del Concessionario, incidendo in maniera negativa sulle legittime aspettative di profitto del Comune concedente.

Nella memoria di costituzione, i difensori del convenuto hanno svolto varie argomentazioni finalizzate ad escludere la sussistenza del nesso causale tra la condotta del B. ed il danno in contestazione. In particolare, il rapporto di causalità è stato negato in considerazione del fatto che la rinegoziazione del rapporto è stata attuata da soggetti diversi dal convenuto, la negligenza dei quali, nel condurre le trattative, sarebbe emersa anche in sede penale, benché ciò non sia stato sufficiente a configurare fattispecie delittuose.

Al riguardo si osserva che la circostanza che la fase attuativa della rinegoziazione della concessione sia stata condotta da soggetti diversi dal convenuto, non fa venire meno il nesso eziologico, quantomeno a livello concausale, tra il comportamento di quest'ultimo e il danno. Va infatti osservato che la clausola di rinegoziazione è un momento ineliminabile nella serie causale delle vicende che hanno consentito alla *Omissis* di riscrivere il contratto a proprio esclusivo vantaggio. Ove tale pattuizione non fosse stata apposta non sarebbe sorto alcun obbligo per gli amministratori subentrati di riaprire la trattativa. D'altra parte, nell'ipotesi in cui la nuova amministrazione avesse ritenuto di rivedere alcuni aspetti della concessione in rapporto al suo ridimensionamento, avrebbe potuto trattare con maggiore autonomia, senza dover sottostare, ad esempio, al pesante condizionamento rappresentato dalla previsione espressa, contenuta nella clausola, che la rinegoziazione potesse riguardare la maggior durata della concessione, alterando proprio quell'aspetto che aveva reso particolarmente appetibile in sede di selezione l'offerta di *Omissis-Assopark*.

Quanto è stato sopra osservato consente altresì di ridimensionare l'affermazione difensiva secondo la quale l'accordo intervenuto con la *Omissis*, in esecuzione della clausola in esame, non sarebbe qualificabile come una semplice rinegoziazione, ma come ridefinizione *ex novo* dell'intero rapporto contrattuale. E, difatti, non può sfuggire lo stretto collegamento tra la clausola e la pattuizione relativa al prolungamento della concessione (che in termini di mancati introiti riveste notevole rilevanza), atteso che tale possibilità vi era espressamente prevista. In ogni caso, quand'anche si fosse effettivamente trattato, almeno in parte, di ridefinizione del rapporto, il nesso di causalità non verrebbe meno per questo. E' stata infatti l'apposizione della clausola, di per sé, ad aver consentito alla concessionaria di contrattare da un punto di forza, rimettendo in discussione aspetti che sembravano ormai definiti.

Certamente, non si nega che anche a carico dei soggetti che subentrarono al B. vi possano essere state mancanze e leggerezze nel dare attuazione alla rinegoziazione o in relazione ad altri aspetti, come messo in evidenza dalla sentenza del GIP di Genova n. 107 del 15.3.1995. Si tratta però di comportamenti in gran parte condizionati dalla situazione preesistente e, comunque, di fatti di mera colpa, in relazione ai quali, non essendo stata avanzata alcuna azione risarcitoria da parte della Procura regionale, questo collegio non si può pronunciare, pur potendone tenere conto ai fini della determinazione equitativa del danno imputabile al B., da cui va defalcata la quota di danno astrattamente riconducibile all'operato dei primi.

D'altra parte, la circostanza che il B., da banchi dell'opposizione, si sia astenuto in merito alla delibera n. 938 del 31.7.1991, con la quale fu approvato l'atto integrativo della convenzione ed, anzi, abbia svolto un intervento piuttosto critico in merito alle scelte dell'amministrazione in carica, non modifica la situazione. Benché nel menzionato intervento il B. ventilò addirittura la possibilità di revocare la concessione e di ricercare altri possibili contraenti, dalla lettura complessiva degli atti emerge che si è trattato di una messinscena finalizzata ad esigere altro denaro. E, difatti, dal verbale di interrogatorio del B. in data 28.5.1993, si apprende: "Ricordo ancora che B. ad un certo punto mi parlò di un ricorso della Società di Bolzano usandola come arma di pressione nei miei confronti. Ricordo che B. era all'opposizione però faceva presente che poteva metterci il bastone fra le ruote intervenendo in un modo anziché in un altro in consiglio comunale. Io ne parlai con V. e lui mi disse che questo non poteva comportare un ulteriore esborso e che lui B. facesse quel che voleva".

Passando alle considerazioni svolte in udienza dall'avv. D'Angelo, si osserva che, secondo il difensore di parte convenuta, perché possa essere affermato un rapporto di causalità tra le statuizioni di cui all'accordo integrativo e la clausola di rinegoziazione, occorrerebbe che non si fossero verificate altre ragioni che, essendo al di fuori della clausola di rinegoziazione, hanno consentito al privato di rifiutare la rinegoziazione contrattuale e di instaurare semmai una libera rinegoziazione in ragione dei mutamenti di definizione dei programmi da parte dell'amministrazione. Dette ragioni sarebbero identificabili nel fatto che la pubblica amministrazione ha ritenuto di dover parzialmente modificare i programmi di intervento relativi all'attuazione del sistema di autoparcheggi, assumendo l'indirizzo di non dar corso ai lavori di realizzazione del parcheggio di piazza Paolo da Novi, circostanza della quale viene dato atto nell'accordo integrativo.

A giudizio del collegio, il ragionamento sopra accennato e più ampiamente riportato nella parte in fatto, pur acutamente prospettato, tuttavia non convince. In realtà, la decisione di non addivenire alla realizzazione del parcheggio di piazza Paolo da Novi, non è un aspetto estraneo alla

clausola di rinegoziazione, atteso che la delibera con la quale viene approvata la convenzione (cfr. pag. 7 dell'estratto delle deliberazioni della seduta del 12.3.1990), nell'introdurre la clausola in discorso, dà atto che resta "sin d'ora inteso che la fattibilità economico-finanziaria dell'operazione è stata fondata tra le parti sulla base di una realizzazione minima di almeno quattro autoparcheggi di quelli originariamente indicati dal comune". Orbene, poiché tra i parcheggi originariamente indicati dal Comune figura anche quello di piazza Paolo da Novi, non si può negare che la sua mancata realizzazione abbia concorso a realizzare le condizioni volute dalla clausola.

A parte quanto sopra, vi è poi un'altra serie di ragioni in base alle quali non si può negare la sussistenza del nesso di causalità tra il comportamento del B. e il danno subito dal Comune. Dette ragioni vanno anzitutto ricercate nella circostanza che, nel giudizio penale, il convenuto si sia preoccupato di formulare offerta reale al Comune di Genova per il risarcimento dei danni, da imputarsi per £. 100 milioni ai fatti relativi al procedimento in esame, essendo ben consapevole di esserne la causa.

Va poi osservato che, a conclusione del giudizio penale di primo grado, il B. fu anche condannato al risarcimento del danno, da liquidarsi in separato giudizio, a favore del Comune di Genova costituitosi parte civile. Affermava infatti il GIP nella più volte citata sentenza n. 107 del 15.3.1995: "Correttamente il Comune ha ritenuto non congrua l'offerta. Per quanto riguarda il parcheggio di Piazza della Vittoria, la sua quantificazione è indubbiamente complessa e dovrà essere effettuata in separato giudizio, dovendosi tuttavia qui rilevare, in relazione all'entità economica dell'operazione, che il danno derivato dall'introduzione della clausola di rinegoziazione (sia pure valutandosi il contributo dato anche dalla condotta di altri soggetti al prodursi del danno medesimo) appare di gran lunga maggiore della somma offerta".

E' pur vero che la Corte d'appello di Genova, in riforma della sentenza di primo grado, ha assolto il B. dal reato di cui al capo d) in rubrica (art. 323 co. 2 cp. 110 cp), relativo all'introduzione della clausola di rinegoziazione. Tuttavia, tale statuizione non apporta alla vicenda alcuna modifica sul piano fattuale, in quanto l'assoluzione è stata motivata con la formula: "perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato", in forza della modifica apportata all'art. 323 c.p. dalla legge n. 234/1997. Dunque, la pronuncia assolutoria non incide sulla materialità dei fatti, ma solo sulla loro qualificazione giuridica ai fini penali, lasciando inalterato il rapporto di consequenzialità, già accertato in primo grado, tra il comportamento e fatto dannoso.

D'altra parte, la domanda risarcitoria della parte civile venne confermata anche in appello per quanto riguarda il reato di concussione, reato anch'esso all'origine dei successivi fatti dannosi. Trattandosi di condanna generica al risarcimento dei danni, la suddetta statuizione sull'*an* è vincolante nel presente giudizio cui è rimessa la determinazione del quantum. Il giudice, infatti, ha evidenziato l'esistenza di un danno certo, ancorché non quantificabile in sede penale, e non di una mera eventualità dannosa. Al riguardo, la Corte di Cassazione ha stabilito che: "Nel giudizio civile per il risarcimento del danno, se il giudice penale ... non si sia limitato a statuire solo sulla potenzialità dannosa del fatto addebitato al soggetto condannato e sul nesso eziologico in astratto, ma abbia accertato e statuito sull'esistenza in concreto di detto danno e del relativo nesso causale, valgono sul punto i principi del giudicato" (cfr. Cassazione civile, sez. III, 11 gennaio 2001, n. 329).

Per quanto riguarda la determinazione del danno patrimoniale, va premesso che il procuratore regionale presso questa sezione giurisdizionale, con nota in data 28.3.2002, invitava il Comune di Genova a fornire, a fini istruttori, i seguenti elementi in ordine alla vicenda dei parcheggi di

piazza della Vittoria: "Al riguardo si fa presente la necessità che codesto ufficio provveda, o direttamente, o avvalendosi di perito esterno, ad accertare, quanto meno sotto un profilo di massima ed equitativo, l'entità del relativo pregiudizio in base alla comparazione delle offerte prodotte dalla società *Omissis* (già aggiudicataria della gara) e delle altre società partecipanti; delle successive offerte migliorative dell'*Omissis* (che costituì elemento decisivo per l'aggiudicazione) nonché dell'ancora successiva introduzione della clausola di rinegoziazione". Al successivo paragrafo, in termini operativi e metodologici il procuratore precisava che: "sarebbe necessario quantificare, in via equitativa, la differenza tra le medie delle offerte delle ditte concorrenti dell'*Omissis* e le effettive condizioni contrattuali dell'appalto aggiudicato all'*Omissis*, tenuto conto dell'avvenuta introduzione della clausola di rinegoziazione".

Il Comune di Genova incaricava pertanto il prof. ing. Ptr. P. che, con relazione in data 31.10.2003, provvedeva alla quantificazione del danno subito dall'amministrazione.

Nella citata perizia, ampiamente documentata e corredata di schede comparative, il consulente rassegnava le proprie conclusioni in merito ai quesiti di cui sopra, affermando che il valore dell'introito del Comune con riferimento alla media (rettificata) delle concorrenti ammonta a £. 14.652 milioni, mentre il valore dell'introito del Comune per l'aggiudicazione di *Omissis-Omissis* è di £. 3.750 milioni. Di conseguenza, secondo il consulente, "la differenza di £. 10.902 milioni fra gli introiti corrispondenti alle due situazioni di studio prese a riferimento, rappresenta il minore introito che il Comune di Genova avrebbe incassato affidando la concessione ad *Omissis-Omissis* (poi *Omissis*) invece che ad un possibile concorrente 'medio': soluzione, quest'ultima, che sarebbe stata certamente più remunerativa per il Comune medesimo. Tale minore introito pertanto coincide con il richiesto danno subito dal Comune, beninteso al momento della definizione dell'atto integrativo (rinegoziazione)".

Per giungere a tali conclusioni, il consulente premetteva che il pregiudizio economico subito dal Comune in relazione alla rinegoziazione dell'accordo va messo anzitutto in relazione con il raddoppio della durata della concessione, fino a 60 anni, ottenuto da *Omissis* in sede di accordo integrativo, a fronte dell'offerta di altri concorrenti di una gestione limitata a tempi ben più brevi. Osserva infatti l'ing. P. che: "Il meccanismo della concessione di costruzione e gestione prevede che il Comune (concedente) ottenga la costruzione degli autoparcheggi in cambio di un determinato periodo di gestione e del pagamento di un congruo canone da parte del Concessionario prescelto. ... Trascorso il periodo di gestione in concessione l'autoparcheggio ritorna *in toto* al Comune, che ha così la facoltà di gestirlo in proprio o affidarlo a terzi (lo stesso concessionario o altri) in gestione con riscossione di un canone (comunque sempre maggiore di quello versato dal concessionario al Comune concedente in fase di concessione: e ciò sia in caso di gestione diretta, sia in caso di affidamento). E' semplice capire che l'interesse del Comune concedente è, in fin dei conti, avere il periodo di concessione più breve possibile, per poter ritornare nel pieno possesso del parcheggio quanto prima ed ottenere quindi una più alta redditività" (dalla scheda "B 3" degli allegati alla relazione si evince che, se fosse stata accolta la proposta di *Omissis*, che aveva offerto una durata della convenzione di 29 anni, il canone riscuotibile dal 30° al 60° anno per il parcheggio sotterraneo di piazza della Vittoria sarebbe stato di 6.665 milioni, mentre nel caso di accoglimento della proposta di *Omissis*, con una durata della convenzione di 50 anni, sarebbe stato di 2.150 milioni dal 51° al 60° anno).

Alla luce di quanto sopra, gli introiti (o i mancati introiti) da prendere in considerazione ai fini del confronto sono stati individuati nella perizia come segue: 1) gestione delle soste nell'autoparcheggio interrato per tutto il periodo della concessione (canone di concessione concordato); 2) gestione delle soste nell'autoparcheggio interrato, ultimato il periodo di concessione, ove la concessione sia inferiore ai 60 anni (canone di concessione ottenuto mediante gestione diretta o in affidamento); 3) Introiti derivanti da soste in superficie. Non vengono invece prese in considerazione le subconcessioni, applicabili anche alle altre ditte offerenti e, pertanto, indifferenti nel confronto.

Gli introiti relativi all'offerta di ciascuna ditta sono poi stati comparati con riferimento alle seguenti tre fasi temporali (o *step*): fase di confronto selettivo informale; fase di trattativa durante il confronto – ridefinizione e affidamento; fase di rinegoziazione – atto integrativo. Le prime due fasi vengono sviluppate per avere una chiara e consequenziale visione di tutti i valori in gioco, fermo restando che ai fini della soluzione del quesito il solo elemento significativo è rappresentato dal terzo step, che rappresenta gli accordi definitivi dopo la rinegoziazione.

Peraltro, nella comparazione, il consulente ha tenuto conto della circostanza che i parcheggi, inizialmente previsti in circa 4.500 (in relazione ai sei parcheggi), si sono poi ridotti a 800 (in relazione al solo parcheggio di piazza della Vittoria lato Nord) e successivamente a circa 500 (dedotti i posti affidati a terzi in subconcessione e tenuto conto dei ritrovamenti archeologici). E, difatti, ha provveduto a "riparametrare" il canone, per tutte le offerte, sulla base degli 800 posti del parcheggio di piazza della Vittoria. Per la fase della rinegoziazione, poi, la riparametrazione di tutte le offerte è stata fatta tenendo conto della riduzione a 500 posti.

Dopo aver determinato, sulla base della comparazione sopra accennata, in £. 20.293 milioni il valore medio aritmetico delle offerte concorrenti, contro i 3.750 milioni del valore dell'offerta di *Omissis-Omissis*, il Consulente ha preso in considerazione la circostanza che "anche le altre ditte concorrenti dell'*Omissis-Omissis* si sarebbero trovate (qualora fossero state scelte dal Comune) a dover costruire e gestire un solo parcheggio (e nemmeno intero, come già visto in precedenza), anziché i sei parcheggi per i quali furono chiamati e sui quali avevano basato la propria rispettiva offerta". Ha provveduto pertanto a determinare un coefficiente correttivo "rispondente alla necessità oggettiva di riconoscere una maggiore remunerazione alle ditte concorrenti per compensare le diseconomie di scala, ovvero una incidenza di spesa (costi di produzione) certamente maggiore nel caso della realizzazione di un solo parcheggio (peraltro incompleto) rispetto ai sei per i quali era stata formulata l'offerta". Detto coefficiente è stato determinato nella percentuale del 27,8 %, sulla base della differenza tra i costi di costruzione esposti dalle ditte all'inizio del confronto e quelli determinati allorquando si è reso noto che i parcheggi da costruire e gestire sarebbero stati non più sei ma solamente uno. Quindi, defalcando la suddetta percentuale dalla media aritmetica, si ottiene il valore di £. 14.652 milioni, cui va dedotto il valore dell'offerta di *Omissis-Omissis* (pari a £. 3.750 milioni). La somma che ne risulta, pari a £. 10.902 milioni, rappresenta il più probabile valore del minor introito del Comune con riferimento alla media delle offerte delle ditte concorrenti, al momento della rinegoziazione.

Quanto sopra illustrato rende manifesta l'infondatezza della contestazione difensiva secondo la quale la perizia avrebbe effettuato una inammissibile comparazione tra il valore dell'offerta della *Omissis* all'esito della rinegoziazione e riferita alla concessione della sola piazza della Vittoria lato Nord, con quello delle proposte presentate dalle concorrenti nella pre-gara, riferite alla costruzione e gestione di un sistema di sei parcheggi. In base a quanto sopra riferito, infatti, è evidente che il Consulente ha tenuto pienamente conto della lamentata circostanza.

Per quanto riguarda l'ulteriore osservazione della difesa, in merito al fatto che lo stesso consulente abbia dichiarato che il danno sopra individuato avrebbe natura "virtuale", va osservato che l'ing. P. si riferisce al fatto che non fossero ancora intervenuti materiali pagamenti o effettive corrisposizioni di canoni. Tuttavia, a seguito dell'atto di transazione stipulato in data 30.12.2002 (che peraltro ha scarso rilievo sull'assetto contrattuale delineato) il rapporto si è ormai consolidato, sicché si può affermare che il danno attualizzatosi al momento della rinegoziazione rappresenti i minori introiti per il Comune distribuiti in tutto l'arco di durata della concessione.

Nel complesso, quindi, il collegio ritiene che la perizia esaminata, per il rigore e la precisione con cui è stata redatta, sia sicuramente idonea ad esprimere, con la maggiore approssimazione possibile, il complessivo danno patrimoniale emergente dalla vicenda, che va quindi definito in £. 10.902.000.000, pari a € 5.630.413,10.

Stabilito quanto sopra, va tuttavia osservato che il danno addebitabile alla condotta del B. non coincide con l'intera diminuzione patrimoniale accertata, ma va quantificato in via equitativa tenuto conto, sotto l'aspetto concausale, dei seguenti elementi: partecipazione nei fatti delittuosi di soggetti non perseguibili in questa sede; quota di danno astrattamente addebitabile agli amministratori e ai funzionari che hanno dato attuazione alla clausola di rinegoziazione. Va tenuto conto altresì del margine di aleatorietà insito in ogni valutazione periziale, nonché della possibile incidenza in termini di riduzione del danno dell'atto di transazione stipulato in data 30.12.2002.

Si ritiene pertanto equo determinare il danno patrimoniale di cui il B. deve rispondere nella somma complessiva di € 300.000,00 (trecentomila/00).

Passando ora al secondo aspetto di danno, conseguente alla lesione dell'immagine, non vi è dubbio che il comportamento del B., oltre al danno patrimoniale sopra contestato, abbia arrecato anche un sicuro nocumento all'onore e alla rispettabilità dell'amministrazione comunale di Genova.

Il convenuto, infatti, ha posto in essere condotte illecite in violazione del dovere di lealtà e fedeltà nei confronti dell'amministrazione rappresentata, svilendo il fine istituzionale della funzione che rivestiva e andando alla ricerca della propria utilità personale. Tutto ciò ha determinato, anche per la risonanza avuta attraverso i mezzi di informazione, suffragata da copiosa documentazione di stampa agli atti, una grave lesione all'immagine dell'amministrazione, con notevole discredito e perdita di prestigio della personalità pubblica.

La lesione in argomento costituisce danno risarcibile, atteso che il prestigio della Pubblica amministrazione è un interesse direttamente protetto.

Al riguardo, le sezioni riunite di questa corte, in una recente pronuncia su questione di massima (cfr. sentenza 10/2003/QM in data 12.3/23.4.2003), hanno precisato che la tutela dell'immagine delle pubbliche amministrazioni discende, con particolare evidenza, dal dettato costituzionale. E, difatti, a parte la generale previsione dell'art. 2 della Costituzione, relativa alla tutela delle formazioni sociali, assume rilievo il dettato dell'art. 97, primo comma, che fissa per l'agire amministrativo il principio di imparzialità e buon andamento, ulteriormente specificato dal legislatore ordinario nell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che individua parametri di trasparenza, economicità e produttività.

Ogni azione del pubblico amministratore o dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, in una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

Il diritto al risarcimento di questo interesse è azionabile avanti al giudice contabile, atteso che esso trova positivo, giuridico fondamento nella generale previsione dell'art. 82 del r.d. n. 2440 del 1923, dell'art. 52 del r.d. n. 1214 del 1934, dell'art. 18 del d.p.r. n. 3 del 1957 e delle norme ad esse successive, di integrazione e modifica, che finiscono per assumere, nell'ordinamento contabile, funzione integratrice della generale valenza dell'art. 2043 del codice civile. In proposito si osserva che la giurisdizione della Corte dei conti è stata ripetutamente riconosciuta dalla suprema Corte di cassazione (cfr. Cass. civ. ss.uu. sentenze n. 7642 del 10 luglio 1991, n. 3970 del 1993, n. 5668 del 25.6.1997, n. 744 del 25.10.1999 e n. 98 del 4.4.2000).

Appare quindi chiaro come il danno all'immagine di una pubblica amministrazione, inteso come sopra, non rientri nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile, ma sia una delle possibili manifestazioni del danno esistenziale, definito dalla giurisprudenza come un pregiudizio areddituale (prescinde dal reddito del danneggiato), non patrimoniale (non ha ad oggetto la lesione di beni o interessi patrimoniali, pur essendo suscettibile di valutazione economica), tendenzialmente omnicomprensivo (qualsiasi privazione, qualsiasi lesione di attività esistenziali del danneggiato può dar luogo a risarcimento).

Coerentemente ai principi sopra affermati, le sezioni riunite hanno poi stabilito che il danno all'immagine va qualificato come danno-evento e non come danno-conseguenza. E, difatti, la violazione di diritti di rilevanza costituzionale va incontro alla sanzione risarcitoria per il fatto in sé della lesione, indipendentemente dalle eventuali ricadute patrimoniali che la stessa possa comportare (danno-conseguenza).

Inoltre, la più recente giurisprudenza della Corte dei conti ha precisato che il danno all'immagine consiste nella lesione di beni immateriali inidonei a costituire oggetto di scambio e privi di valore di mercato, ma economicamente valutabili (Corte conti, sez. giurisd. Umbria 8.6.2001, n. 98; sez. II d'appello n. 338/A del 6 novembre 2000; sez. I n. 131/98/A del 12.5.1998). Pertanto, ai fini del danno all'immagine, l'evento dannoso non è esclusivamente connesso ad una *deminutio patrimonii*, ma piuttosto ad un fatto intrinsecamente dannoso proprio perché confliggente con interessi primari direttamente protetti dall'ordinamento costituzionale e finanziario contabile, i quali assurgono a beni giuridici la cui lesione può essere risarcibile in quanto suscettibile di valutazione economica (Corte conti, sez. I d'appello, n. 64/2002/A del 5.3.2002).

Sulla base dei riferiti orientamenti giurisprudenziali, deve essere quindi respinta l'eccezione difensiva circa la mancanza di prova di tale voce di danno per non essere stati provati gli esborsi in concreto effettuati dall'amministrazione al fine di ripristinare la propria immagine.

Accertata, sul piano ontologico, l'esistenza del danno all'immagine, occorre provvedere alla sua quantificazione. A tal fine, si ritiene che debba farsi luogo a valutazione equitativa, ex art. 1226 del codice civile, sulla base dei parametri all'uopo individuati dalla giurisprudenza, che la vasta elaborazione in corso ha provveduto a catalogare come oggettivi, soggettivi e sociali.

Nella fattispecie, va tenuto conto della gravità dell'episodio criminoso in contestazione, riguardante un pubblico amministratore rivestente un'alta carica rappresentativa all'interno di una importante amministrazione comunale. Va poi tenuto conto del *clamor fori* e/o della risonanza data dai mezzi di informazione di massa, documentata in atti da numerosi articoli di giornale, circostanza che, pur non integrando la lesione, ne indica tuttavia la dimensione, atteso che il discredito sarà via via maggiore a seconda della diffusione avuta dall'evento lesivo. Anche l'importo della tangente va considerato come parametro al quale commisurare il danno, ancorché in maniera non automatica, ma unitamente agli altri elementi propri della fattispecie.

Il collegio ritiene, pertanto, che il grave nocumento inferto all'immagine dell'amministrazione comunale di Genova, sulla base dei suindicati elementi di valutazione, vada determinato equitativamente nella somma complessiva di € 100.000,00 (centomila/00).

P.Q.M.

la sezione giurisdizionale della Corte dei conti della regione Liguria, definitivamente pronunciando

- condanna B. Gnn. al pagamento in favore dell'Erario e, nella specie, del Comune di Genova, della somma di € 300.000,00 (trecentomila/00), a titolo di danno patrimoniale e al pagamento della somma di € 100.000,00 (centomila/00), a titolo di danno all'immagine. Sulle predette somme sono dovuti gli legali dalla data di deposito della presente sentenza fino al soddisfo.
- condanna altresì il convenuto al pagamento delle spese di giudizio.

*[torna al Sommario](#)*

# CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Lombardia

Sentenza 31 maggio 2006, n. 214

*(Condanna alle spese di parte ricorrente soccombente)*

A. Corsetti: giudice unico.

## Svolgimento del processo

L'avv. G.M., ex segretario in servizio presso il Provveditorato agli studi di Catanzaro dal 1° ottobre 1974 al 10 settembre 1983, ha ottenuto, mediante il decreto 15 maggio 1987, n. 10924, la liquidazione della pensione spettante in base ad anni 33 di servizio utile (comprensivi del servizio svolto come militare e ricongiunto ex legge n. 29 del 1979). Con il decreto impugnato (di pari numero, datato 21 settembre 1998), viene riconosciuto il diritto alla integrale corresponsione dei benefici contrattuali di cui al d.P.R. n. 345 del 1983, con incremento dell'importo di pensione a.l. da lire 5.506.500 a lire 6.092.300 dal 1° gennaio 1984 (lire 6.352.600 dal 1° gennaio 1985).

Con precedenti ricorsi (iscritti ai nn. 7585 ed 8341), l'interessato lamentava l'ingiustizia del calcolo della base pensionabile eseguito dall'ex Provveditorato agli studi di Catanzaro – a suo dire insoddisfacente perché rapportata allo stipendio percepito presso il MIUR al momento del pensionamento anziché tener conto dei 33 anni di servizio utile - oltre alla corresponsione integrale dei benefici contrattuali di cui al d.P.R. n. 345 del 1983 ed alla restituzione di somme che l'istante presumeva indebitamente trattenute.

I predetti ricorsi vengono riuniti e respinti nel merito, ad esclusione della parte relativa alla restituzione delle somme inerenti il trattamento retributivo (sezione giur. Regione Lombardia, 18 ottobre 2000, n. 1920/00), risultando *per tabulas* sia l'avvenuta liquidazione della pensione in relazione ai 33 anni di servizio dedotti dalla parte e sia la riliquidazione della pensione con i miglioramenti economici derivanti dal d.P.R. n. 345 del 1983.

La decisione di prime cure viene confermata in appello (sezione III, 27 settembre 2002, n. 297/2002). Il giudice di appello dichiara poi inammissibile l'istanza di revocazione della sentenza di secondo grado, per la genericità dei motivi di diritto esposti e la mancata dimostrazione della pretesa falsità delle prove (sezione III, 27 ottobre 2003, n. 430/2003).

Concluso l'*iter* dinanzi alla giurisdizione contabile, l'interessato trasferisce le proprie ragioni al cospetto dell'A.G.O. che rileva il proprio difetto di giurisdizione in materia di pensioni pubbliche (Corte di appello di Milano, sez. lavoro, 17 novembre 2004, n. 791, a conferma di tribunale di Como, n. 90/2004).

Con l'attuale gravame (atto introduttivo depositato il 29 settembre 2005), viene reiterata la doglianza della mancata considerazione nella base pensionabile dell'intero periodo di servizio svolto dall'interessato e, inoltre, vengono chiesti interessi e rivalutazione monetaria sulle somme erogate in applicazione del CCNL n. 345/1983. Le stesse argomentazioni sono reiterate con atto di diffida giudiziale del 3 gennaio 2006 e memorie integrative del 16 febbraio e 12 maggio 2006.

Il CSA di Catanzaro, costituito in giudizio con memoria depositata il 6 aprile 2006, ha chiesto il rigetto del ricorso sulla base degli artt. 43 e 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo i quali la pensione, nel sistema di calcolo retributivo, è liquidata in relazione all'ultimo stipendio percepito, ossia applicando a tale voce le misure percentuali corrispondenti all'anzianità complessiva posseduta dal soggetto (67,4% per l'anzianità di 33 anni relativa all'interessato).

L'INPDAP di Como, costituito in giudizio con memoria dell'8 maggio 2006 ha chiesto, in via principale, la declaratoria del difetto di legittimazione passiva dell'istituto (nella propria qualità di ordinatore secondario di spesa) e, in via subordinata, il rigetto del ricorso nel merito – con vittoria di onorari e spese - salvo applicazione, in caso di accoglimento, del termine di prescrizione quinquennale e del divieto di cumulo tra interessi e rivalutazione monetaria.

E' presente agli atti anche una denuncia alla Procura della Repubblica di Catanzaro nei confronti dei funzionari del CSA di Catanzaro, ricevuta dalla Regione carabinieri di Menaggio, stazione di Menaggio, in data 16 gennaio 2006, per presunte arbitrarie condotte dei pubblici ufficiali preventivamente diffidati ad accogliere le pretese pensionistiche dell'avv. M..

All'udienza, udite le parti comparse, si è data lettura del dispositivo di cui si illustrano i motivi in fatto e in diritto.

#### Motivi della decisione

In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva svolta dall'istituto previdenziale con l'atto di costituzione in giudizio. Va, infatti, ravvisata la legittimazione passiva concorrente sia dell'amministrazione che liquida il trattamento di quiescenza che dell'ente che esegue tale liquidazione (C. conti, sez. III, 4 luglio 2001, n. 175/A), ferma restando l'istituzione presso l'INPDAP, per effetto dell'art. 2, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335, della gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato,

già operativa per il personale della scuola dal 1° settembre 2000; pertanto, l'attuale assetto delle competenze presuppone la successione dell'istituto nei rapporti attivi e passivi già di competenza dell'amministrazione scolastica.

Nel merito l'oggetto del contendere nel presente giudizio consiste in duplice motivo:

- 1) la mancata considerazione nella base pensionabile dell'intero periodo di servizio svolto dall'interessato;
- 2) l'omessa attribuzione, in sede di riliquidazione della pensione ex d.P.R. n. 345/1983, di interessi e rivalutazione monetaria sulle maggiori somme erogate.

Entrambe le questioni sono state decise da questa corte con efficacia di giudicato, per cui il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Va, infatti, rilevato che il giudicato formatosi in un precedente procedimento tra le stesse parti (cosiddetto giudicato esterno) costituisce materia di eccezione in senso lato e, come tale, è rilevabile senza preclusioni anche d'ufficio (cfr., Corte di cassazione, ss.uu. 25 maggio 2001, n. 226; id., sez. lavoro, 14 giugno 1999, n. 5886 nonché questa sezione, 21 febbraio 2003, n. 240), ad evitare il rischio di *bis in idem* e, quindi, la duplicazione dei processi.

In particolare, il primo motivo di ricorso è sostanzialmente reiterativo dei gravami riuniti decisi da questa sezione con sentenza 18 ottobre 2000, n. 1920/00, mediante i quali l'interessato contesta il calcolo della pensione come effettuato dal decreto impugnato, poiché il servizio complessivamente svolto dal medesimo (per complessivi anni 33) è stato sì valutato ai fini dell'anzianità pensionistica ma non ai fini della progressione in carriera. Con la menzionata sentenza, il giudice di prime cure ha ritenuto legittima la determinazione della pensione effettuata dal CSA di Catanzaro, affermando che "la pensione è stata liquidata (cfr. decreto n. 10924 del 21 settembre 1998) per anni 33 di servizio utile per cui nessuna ulteriore pretesa può essere avanzata per questo aspetto" (sezione Lombardia, 1920/00, pag. 4).

La pronuncia di rigetto viene confermata da parte del giudice di appello (sezione III, 27 settembre 2002, n. 297/2002) che, successivamente, deve dichiarare inammissibile l'istanza di revocazione della sentenza di secondo grado, per la genericità dei motivi di diritto esposti e la mancata dimostrazione della pretesa falsità delle prove (sezione III, 27 ottobre 2003, n. 430/2003).

Il ricorso odierno, oltre ad avere lo stesso *petitum* dei gravami già respinti dal giudice contabile (senza considerare la declatoria di difetto di giurisdizione da parte dell'A.G.O., su cui, cfr. Corte di appello di Milano, sez. lavoro, 17 novembre 2004, n. 791, a conferma di tribunale di Como, n. 90/2004), non aggiunge motivi ulteriori da quelli precedentemente esposti.

Vengono così invocate le norme del d.P.R. n. 1092 del 1973 in materia di riunione e ricongiunzione di servizi, disposizioni di cui l'amministrazione ex datrice di lavoro ha già tenuto conto ai fini del calcolo dell'anzianità utile a pensione (giungendo alla misura complessiva di anni 33) e presupposte dal decreto di liquidazione della pensione sul quale questa corte si è espressa con efficacia di giudicato.

Né possono essere considerate rilevanti le valutazioni conclusive del ricorrente il quale chiede conforto all'ente previdenziale resistente sulla presunta violazione dell'art. 114 del d.P.R. n. 1092 del 1973 da parte del CSA di Catanzaro, nonché sulla circostanza che l'importo della pensione sarebbe stato più elevato qualora l'intero servizio riconosciuto utile a pensione fosse stato svolto presso la stessa amministrazione. Sono infatti note le regole di calcolo della pensione nel sistema retributivo avuto riguardo, in particolare, alla commisurazione di essa all'ultimo stipendio percepito che, nel caso dell'interessato, è quello erogato dal MIUR.

Con riguardo al secondo motivo di ricorso – diretto ad ottenere interessi e rivalutazione monetaria sulle somme erogate in applicazione dell'accordo contrattuale approvato con d.P.R. n. 345/1983 - si rammenta che anche la relativa questione è preclusa dal giudicato.

Il diritto alla corresponsione integrale dei benefici contrattuali è stato infatti soddisfatto mediante il succitato decreto di riliquidazione della pensione n. 10924 del 21 settembre 1998 e di ciò si dà atto con la sentenza emanata dalla sezione Lombardia, 18 ottobre 2000, n. 1920/00 che, per questo motivo, rigetta la relativa pretesa.

Anche se non vi è un'esplicita pronuncia sugli accessori del diritto riconosciuto in sentenza, la questione resta preclusa, perché non sollevata in prime cure né riproposta nel successivo grado del giudizio. Infatti, la sua mancata proposizione denota acquiescenza della parte sul punto specifico, con conseguente applicazione del principio secondo cui il giudicato copre il dedotto e deducibile.

Nella specie, non vi è dubbio circa la possibilità giuridica di far valere la questione nel precedente contenzioso, possibilità già concretamente esercitabile nel corso del giudizio di primo grado, dal momento che gli arretrati sono stati erogati “all'inizio del 2000” (nuovo atto introduttivo, pag. 1) mentre l'udienza di trattazione si è svolta in data 4 ottobre 2000. Si aggiunge che la circostanza dell'incompleta soddisfazione del diritto ai benefici contrattuali neppure fu sollevata in fase di appello che, pertanto, si conclude con una sentenza confermativa della pronuncia di primo grado, anche sui miglioramenti economici.

Per tutte le suesposte considerazioni, il ricorso proposto è inammissibile, controvertendosi in materia già coperta da giudicato.

Le spese di lite seguono il criterio ordinario della soccombenza ex art. 91 c.p.c., non ravvisando questo giudice alcun giusto motivo di compensazione ex art. 92 c.p.c., come riformulato dall'art. 2, co. 1, lett. a), l. 28 dicembre 2005, n. 263. Per unanime giurisprudenza, la regola della soccombenza ha fondamento obiettivo, per la necessità di tutelare integralmente il diritto *sub iudice* (affinché l'attività processuale non torni a danno di chi ha ragione) e, correlativamente, di non gravare di spese la parte resistente vittoriosa. Pertanto, il regolamento delle spese è disposto d'ufficio, indipendentemente dalla richiesta delle parti (nella specie presente soltanto per l'ente previdenziale resistente).

Premesso che le “spese di giudizio” nel giudizio pensionistico sono soltanto quelle relative alla rappresentanza e difesa in giudizio delle parti, per l'esenzione “dall'imposta di bollo, di registro e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura” degli atti relativi alle controversie lavoristiche e previdenziali disposta dall'art. unico della l. 2 aprile 1958, n. 319, come sostituito dall'art. 10, della l. 11 agosto 1973, n. 533, si

osserva che, nella specie, non ricorre la speciale esenzione prevista dall'art. 152, disp. att. c.p.c., come sostituito dall'art. 42, co. 11, del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni, in l. 24 novembre 2003, n. 326.

Quest'ultima norma, ritenuta applicabile al processo pensionistico in forza del rinvio di cui all'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933, esclude la condanna del ricorrente al pagamento delle spese “quando (egli) risulti titolare, nell' anno precedente a quello della pronuncia, di un reddito imponibile ai fini IRPEF, risultante dall'ultima dichiarazione, pari o inferiore a due volte l'importo del reddito stabilito ai sensi degli articoli 76, commi da 1 a 3, e 77 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.” La condanna alle spese è, invece, sempre ammessa in caso di lite temeraria, ipotesi regolata dall'art. 96, co. 1. c.p.c. (art. 152, disp.att. c.p.c.). Ogni accertamento in merito è comunque superfluo se l'interessato è in possesso di un reddito superiore ai limiti indicati.

La condizione reddituale che dà diritto alla predetta esenzione deve essere dimostrata dall'interessato, il quale trovandosi nella situazione richiesta dalla norma “con riferimento all'anno precedente a quello di instaurazione del giudizio ... formula apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione nelle conclusioni dell'atto introduttivo e si impegna a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito verificatesi nell'anno precedente.”

In mancanza di tale attestazione, deve concludersi per il superamento dei limiti di reddito fissati dalla norma, tanto più considerando la qualifica avvocatizia ricoperta dal ricorrente-difensore in proprio e, quindi, la sicura cognizione di tale onere da parte del medesimo.

Per quanto concerne la quantificazione delle spese legali sostenute dalle amministrazioni resistenti in caso di vittoria, è noto che esse abbiano facoltà di difendersi in giudizio mediante propri funzionari, secondo la regola generale stabilita per le amministrazioni statali (art. 3, r.d. 30 gennaio 1933 n. 1611) e per gli altri enti pubblici (art. 69, co. 16, della l. 23 dicembre 2000, n. 388), così come è palese che i dipendenti pubblici non sono soggetti alla disciplina della c.d. tabelle forensi per quanto riguarda la liquidazione dei diritti e degli onorari di causa, non appartenendo alla categoria professionale degli avvocati (sul punto cfr. questa sezione, 13 aprile 2006, n. 253).

Pertanto, devono essere rimborsate le spese effettivamente sostenute dalle amministrazioni resistenti per lo svolgimento delle difese e la partecipazione alle udienze. In mancanza di apposita notula da parte delle medesime, l'entità delle stesse è determinata in via forfetaria sulla base della retribuzione erogata ai funzionari che hanno avuto in cura l'affare (euro 15,00 orarie, tenendo conto dello stipendio netto percepito da un impiegato di livello C), rapportata alle ore di servizio presuntivamente necessarie per predisporre le memorie difensive (ore otto) e presenziare all'udienza (ore quattro). Considerato che l'amministrazione ex datrice di lavoro non è intervenuta all'udienza, le spese ad essa pertinenti ammontano in euro 120,00, mentre le spese da rimborsare all'ente previdenziale ammontano in euro 180,00. Nel complesso vi è condanna dell'interessato alla refusione delle spese di giudizio per euro 300,00.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, in composizione monocratica:

- dichiara inammissibile il ricorso proposto da G.M., per precedente giudicato;
- condanna l'interessato al pagamento delle spese di giudizio in favore degli enti convenuti (CSA Catanzaro e INPDAP Como), ammontanti complessivamente in euro 300,00 (trecento/00), distribuite come in parte motiva.

Così deciso in Milano, il 18 maggio 2006.

*[torna al Sommario](#)*

## CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Lombardia

Sentenza 14 giugno 2006, n. 372

*(Giurisdizione della Corte dei conti e sindacato di un contratto collettivo decentrato)*

Giuseppe Nicoletti: presidente;  
Vito Tenore: estensore;  
Massimiliano Atelli: magistrato.

Procura regionale (p.m. Barretta e Spadaio) c. Act. e altri (avv. Lopez) e Amd. (avv. Romano).

### Sentenza

nel giudizio di responsabilità, ad istanza della Procura regionale, iscritto al numero 23391 del registro di segreteria, nei confronti di: Act.Pl., Prl.Csr., Ctt.Mrt., Gll.Srg., Clm.Osl., Clm.Mrl., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Aldo Lopez e presso lo stesso selettivamente domiciliati in Milano, Galleria San Carlo n. 6 e Amd.Srg., rappresentato e difeso dall'avv. Ercole Romano e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Milano, viale Bianca Maria n. 23;  
letta la citazione in giudizio ed esaminati gli altri atti e documenti fascicolati;  
richiamata la determinazione presidenziale con la quale è stata fissata l'udienza per la trattazione del giudizio;  
ascoltata, nelle due udienze pubbliche, la relazione del magistrato designato prof. Vito Tenore e uditi gli interventi del pubblico ministero nella persona del sostituto procuratore generale dr. Gaetano Barretta e del procuratore regionale dr. Domenico Spadaro;  
viste le leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e 20 dicembre 1996, n. 639.

### Fatto

Con atto di citazione depositato il 25 novembre 2005, la Procura regionale Lombardia conveniva innanzi a questa sezione giurisdizionale, dopo una segnalazione dell'11.5.2004 di alcuni consiglieri del Comune di Inzago, i convenuti in epigrafe, esponendo quanto segue:  
a) che, con contratto collettivo decentrato 19.1.2000, asseritamene attuativo dell'art. 22 del CCNL nazionale enti locali 1.4.1999 relativo al quadriennio 1998-2001, il Comune di Inzago, in persona dei delegati di parte pubblica Ctt.Mrt. (assessore comunale) e Clm.Mrl. (funzionaria comunale), aveva operato una riduzione da 36 a 35 delle ore settimanali del personale "adibito a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale", con estensione della riduzione, dal 2001, a tutti i lavoratori dell'ente;

- b) che la giunta comunale di Inzago, in persona dei sigg. Act.Pl., Prl.Csr., Ctt.Mrt., Gll.Srg. e Clm.Osl., con delibera 10.1.2001 n. 8, aveva assunto, senza alcun rilievo critico del segretario comunale dr. Amd.Srg., un "atto di indirizzo" volto a pungolare i responsabili dei servizi dell'ente a dare attuazione alla predetta riduzione oraria a 35 ore in attuazione dell'accordo decentrato 19.1.2000;
- c) che con successivo contratto collettivo decentrato 21.3.2001, il Comune di Inzago, sempre in persona dei delegati di parte pubblica Ctt.Mrt. e Clm.Mrl., aveva ribadito la predetta riduzione da 36 a 35 delle ore settimanali del personale, anche se con modalità diverse da quelle indicate nella delibera di giunta 10.1.2001 n. 8;
- d) che tale riduzione oraria si era protratta dal gennaio 2001 al gennaio 2004, data in cui, su impulso del segretario comunale e in attuazione del sopravvenuto art. 45, CCNL nazionale enti locali 22.1.2004 relativo al quadriennio 2002-2005, i responsabili di servizio avevano ripristinato l'orario settimanale di 36 ore;
- e) che tale generalizzata riduzione oraria era illegittima e frutto di colpa grave dei convenuti, in quanto in palese contrasto con l'art. 17 del CCNL nazionale enti locali 6.7.1995 relativo al quadriennio 1994-1997 ostativo alla predetta riduzione oraria e con l'art. 22, CCNL nazionale enti locali 1998-2001, richiedente tassativi presupposti per la riduzione *de qua* (turnazione o programmazione plurisettimanale; miglioramento delle attività istituzionali e, in particolare, ampliamento dei servizi all'utenza) assenti nel caso di specie, caratterizzato dalla generalizzata riduzione oraria per tutti i dipendenti comunali;
- f) che la predetta riduzione oraria a 35 ore a favore di 43 dipendenti non legittimati nell'arco temporale gennaio 2001-gennaio 2004, aveva arrecato un danno erariale, da erogazione di maggiori somme a fronte di minor prestazione lavorativa resa, pari a euro 41.162,88;
- h) che le deduzioni inviate in riscontro al notificato invito e le dichiarazioni rese in sede istruttoria dai convenuti, volte a valorizzare sia il conseguito miglior funzionamento dei servizi in osservanza dell'art. 22, CCNL nazionale enti locali 1998-2001, sia il mancato annullamento del contratto decentrato, non avevano escluso l'ipotizzato danno erariale.

Tutto ciò premesso, la Procura attrice chiedeva la condanna *pro-quota* dei convenuti al ristoro del cennato danno di euro 41.162,88, oltre accessori, secondo il seguente riparto: a) Ctt.Mrt. e Clm.Mrl. per il 25% ciascuna; b) Act.Pl., Prl.Csr., Gll.Srg., Clm.Osl. e Amd.Srg. per il 10% ciascuno.

In fase istruttoria il Comune di Inzago, con nota 6.3.2006 n. 3958, comunicava che parte del personale comunale (18 unità) aveva aderito alla richiesta di effettuare un piano di recupero delle ore lavorative non prestate sulla base del contratto collettivo decentrato 19.1.2000, con conseguente decurtabilità della somma di euro 18.658,60 dall'importo del danno erariale ipotizzato dalla Procura.

Si costituivano i convenuti Act.Pl., Prl.Csr., Ctt.Mrt., Gll.Srg., Clm.Osl., Clm.Mrl., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Aldo Lopez, chiedendo in via preliminare che il collegio disponesse l'integrazione del contraddittorio nei confronti sia dei rappresentanti delle RSU che avevano sottoscritto, con i rappresentanti comunali evocati in giudizio, l'accordo decentrato 21.3.2001 all'origine dell'asserito danno, sia dei funzionari dell'ARAN che avevano controllato e certificato la conformità del predetto accordo decentrato al CCNL nazionale.

Sempre in via pregiudiziale, la difesa dei convenuti eccepiva il difetto di giurisdizione di questa corte sia in materia di sindacato sulla interpretazione del CCNL, spettante *ex lege* (art. 64, d.lgs. n. 165 del 2001) alle parti stipulanti ed alla Corte di cassazione, sia sulla asserita

nullità dei contratti collettivi decentrati, nella parte in cui avevano stabilito la riduzione oraria *de qua*, per contrasto con il CCNL, materia devoluta per legge al giudice ordinario del lavoro e non suscettibile di applicazione del potere di disapplicazione da parte del giudice contabile.

Nel merito, i convenuti ribadivano la assenza di colpa grave nel proprio comportamento, stante la piena conformità a fonti legislative (art. 13, d.lgs. 8.4.2003 n. 66) e contrattuali (art. 22, CCNL 1.4.1999 di comparto 1998-2001) della riduzione oraria settimanale a 35 ore dell'orario di lavoro nel Comune di Inzago e la piena rispondenza di detta riduzione oraria al miglioramento del servizio reso dal Comune al pubblico, attraverso l'uniformità degli orari rispetto all'utenza, l'ampliamento dei servizi all'utenza stessa, l'apertura anche il sabato dei servizi al pubblico, l'articolazione oraria in più turni con la previsione di due rientri pomeridiani compensati da una mattina di chiusura, il tutto realizzato in parallelo ad una complessiva riorganizzazione della dotazione organica, approvata con delibera 27.9.2000 n. 206.

Chiariva la difesa dei convenuti che l'orario settimanale era stato successivamente riportato a 36 ore in ottemperanza al sopravvenuto art. 45 del CCNL 2002-2005.

In via conclusiva, la difesa dei convenuti eccepiva altresì, in primo luogo, l'assenza di danno erariale atteso il computo stipendiale dei fruitori della riduzione a 35 ore secondo criteri (c.d. coefficiente 156) conformi alla vigente normativa, il mancato incremento dello straordinario e il miglioramento dell'efficienza dei servizi comunali, ed invocava poi la riduzione dell'addebito o, comunque, una imputazione del *quantum* che tenesse conto del contributo causale di altri soggetti non evocati in lite.

Si costituiva il segretario comunale dr.Amd.Srg., rappresentato e difeso dall'avv. Ercole Romano, eccependo preliminarmente il difetto di nesso causale tra il danno arrecato e la propria condotta, essendosi egli incardinato, quale segretario comunale, in data 14.9.2000, ben successiva all'accordo contrattuale decentrato 19.1.2000, all'origine del danno *de quo*, ed essendo la successiva delibera di giunta 8/2001, cui aveva partecipato, meramente attuativa di una scelta (asseritamente dannosa) già effettuata con il cennato accordo 19.1.2000, poi doppiato dal successivo accordo decentrato 21.3.2001 al quale egli era stato estraneo. In via gradata, eccepiva l'assenza di colpa grave nell'assunzione della delibera di giunta n. 8 del 2001, in quanto assunta in buona fede in ottemperanza all'accordo decentrato 19.1.2000, a sua volta attuativo dell'art. 4 del CCNL 1.4.1999 che sembrava consentire la riduzione oraria oggetto di causa, così ingenerando un giustificato affidamento dei deliberanti. In via ulteriormente gradata, il convenuto eccepiva l'assenza di un proprio obbligo *ex lege* (l. n. 127 del 1997) di verifica sulla legittimità dei deliberati di giunta ed invocava comunque la valutazione, in sede di quantificazione del danno, dei vantaggi comunque percepiti dall'ente comunale.

All'udienza dell'11 aprile 2006, sentito il magistrato relatore prof. Vito Tenore, la Procura regionale, in persona del sostituto procuratore generale predetto, insisteva sulla pretesa al ristoro del danno arrecato all'amministrazione comunale, senza, allo stato, alcuna riduzione, in considerazione della mera prospettiva di una futura disponibilità al predetto parziale intervenuto recupero orario. I difensori dei convenuti ribadivano gli argomenti esposti in comparsa di costituzione.

Con ordinanza istruttoria dell'11.4.2006 il collegio chiedeva chiarimenti alle parti e la Procura attrice depositava nota esplicative inviate dal Comune di Inzago il 18 e 19.4.2006.

Quindi la causa all'udienza del 4.5.2006 veniva trattenuta in decisione.

## Diritto

1. La fattispecie sottoposta al vaglio dell'adita sezione giurisdizionale attiene alla pretesa risarcitoria azionata dalla Procura regionale Lombardia nei confronti di amministratori comunali, segretario comunali e parti pubbliche stipulanti contratti collettivi decentrati, per un danno derivante dall'illegittima riduzione dell'orario settimanale (da 36 a 35 ore) di 43 dipendenti del Comune di Inzago, in non corretta applicazione di previsioni ostative alla generalizzata restrizione oraria contenute in sovraordinate fonti contrattuali nazionali.

2. In via preliminare va disattesa l'eccezione formulata dall'avv. Lopez, patrono di taluni convenuti, afferente la mancata evocazione in giudizio degli asseriti restanti coautori degli illeciti alla base del presente contenzioso (rappresentanti delle RSU che avevano sottoscritto, con i rappresentanti comunali citati in giudizio, l'accordo decentrato 21.3.2001 all'origine dell'asserito danno; funzionari dell'ARAN che avevano controllato e certificato la conformità del predetto accordo decentrato al CCNL nazionale): difatti, fermo restando il preliminare accertamento del reale concorso causale di detti soggetti alla verifica dell'ipotizzato illecito (tema di seguito vagliato al punto 5., lett.a), in generale la scelta dell'attrice Procura di evocare in giudizio alcuni soltanto dei coautori di un illecito è frutto di una scelta insindacabile da parte della sezione giurisdizionale, che potrà valutare l'eventuale mancata partecipazione al giudizio di detti coautori solo sotto il profilo del *quantum* di quota di danno residuo imputabile ai soggetti citati. In altre parole, a fronte di un supposto danno erariale, al Procuratore presso la Corte di conti spetta di indagare sull'apporto causale e di valutare l'elemento soggettivo, dolo o colpa grave, insito nelle condotte tenute dai presunti responsabili legati all'amministrazione da un rapporto di servizio, sì da convenire in giudizio coloro che sono ritenuti meritevoli della condanna risarcitoria per la parte del pregiudizio patrimoniale cagionato; al giudice contabile spetta, invece, di giudicare la parte citata e nel far ciò gli compete anche il potere di modulare, se del caso, il *quantum debeatur*, ossia di determinare il danno da imputare anche in considerazione delle condotte casualmente rilevanti di soggetti estranei al processo, siano essi soggetti pubblici o privati (legati o meno da rapporto di servizio con la p.a. danneggiata), qualora dovesse emergere che con le loro condotte vi abbiano avuto parte, così da evitare che i soggetti citati in giudizio debbano sopportare il peso di un risarcimento che invece sarebbe spettato in parte ad altri se ritualmente convenuti o, comunque, anche se non evocabili in giudizio (in quanto sottratti alla giurisdizione contabile), apportatori, sul piano causale, di un contributo alla verifica del danno.

Ne consegue che non è necessaria l'integrazione del contraddittorio nei confronti di presunti ulteriori coautori del danno erariale *sub iudice*, potendo il giudicante imputare ai convenuti il *quantum* ad essi addebitabile pro quota (sul punto, *ex pluribus*, C.conti, sezione giurisdizionale Regione Calabria, 21 febbraio 2006 n. 249).

3. Sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione di questa corte sia in materia di sindacato sulla interpretazione del CCNL, spettante *ex lege* (art. 64, d.lgs. n. 165 del 2001), secondo la difesa di taluni convenuti, in via esclusiva alle parti stipulanti ed alla Corte di cassazione, sia sulla cognizione circa la asserita nullità dei contratti collettivi decentrati, nella parte in cui avevano stabilito la generalizzata riduzione oraria *de qua*, per contrasto con il CCNL, materia devoluta *ex lege* al giudice ordinario del lavoro e non suscettibile di applicazione incidentale del potere di disapplicazione da parte del giudice contabile.

Osserva sul punto il collegio che il sindacato della corte sulle predette previsioni contrattuali o su provvedimenti amministrativi non avviene *principaliter*, ma *incidenter tantum*, al solo fine di cogliere, in caso di acclarata macroscopica violazione del dettato normativo o di sovrastanti fonti contrattuali nazionali da parte dei convenuti che ne dovevano fare retta e legittima applicazione in sede di contrattazione decentrata, profili di illiceità comportamentale forieri di danno erariale. In altre parole, questa corte non si sostituisce né si aggiunge agli organi giurisdizionali (a.g.o.) o istituzionali (controparti sindacali) preposti *ex lege* al sindacato o all'interpretazione autentica di clausole dei CCNL, ma si limita a verificare la corretta e ragionevole applicazione di detti contratti collettivi, la cui inosservanza (o la cui cattiva osservanza) da parte di amministratori o funzionari pubblici può tradursi in un danno erariale devoluto alla giurisdizione contabile, che deve dunque istituzionalmente leggere ed interpretare norme, legislative o contrattuali, per coglierne la portata ed il significato ragionevole al fine di valutare la corretta applicazione delle stesse da parte dei convenuti.

D'altro canto una condotta dannosa per le casse pubbliche può trarre origine sia dall'adozione di atti amministrativi illegittimi da parte di amministratori o dipendenti pubblici, sia dalla sottoscrizione da parte degli stessi di contratti (quali quelli lavoristici) non conformi a legge o, come nel caso *sub iudice*, a sovrastanti fonti negoziali: in entrambi i casi, quale che sia lo strumento, unilaterale o consensuale, adottato, ciò che in sede giuscontabile viene in rilievo è il "comportamento gestionale" dannoso tradottosi in tale manifestazione volitiva, pubblicistica o privatistica e non già l'annullamento o la modifica di quest'ultima, sindacata, si ripete, solo *incidenter tantum* da questa corte.

4. Ciò chiarito e venendo al merito, occorre precisare che l'attrice Procura si duole in citazione non già, genericamente, della avvenuta riduzione oraria da 36 a 35 ore lavorative settimanali, scelta gestionale in astratto lecita in quanto avallata dal dato contrattuale nazionale soprarichiamato, ma del fatto che nell'applicare in concreto tale riduzione siano stati superati i puntuali limiti contrattuali nazionali, avendo i convenuti, con l'art. 3, co.2 del contratto decentrato 19.1.2000 (e successiva delibera "pungolatoria" di giunta 8/2001), esteso, dal 2001, la restrizione oraria a 35 ore settimanali anche a "tutti i lavoratori dell'ente" e, dunque, anche a 43 soggetti non "adibiti a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale ai sensi dell'art. 17, co. 4, lett. b) e c) del CCNL del 6.7.1995", come tali non abilitati a poter fruire della contrazione oraria in base al chiaro disposto dell'art. 22, co.1 del sovraordinato CCNL di comparto 1.4.1999 (anni 1998-2001) e ciò anche alla luce del generale regime orario di 36 ore statuito dall'art. 17, CCNL 6.7.1995 (quadriennio 1994-1997), non abrogato né disapplicato dai successivi CCNL (v. art. 28, CCNL 1.4.1999) e solo parzialmente derogato (con riduzione a 35 ore) dal CCNL 1.4.1999 nelle sole tassative ipotesi predette (art. 22 co.1 cit.).

Giova chiarire, in fatto, che a seguito delle note esplicative inviate dal Comune di Inzago il 18 e 19 aprile 2006 in ottemperanza a espressa richiesta istruttoria della corte, pare evidente che i predetti 43 dipendenti non erano "adibiti a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale ai sensi dell'art. 17, co. 4, lett. b) e c) del CCNL del 6.7.1995", in quanto si limitavano ad assicurare "in forma autogestita i vari servizi nella giornata del sabato, recuperando le ore prestate, in detta giornata, nel corso della settimana" (v. nota 19.4.2006 n. 6547): evidente appare, a fronte di detto anomalo sistema di "autogestione", l'assenza di una formale articolazione dell'orario di

lavoro in cicli di turnazione o di programmazione settimanale ed il contrasto di tale atipico regime con i rituali sistemi di turnazione e di orario settimanale regolamentati espressamente dagli art. 17, co. 4, lett. c) (che richiama l'art. 13, d.P.R. n. 286 del 1987) e 17, co. 4, lett.b) del CCNL 6.7.1995 cit..

Orbene, tale ampliamento generalizzato dei lavoratori abilitati a fruire della contrazione lavorativa a 35 ore settimanali nel periodo gennaio 2001-gennaio 2004 disposto dal contratto decentrato 19.1.2000, viola il divieto legislativo di sottoscrizione "in sede decentrata (di) contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali" (art. 40, co. 3, d.lgs. n. 165 del 2001), e le relative clausole erano dunque affette da "nullità" e come tali inapplicabili (art. 40, co. 3, cit.).

Tale condotta è frutto di evidente colpa grave delle parti stipulanti l'accordo decentrato 19.1.2000 (art. 3, co. 2), stante l'inequivoca formulazione della sovraordinata e inderogabile previsione contrattuale nazionale, che non si prestava, per la sua chiarezza, ad alcun dubbio interpretativo, consentendo (art. 22 cit.) la contrazione oraria *de qua* solo a favore di lavoratori "adibiti a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale ai sensi dell'art. 17, co. 4, lett. b) e c) del CCNL del 6.7.1995", e, dunque, non a favore di tutti i dipendenti del Comune di Inzago.

Sul piano etiologico-causale, a parziale rettifica di quanto reclamato dalla attrice Procura, tale colpevole condotta è ascrivibile in modo decisamente prevalente (60% del danno) ai firmatari del cennato accordo decentrato 19.1.2000 (art. 3, co. 2), *condicio sine qua non* del successivo intervento della giunta (delibera 8/2001) volto a sollecitare i responsabili di settore a dare piena attuazione all'illegittimo disposto contrattuale decentrato. Inoltre, con successivo contratto collettivo decentrato 21.3.2001, il Comune di Inzago, sempre in persona dei delegati di parte pubblica Ctt.Mrt. e Clm.Mrl., ha ribadito la predetta riduzione da 36 a 35 delle ore settimanali del personale, anche se con modalità diverse da quelle indicate nella delibera di giunta 10.1.2001 n. 8, così reiterando colposamente l'iniziale scelta negoziale illegittima.

Ai componenti di giunta che ebbero ad assumere la predetta delibera 8/2001 ed al segretario comunale dr.Amd. va invece ascritto, nella misura del 40% frazionabile in quote eguali, il colpevole comportamento "pungolatorio" nei confronti dei responsabili di settore a dare attuazione ad un illegittimo (*rectius* nullo, v. *supra*) disposto contrattuale dannoso per l'ente, invece di stimolare le parti contrattuali ad un intervento di rettifica o revoca della clausola *de qua* (art. 3, co. 2, accordo decentrato), o, almeno, di indirizzare i capo-struttura alla non applicazione dell'illegittimo dato negoziale.

Non va dimenticato che l'assunzione della carica di membro di una giunta comunale impone, anche per soggetti privi di adeguata cultura giuridica o tecnica e anche in piccoli Comuni ove l'attività politica non è svolta professionalmente, la doverosa conoscenza del minimale quadro normativo di riferimento che regola le materie oggetto di deliberazione, come nel caso di specie, e non può delegarsi tale obbligo di doveroso riscontro normativo a soggetti terzi, risultando altrimenti deresponsabilizzabile, con tale "delega" ogni scelta operata dall'organo comunale. La predetta delibera "pungolatoria" verso i capi struttura rappresenta inoltre una evidente scelta gestionale e non già politica posta in essere da organi politici, che, come tale, involge la loro responsabilità per il danno successivamente arrecato alle casse comunali.

Quest'ultima condotta colpevole caratterizza anche il segretario comunale dr. Amd. che, in considerazione della specifica professionalità giuridico-amministrativa e dei compiti gestionali cui è *ex lege* preposto, ben avrebbe potuto e dovuto cogliere e segnalare, non solo in sede deliberativa, ma anche e soprattutto nella successiva fase applicativa, la palese discrepanza tra il chiaro e tassativo disposto dell'art. 22, CCNL 1.4.1999 e la largheggiante (come tale illegittima) previsione dell'art. 3, co. 2, dell'accordo decentrato 19.1.2000. Del resto, come più volte rimarcato da questa corte, l'affidamento, alla stregua della previsione normativa di cui all'art. 97 t.u. 18 agosto 2000 n. 267, al segretario comunale di funzioni di assistenza e di collaborazione giuridica e amministrativa con tutti gli organi dell'ente locale assorbe, in qualche guisa,

lo specifico compito, d'anziché espressamente previsto dall'art. 53 l. 8 giugno 1990 n. 142, di esprimere un previo parere di legittimità sulle deliberazioni di giunta; di tal che l'evoluzione normativa in materia ben lungi dall'evidenziare una sottrazione del segretario in questione alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti della giunta, ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione di funzioni, di tal che non assume alcun rilievo esimente l'art. 17 commi 85 e 86 l. 15 maggio 1997 n. 127 che ha espressamente abrogato l'istituto del previo parere di legittimità del segretario comunale (*ex pluribus* Corte conti, sez. II, 23 giugno 2004, n. 197/A; Corte conti, sez. II, 17 marzo 2004, n. 88/A; C. conti Reg. Lombardia, sez. giurisd., 11 marzo 2005, n. 185).

5. Venendo alla quantificazione del danno cagionato alle casse comunali, lo stesso viene determinato dalla istante Procura in euro 41.162,88, pari alla quota di salario e accessori corrisposta nel periodo gennaio 2001-gennaio 2004 a 43 dipendenti, i quali in detto arco temporale hanno fruito della illegittima riduzione oraria.

Sul punto osserva il collegio che la predetta somma va sensibilmente ridotta, tenendo conto delle seguenti circostanze:

a) poiché, sul piano causale, il danno *de quo* trae origine, in via prevalente, dall'accordo decentrato 19.1.2000, un evidente contributo etiologico è stato dato anche dai componenti della controparte sindacale (RSU) che ebbero sottoscrivere tale accordo, atto bilaterale e non unilaterale. Quale che sia la natura, pubblica o privata, di tale rappresentanza sindacale, ed esclusa, per i motivi precisati al precedente punto 2., la necessità di una evocazione in giudizio dei relativi membri, è innegabile che se da un atto negoziale derivi un danno, del relativo risarcimento debbano rispondere in modo paritetico tutte le parti contraenti. Ne consegue che, dal danno ipotizzato dalla Procura, una quota addebitabile ai componenti della RSU debba essere necessariamente scomputata.

Nessun contributo causale (con portata decurtante sul danno predetto) può invece essere ascritto all'ARAN, come reclamato dall'avv. Lopez nella accurata difesa di taluni convenuti, in quanto l'agenzia, pur destinataria della trasmissione del testo contrattuale decentrato *ex art.* 46, co. 5, d.lgs. n. 165 del 2001, non ha per legge alcun potere di direttiva né di sindacato sulla validità delle clausole negoziali ivi contenute, né gode di poteri interdittivi sulla efficacia del contratto stesso. L'unico potere residuo dell'agenzia, in un sistema di contrattazione integrativa ispirato ad un maggior coinvolgimento diretto delle amministrazioni nella cura delle relazioni sindacali decentrate, attiene alla definizione, in sede di contrattazione nazionale, degli spazi da concedere alla contrattazione integrativa (art. 40 e 46, co. 1, d.lgs. n. 165 cit.) e al mero monitoraggio (si ripete, senza poteri di intervento interdittivo o correttivo) sull'applicazione dei contratti nazionali da parte di quelli integrativi (art. 46, co. 4, d.lgs. n. 165 cit.). Né vi è stata, nel caso di specie, alcuna richiesta di assistenza dell'Aran da parte del Comune di Inzago in sede di contrattazione integrativa, come sarebbe stato possibile in base all'art. 46, co. 2, d.lgs. n. 165 cit., con conseguente esclusione di coinvolgimenti dell'agenzia nella illegittima scelta negoziale.

b) La contrazione oraria censurata dalla attrice Procura è stata affiancata da una ristrutturazione organizzativa dei servizi del Comune di Inzago, non contestata dalla attrice Procura, che ha portato ad un miglioramento dei rapporti con l'utenza, caratterizzato da una maggior apertura degli orari al pubblico, ivi compreso il sabato mattina. I vantaggi, in termini di efficienza e di rispondenza a finalità istituzionali, ottenuti senza corrispondere straordinario ai dipendenti, derivanti da tale ristrutturazione che ha affiancato la pur illegittima contrazione oraria, non possono essere pretermessi dal collegio, alla luce del noto disposto dell'art. 1, co. 1-bis, l. 14.1.1994 n. 20.

c) Le finalità ispiratrici della illegittima contrazione oraria non sono *icto oculi* stravaganti, clientelari o pretestuose, ma, anzi, traggono origine da una meritoria scelta migliorativa dell'azione amministrativa esterna dell'ente comunale. Tale circostanza induce ad una ragionevole riduzione dell'addebito.

Alla luce dei concorrenti rilievi schematicamente sviluppati ai punti a)-c), ritiene equo il collegio determinare l'importo del danno reclamato dall'attrice Procura in euro 20.000,00 ad oggi già rivalutati, al cui pagamento vanno condannati, senza vincolo di solidarietà, tutti i convenuti, secondo il sovrarichiamato riparto pro-quota, ovvero: 12.000,00 euro, da dividere in parti eguali, da addebitare ai convenuti Ctt.Mrt. e Clm.Mrl. (cui è ascrivibile, sul piano causale, il 60% dell'addebito); euro 8.000,00 da dividere in parti eguali tra i restanti convenuti Act.Pl., Prl.Csr., Gll.Srg., Clm.Osl. e Amd.Srg. (cui è ascrivibile il residuo 40% dell'addebito).

Sulle somme predette, già rivalutate, andranno calcolati gli interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo. Le spese di lite sono a carico dei convenuti e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando:

- condanna i sigg. Ctt.Mrt. e Clm.Mrl. al pagamento della somma di euro 6.000,00 ciascuna ad oggi già rivalutati oltre interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo;
- condanna i sigg. Act.Pl., Prl.Csr., Gll.Srg., Clm.Osl. e Amd.Srg. al pagamento della somma di euro 1.600,00 ciascuno ad oggi già rivalutati oltre interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo;
- condanna i convenuti al pagamento delle spese di lite.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 4.5.2006.

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# CORTE DEI CONTI

## Sezione giurisdizionale per il Veneto

Sentenza 2 maggio 2006, n. 355

*(Danno erariale per affidamento di incarico a professionista esterno)*

S. Zambardi: presidente;  
G. Comite: relatore.

### Fatto

Con atto di citazione del 5 ottobre 2005, ritualmente notificato, la Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto conveniva dinanzi questa sezione giurisdizionale le persone in epigrafe indicate, per sentirle condannare al risarcimento, in favore dell'Erario, rispettivamente delle seguenti somme:

1. il sig. D.G. della somma di € 193.944,00 (centonovantatremilanovecentoquarantaquattro/00);
2. i sigg.ri M.F., B.T., B.G., G.L., C.D. e B.A. della somma di € 32.324,00 (trentaduemila-trecentoventiquattro/00) cadauno.

Esponde il requirente, che il segretario comunale del comune di Casale sul Sile, con nota n. 21.887 del 23 dicembre 2003, segnalava una fattispecie di danno, relativa alla progettazione e direzione di lavori finalizzati alla realizzazione di una pista ciclo-pedonale, inserita nel programma triennale di opere pubbliche, 1999-2001, adottato dal predetto ente territoriale. In esito alla segnalazione, veniva delegata attività di indagine alla sezione Accertamento responsabilità amministrativa e danni erariali del Comando nucleo regionale polizia tributaria Veneto. Ultimati gli adempimenti istruttori delegati emergeva che con delibere di giunta n. 266, del 1° giugno 1999, e 272, dell'8 giugno 1999, il comune di Casale sul Sile conferiva all'ing. A. P., n. 2 incarichi professionali per la progettazione, direzione dei lavori e per la messa in sicurezza dei cantieri, finalizzati alla realizzazione di due tratti di piste ciclo-pedonali: il primo tratto relativo al percorso Casale sul Sile – Lughignano, il secondo in Casale sul Sile capoluogo. Ne conseguiva la sottoscrizione di n. 2 disciplinari d'incarico in data 8 giugno 1999 ad opera del sindaco dell'epoca, D. G., approvati con due delibere di giunta n. 295 e 296 del 12 giugno 1999.

I progetti preliminari, presentati dal professionista, venivano approvati con delibere, del Consiglio comunale, n. 131, del 15 novembre 1999, e n. 39, del 4 maggio 2000, mentre i progetti esecutivi, con delibere, di giunta n. 221, del 5 settembre 2000, e 253, del 19 ottobre 2000, per un

importo complessivo di £. 2.000.000.000 (duemiliardi di lire), per il tratto da Lughignano- a via Rivalta, e £ 1.000.000.000 (unmiliardo di lire), per il tratto da Rivalta allo Scolo Rigolo. In data 19 dicembre 2000, comune di Casale sul Sile e Provincia di Treviso sottoscrivevano un accordo di programma, che prevedeva, tra l'altro, " ...ricalibratura ed allargamento della strada provinciale n. 67 Jesolana, la sistemazione dei due incroci tra la strada provinciale 67 e le strade provinciali 63 e 64...", nonché la realizzazione dei due tratti protetti di pista ciclo-pedonale sopra menzionati. Si rendeva, quindi, necessario apportare delle varianti ai progetti, già predisposti, affidate, con delibere di giunta comunale, n. 339 e 340 del 19 dicembre 2000, al medesimo ing. P.. Con le delibere, nn. 17 e 88, rispettivamente del 22 gennaio e del 19 marzo 2001, venivano approvate le predette varianti, che determinavano un aumento del relativo onere finanziario, successivamente trasmesse alla Provincia di Treviso per il relativo benessere. Quest'ultima rilevava dei problemi di ordine tecnico afferenti alla larghezza delle piste ed allo spartitraffico, alla intercettazione e raccolta delle acque ed al ripristino del volume d'invaso. A causa di ciò, il comune otteneva proroga sino al 19 settembre 2001, per approvare il progetto definitivo. Il professionista asseriva, comunque, che i tempi di consegna delle progettualità richieste con le specifiche varianti, non trovavano puntuale rispetto, in ragione della mancata collaborazione degli amministratori, del comune di Casale sul Sile, nella ricerca delle soluzioni più appropriate. A seguito di ulteriore proroga annuale, le varianti di progetto venivano approvate con le delibere nn. 14 e 15, del 5 febbraio 2002, del commissario straordinario del Comune, nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 20 dicembre 2001: anche tali varianti comportavano, in conseguenza, una modifica in aumento del relativo onere finanziario di realizzazione. La progettazione deliberata, non riceveva, però, parere favorevole dell'Ente parco del Sile, perché ritenuta in contrasto con l'art. 22, comma 4, lett. d) ed f) delle norme di attuazione del piano ambientale, in ragione delle previste tombature e del taglio indiscriminato degli alberi. Con la nota del 23 dicembre 2002, la Provincia di Treviso richiedeva l'acquisizione dei pareri vincolanti dell'Ente parco del Sile e del Consorzio forestale regionale, rappresentando, comunque, che ai fini del cofinanziamento dell'opera, l'accordo di programma doveva ritenersi decaduto e, quindi, il relativo intervento doveva far parte di una nuova intesa. Il nuovo governo locale, nel frattempo insediatosi, con delibera n. 96, del 28 luglio 2003, avviava il procedimento per la revoca dell'incarico professionale all'ing. P., demandandone il relativo adempimento al segretario comunale. La relativa delibera veniva contestata dal professionista per mancanza del parere del tecnico responsabile del servizio lavori pubblici e del parere contabile del responsabile di ragioneria. In ragione del rifiuto del responsabile del servizio lavori pubblici di esprimere parere in ordine alla regolarità tecnica della delibera di revoca dell'incarico, stante l'impossibilità, per la specificità del parere, di ricorrere al segretario comunale ex art. 49, 2° comma del d. lgs. 267/2000 ed art. 9, 4° comma lett. f) del reg. comunale inerente l'ordinamento degli uffici, si decideva di acquisire consulenza esterna in ordine alla sussistenza di carenze progettuali, presupposto per la revoca ex art. 13 dei disciplinari. Con provvedimento del responsabile del servizio, n. 327 del 20 ottobre 2003, veniva conferito incarico all'architetto A.L., funzionario responsabile del Servizio tecnico del comune di Roncade. Con due relazioni, confluite nella delibera di revoca dall'incarico n. 141 del 24 novembre 2003, il consulente rappresentava, nelle conclusioni, che l'attività di progettazione, afferente il progetto preliminare e tre progetti esecutivi, trasmessi dal professionista incaricato, presentavano delle carenze, dovute anche alla mancata applicazione delle normative vigenti e "...conseguentemente l'amministrazione non ha potuto avviare la procedura amministrativa relativa alla scelta del contraente". In sintesi la progettazione era ritenuta carente per mancata acquisizione dei pareri vincolanti, per il mancato rispetto dell'art. 16 della legge quadro sui lavori pubblici, n. 109/1994, in ordine alla previsione dei tre livelli di progettazione e per non conformità all'accordo di programma stipulato con la Provincia di Treviso. Le carenze erano ritenute gravi perché, nonostante il tempo trascorso, mancava valida progettazione esecutiva e la quantificazione della spesa occorrente per la realizzazione dei due tratti di pista; era venuto meno il cofinanziamento della Provincia, pari a € 309.874,13 (trecentonovemilaottocentosettantaquattro/13), erano stati accesi, con decorrenza giugno 2001, due mutui presso la Cassa depositi e

prestiti per complessivi € 1.549.370,60 (unmilione cinquecento quarantanove mila trecento settanta/60), in corso di ammortamento ed, infine, erano state liquidate, in favore del professionista, competenze professionali per € 172.352,61 (cento settanta due mila trecento cinquantadue/61).

I due pareri venivano fatti propri dall'amministrazione comunale di Casale sul Sile, la quale con delibera n. 141, del 24 novembre 2003, rescindeva i contratti: il predetto atto veniva poi revocato con la delibera n. 169, datata 9 dicembre 2004, in seguito all'opposizione del professionista, concretizzatasi in un ricorso al T.A.R. e nel successivo arbitrato, esitati in una transazione.

Il requirente, conclusi gli accertamenti preliminari e ritenendo sussistenti i presupposti della responsabilità, procedeva alla contestazione degli addebiti, ai sopradetti convenuti, con invito a dedurre del 7 marzo 2005.

Con deduzioni scritte, in data 7 aprile 2005, i sigg.ri D., M., B., B. e G. eccepivano:

- a) l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità con riferimento alla data di conferimento dell'incarico professionale, risalente al giugno 1999;
- b) la carenza di interesse e di danno per l'ente, stante il sopraggiunto accordo transattivo, intervenuto col professionista;
- c) l'infondatezza in fatto e diritto delle contestazioni addebiti.

Con separata memoria del 18 aprile 2005, il geometra B. evidenziava il ruolo marginale tenuto nella vicenda, essendo stato estromesso dall'*iter* amministrativo di conferimento dell'incarico, ed eccepiva l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità erariale. In esito ad espressa richiesta di audizione, veniva sentito il sindaco D., il quale confermava il contenuto della memoria scritta, ribadendo la validità del progetto, il cui incarico non avrebbe beneficiato di alcun *iter* privilegiato. Le prospettazioni suddette non venivano ritenute, dal P.M. attore, valide esimenti, per cui seguiva l'odierno atto di citazione.

In via preliminare il P.M. affermava che il termine di prescrizione quinquennale decorreva dalla "*deminutio patrimonii*" dell'amministrazione, coincidente con la data di emissione dei mandati di pagamento in favore del professionista, il 1° dei quali risaliva al 12 dicembre 2000 ed aveva il n. 758, per un importo di £. 156.982.700 (centocinquanta seimilione novecento ottanta due mila settecento lire), con conseguente infondatezza della relativa eccezione. Nel merito, il requirente inferiva dai fatti esposti una situazione di rilevante pregiudizio economico in danno del comune di Casale sul Sile, in ragione di comportamenti "gravemente negligenti" di alcuni amministratori, per le modalità seguite negli affidamenti degli incarichi e per il contenuto dei relativi disciplinari che, sostiene, hanno vincolato anche le successive giunte. In particolare rilevava, quali indici di negligenza la:

- a) scarsa pubblicità degli avvisi di conferimento incarichi (art. 17, comma 12 della legge 109/1994);
- b) la superficialità dimostrata nella sottoscrizione dei disciplinari, vincolanti per l'amministrazione e predisposti dal medesimo professionista;
- c) la celerità nel definire l'*iter* burocratico-amministrativo, in ragione dell'approssimarsi delle scadenze elettorali.

Il comportamento tenuto, di fatto vincolante per la successiva amministrazione, eletta nel giugno 1999, secondo il deducente, riguardava un'opera di cui si disconoscevano i costi, la cui progettazione violava l'art. 16 della l. 109/1994 e prevedeva due disciplinari favorevoli al professionista. Al riguardo, richiama, altresì, la perizia del 20 ottobre 2003, finalizzata all'accertamento dei presupposti, *ex art.* 13 dei contratti menzionati, per la revoca di incarico, affidata all'architetto L., da parte del comune di Casale sul Sile. Descritta la condotta

riprovevole, riconducibile alle modalità di conferimento dell'incarico ed al contenuto vincolante dei disciplinari, il requirente, sotto il profilo soggettivo attribuiva una maggiore efficienza causale, al comportamento del sindaco, del tempo, G.D., per avere, egli, in mancanza dei requisiti d'urgenza e della prevista copertura finanziaria, impegnato l'amministrazione. Anche la relativa giunta comunale, i cui componenti sono tra le persone evocate in giudizio, ad avviso del P.M. attore era responsabile dell'approvazione di due disciplinari particolarmente svantaggiosi per l'ente territoriale, in quanto non prevedevano tutte le fasi della progettazione, non quantificavano gli oneri di realizzazione, non prevedevano sconti, fissavano compensi forfettari, per le spese, nella misura del 60%, non prevedevano all'art. 14 la facoltà di recesso, se non nei casi di comprovato inadempimento del professionista, prevedevano all'art. 15 l'obbligo di corrispondere l'intero onorario in caso di recesso. Conferma di tutto ciò il requirente trova nella delibera n. 169 del 2004, con la quale l'amministrazione, attualmente in governo, in ragione delle sfavorevoli condizioni contrattuali, "...ha ritenuto opportuno transigere la controversia..." per l'opposizione del professionista innanzi al T.A.R. ed agli arbitri, nel frattempo aditi. Ancora, il pubblico accusatore, deduce che tutto ciò non sarebbe stato possibile se il sig. C.D. segretario comunale del comune di Casale sul Sile sino al 30 settembre 2002, non si fosse sostituito, per la delibera di conferimento di incarico, agli uffici tecnici, apponendo i visti di regolarità tecnica e permettendo, così, alla giunta di deliberare. Il responsabile dell'ufficio lavori pubblici, geometra B. invece, secondo il requirente ha concorso, nella causazione del danno, con un comportamento omissivo, prima, ed attivo, poi, in sede di predisposizione del disciplinare di incarico, ove ha espresso parere favorevole sulla sua regolarità tecnica. Il P.M. quantificava, quindi, "*l'eventum damni*" in € 387.888,01 (trecentottantasettemilaottocentottantotto/01), di cui 172.352,61 (centosettantaduemilatrecentocinquantadue/61), per compensi professionali, 214.035,40 (duecentoquattordicimilatrentacinque/40) per interessi sui mutui ed € 1.500,00 per la parcella dell'arch. L., attribuito per il 50% al sindaco D. e per il resto, in parti eguali, agli altri odierni convenuti in giudizio.

Con memoria, in atti al 27 dicembre 2005, si costituiva in giudizio il sig. C.D., con il patrocinio degli avv.ti Gabriele Maso, del foro di Treviso, e Franco Zambelli, di Venezia, quest'ultimo anche domiciliatario. Nella stessa, i predetti procuratori richiedevano mandarsi assolto il proprio assistito per insussistenza degli addebiti o, comunque, per maturata prescrizione dell'azione di responsabilità, con ogni consequenziale statuizione sulle spese. A proprio supporto, richiamavano la mancanza di responsabilità nel conferimento dell'incarico all'ing. P., dalla cui esecuzione sono sorte controversie poi transatte. Era stato, infatti, rispettato l'art. 17, comma 12 della legge 109/1994, che nel testo vigente all'epoca dei fatti non prevedeva specifiche forme di pubblicità; non era censurabile la prassi, sino ad allora seguita, di far predisporre al professionista la bozza di disciplinare, mentre l'asserita celerità dell'iter burocratico era indice di efficienza organizzativa dell'Ente. Inoltre, le delibere del giugno 1999 sono attuative di quelle n.80, del 9 marzo 1999, e n. 192, del 30 aprile 1999, le quali prevedevano, già, l'affidamento di incarico professionale per l'esecuzione della progettazione. Il conferimento stesso avveniva in base alla presentazione di un "*curriculum*", sul quale, il geometra B. con relazione dell'8 giugno 1999 ebbe ad esprimere valutazione formale di ricorrenza dei requisiti per l'aggiudicazione della progettazione. Per cui, il sig. C. non si sostituì, come ritenuto dal requirente, in sede di conferimento dell'incarico, al pertinente ufficio tecnico. Inoltre i disciplinari, vennero sottoscritti dal sindaco, con parere favorevole del responsabile dell'area tecnica, non essendo più previsto, all'epoca dei fatti il parere di legittimità del segretario comunale. Nel merito del disciplinare, veniva, invece, evidenziata la possibilità per l'amministrazione di poter revocare l'incarico in caso di inadempimento del progettista. Ma i procuratori di parte resistente sottolineavano l'inesistenza di nesso di causalità tra il conferimento dell'incarico all'ing. P. e la scelta dell'attuale amministrazione di transigere la controversia col professionista, dovuta a motivi di opportunità, in quanto l'ing. P. contestava l'esistenza di un proprio inadempimento. Veniva, ancora, evidenziato, quale concorrente causale in termini esclusivi, l'accordo di programma, successivamente sottoscritto con la Provincia di Treviso,

che rendeva necessarie modifiche progettuali, mentre l'atto del 23 dicembre 2002, n. 57517/02 degli enti interessati "...non recava affatto valutazioni di ineseguibilità, né di impossibilità di finanziamento dei progetti". Aggiungono, infine, che, comunque, con delibera n. 49, del 28 settembre 2004, il relativo finanziamento veniva destinato all'esecuzione del primo stralcio della scuola materna del capoluogo.

Con memoria, depositata il 30 dicembre 2005, integrativa di quella con valenza costitutiva del 12 precedente, il sig. L.G., rappresentato e difeso dagli avv.ti Michele Perissinotto, del foro di Treviso, ed Alberto Furlanetto, di Venezia, quest'ultimo anche domiciliatario, eccepiva l'intervenuta prescrizione e, nel merito, l'infondatezza della domanda attrice. I procuratori del convenuto, assessore del comune di Casale sul Sile all'epoca dei fatti, sostengono che, trattandosi di tipica ipotesi di (preteso) illecito istantaneo con effetti permanenti, il decorso del termine prescrizione deve farsi risalire alle date di assunzione delle relative delibere, antecedente logico giuridicamente rilevante, rispetto al (preteso) prodursi del danno. Nel merito, sostengono: l'insussistenza dei presupposti della responsabilità della giunta comunale di Casale sul Sile e, dunque, del proprio assistito, assessore G., per assenza del nesso di causalità tra il, preteso, patito danno dall'amministrazione, per la mancata realizzazione della pista ciclo-pedonale, ed i comportamenti illeciti ascritti ai convenuti; insussistenza dell'elemento soggettivo della colpevolezza, ossia non sarebbe riscontrabile una condotta antidoverosa nel conferimento dell'incarico progettuale. Gli organi politici, in perfetta buona fede, in presenza dei pareri favorevoli degli uffici tecnici ed amministrativi competenti, hanno deliberato l'affidamento degli incarichi. I componenti della giunta, quindi, hanno tenuto un comportamento rispettoso della normativa di riferimento, all'ora in vigore, per nulla doloso o gravemente colposo, "...stante il loro inequivocabile intento di perseguire il pubblico interesse alla realizzazione dell'opera".

Con successiva memoria, riversata in fascicolo il 3 gennaio 2006, si costituivano in giudizio D.G., M.F., B.T. e B.G., rappresentati e difesi dall'avv. Eliana Bertagnolli, presso il cui studio, in Venezia-Mestre, hanno eletto domicilio. Il predetto procuratore, in via preliminare, eccepiva la carenza di contraddittorio, da estendere agli amministratori succeduti, ai presenti, a far tempo dal 21 settembre 2001, in quanto, come asserito dall'organo requirente, già dal settembre 2001 l'operato dell'ing. P. non sarebbe stato conforme a norma. Il deducente rimarcava che, in ragione di ciò, sin da allora l'ente avrebbe potuto procedere alla revoca dell'incarico professionale: tutte le successive amministrazioni hanno regolarmente approvato i progetti predisposti, senza nulla contestare. Quindi i convenuti, oltre a far valere la comunanza di causa, intendono essere manlevati e tenuti indenni, anche in sede di garanzia, dagli amministratori ad essi subentrati e responsabili del danno. In via pregiudiziale di rito, invece, la procuratrice eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice contabile, in quanto la competenza a valutare la pretesa carenza professionale dell'ing. P., presupposto della responsabilità, rientrava, *ex artt.* 13 – 16 dei disciplinari, nelle attribuzioni del collegio arbitrale. Preliminarmente al merito, le parti convenute sostenevano l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, il cui *dies a quo* di decorrenza va individuato nella data di assunzione delle delibere, mentre nel merito evidenziavano l'insussistenza dei rilievi mossi. In ordine all'elemento oggettivo e teleologico, la deducente procuratrice, osservava l'inesistenza di pregiudizio economico, il rispetto della normativa, allora in vigore, con riferimento alla disciplina della pubblicità degli avvisi di gara, l'insussistenza di superficialità nella sottoscrizione dei disciplinari, già previsti nel bilancio preventivo relativo all'anno 1999. Rimarcava come i disciplinari sottoscritti, solo previa approvazione in sede collegiale di giunta, consentivano all'amministrazione di revocare il relativo incarico professionale in ogni tempo. Inoltre gli incarichi, originariamente conferiti, non prevedevano alcun provvedimento di esproprio, quali si resero necessari, per effetto del successivo accordo di programma intervenuto con la Provincia di Treviso. Il predetto difensore, rilevava, altresì, l'inesistenza della colpa grave, in quanto l'approvazione delle relative delibere, recanti, comunque, l'indicazione dei pertinenti oneri finanziari, interveniva a seguito dei pareri favorevoli

degli organi tecnici. Anche l'accordo transattivo, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, non comprova la responsabilità dei convenuti, dovendo le conseguenze di tale atto ricadere solo ed esclusivamente sull'amministrazione a cui lo stesso è riferibile. Sotto l'aspetto oggettivo, infine, il danno non sussiste perché i progetti realizzati, con semplici varianti, possono essere sempre eseguiti; in secondo luogo i fondi destinati alle due piste ciclo-pedonali, sono stati devoluti ad altre opere: rete fognaria, stralcio scuola materna, sistemazione e messa in sicurezza di strade comunali; gli interessi passivi, usufruendo l'ente dei finanziamenti, andavano, comunque, pagati sul capitale residuo, detratto quanto versato al professionista. In sede istruttoria richiedeva l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli amministratori succeduti alla giunta del 1999, l'esame per testi su allegati capitoli di domanda ed il rinvio della prima udienza per procedere ai suddetti adempimenti istruttori.

Infine, con memoria, depositata il 5 gennaio 2006, si costituiva in giudizio il sig. A.B. all'epoca dei fatti geometra responsabile dell'Ufficio lavori pubblici, rappresentato e difeso dall'avv. Pier Vettor Grimani, presso il cui studio, in Venezia, è domiciliato elettivamente. Preliminarmente, il procuratore del convenuto, eccepiva l'intervenuta prescrizione, in quanto l'evento dannoso è collegato al conferimento dell'incarico, risalente al giugno 1999: risalendo la contestazione del P.M. al 7 marzo 2005, il quinquennio era, pertanto, già decorso. Nel merito, il deducente rimarcava la non configurabilità di alcun evento dannoso, perché la pubblicità data all'avviso di gara era adeguata; l'*iter* burocratico-amministrativo non imponeva all'amministrazione, pur se in prossimità delle elezioni, di adottare solo atti di ordinaria amministrazione; il contenuto dei disciplinari non era sbilanciato in favore del professionista, mentre il compenso era commisurato alle tariffe professionali. La progettazione, rispettosa dei parametri previsti dall'art. 16 l. 109/1994, doveva subire sopravvenienti variazioni a causa dell'accordo di programma sottoscritto con la Provincia, che ha inserito nei progetti procedure espropriative, causa della non realizzazione delle piste ciclo-pedonali, con devoluzione dei fondi alla realizzazione di altri obiettivi di pubblica utilità (cfr. delibera Cons. com. n. 49 del 28 agosto 2004). Insiste sulla mancanza del nesso di causalità, in quanto le cause sopravvenute, quali l'intervenuta transazione, escludono il rapporto di causalità quando da sole sono state cause sufficienti dell'evento. Infine soggiunge che le mansioni del geometra B. erano di carattere squisitamente tecnico e non amministrativo: egli non aveva espresso pareri di regolarità tecnica in ordine alle delibere nn. 266 e 272/1999, mentre sull'approvazione dei disciplinari, sottoscritti dal sindaco, il relativo parere aveva preso in considerazione solo l'aspetto tecnico e non giuridico-contrattuale. In via del tutto subordinata chiedeva, a questo giudice, l'esplicazione dei poteri riduttivi nei confronti del proprio assistito.

All'udienza di discussione odierna, il Procuratore regionale, illustrava il contenuto dell'atto di citazione, confutando le tesi di parte avversa, e di cui alle memorie costitutive. In particolare, il requirente, sosteneva: la sussistenza piena della giurisdizione del giudice adito, in quanto lo stesso non era chiamato a pronunciarsi sulle capacità professionali dell'ing. P., non evocato in giudizio; la prescrizione, come già osservato, decorreva dalla data dei relativi pagamenti e non dalla data delle delibere assunte; non sussistevano i presupposti, per la richiesta integrazione del contraddittorio, in quanto le amministrazioni subentrate successivamente, in carica dal luglio 1999 in poi, non erano responsabili dell'affidamento dell'incarico professionale, portato avanti e, poi, non potuto revocare per le condizioni particolarmente sfavorevoli contenute nei disciplinari; la responsabilità dei convenuti conseguiva alle modalità di conferimento degli incarichi ed alle particolari condizioni contrattuali, in particolare agli artt. 10, 14 e 15 dei disciplinari; non c'era carenza di interesse per l'intervenuta transazione, in quanto il danno, emerso in sede di azione erariale, non coincideva con quello oggetto di transazione. Per cui, nel ribadire la responsabilità dei convenuti,

escludeva che, allo stato, i fondi, previsti per la realizzazione delle due piste ciclo – pedonali, fossero stati devoluti alla realizzazione di altre opere pubbliche.

Infine il Procuratore regionale si soffermava sul contenuto dell'art. 10 *bis*, comma 10, del d.l. 30 settembre 2005, n.203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248, nella parte in cui, in caso di proscioglimento nel merito dei convenuti, prevede che il giudice, liquidi l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa, con la sentenza che definisce il giudizio. L'organo requirente, prospetta un'interpretazione della succitata normativa nel senso che la pronuncia sull'ammontare di onorari e diritti, deve intervenire già nel giudizio di prima istanza, potendone conseguire, diversamente, in presenza di una sentenza di proscioglimento non appellata da parte degli organi del pubblico ministero, un grave “*vulnus*” per l'amministrazione in ordine all'entità delle spese, qualora il giudice di 1° grado non si fosse pronunciato sulle medesime.

L'avvocato Franco Stivanello, in sostituzione dell'avvocato Eliana Bertagnolli, per i convenuti D., M., B. e B., nel richiamare le argomentazioni difensive contenute in memoria, si soffermava sulla carenza di nesso causale tra condotta e danno. In specie rilevava come l'addebito fosse ristretto al momento del conferimento dell'incarico e di cui ai disciplinari sottoscritti, che non impedivano all'amministrazione di far valere le norme codicistiche sull'inadempimento. Anche la presunta carenza di progettazione, accertata attraverso il conferimento di incarico a professionista di altro comune e, quindi, di parte, esaminava i progetti con riferimento alle diverse varianti intervenute successivamente al conferimento dell'incarico all'ing. P.. In presenza, poi, di un inadempimento progettuale, i componenti delle successive amministrazioni, che hanno dato corso ai pagamenti, potevano far valere le responsabilità del professionista non eseguendo i pagamenti previsti, secondo il principio “*inadimplenti non est adimplendum*”. Concludeva, pertanto, per il proscioglimento pieno dei convenuti dallo stesso rappresentati.

L'avvocato Perissinotto, per l'assessore L.G., richiedeva, richiamandosi alla memoria in atti, il proscioglimento pieno del proprio assistito, per evidente mancanza di nesso di causalità: la citazione, nel merito, risultava viziata, anche in punto logico, per difetto di colpa grave e, prima ancora, per difetto di nesso causale tra atto di conferimento di incarico e danno.

L'avvocato Maso, in rappresentanza del sig. C.D., nel riportarsi alla memoria costitutiva, ribadiva che il proprio assistito andava mandato prosciolto per carenza di nesso causale tra conferimento dell'incarico professionale e conseguente ritenuto danno. Non è nell'affidamento dell'incarico che può ravvisarsi la condotta causalmente legata al presunto danno: esso costituisce un antecedente logico, necessario, ma non costituente condotta efficiente sotto l'aspetto causale, perché il danno, che si consolida con la transazione, derivava dalla mancata revoca della prestazione professionale, prevista dal disciplinare, in presenza di un inadempimento del professionista. Inoltre, l'incarico era stato conferito, previa certificazione del responsabile dell'ufficio tecnico, geometra B. sull'idoneità del “*curriculum*”, per cui il segretario C. non si era sostituito ad alcuno. Infine, evidenziava come l'art. 13 dei disciplinari che faceva riferimento, per il caso di revoca dell'incarico, alla corresponsione del 70% delle competenze professionali effettuate sino alla data della revoca medesima, non era da ritenere sfavorevole all'amministrazione, in quanto la relativa tariffa, art. 143, prevedeva, invece, l'erogazione del 100%.

Infine, l'avvocato Pier Vettore Grimani, per il convenuto B.A., ribadiva, richiamandosi all'atto di costituzione, la richiesta di pieno proscioglimento del proprio assistito, in quanto aveva espresso, sui disciplinari, un parere di ordine squisitamente tecnico e non giuridico-contrattuale. La patologia, dell'intera vicenda, è costituita dal presunto inadempimento del professionista, in presenza del quale l'amministrazione comunale successiva non doveva transigere.

Nella breve replica, il Procuratore regionale, con riferimento alla prova dell'inadempimento del professionista parla di "*probatio diabolica*" che l'amministrazione comunale, che pure aveva avviato il procedimento di revoca dell'incarico, non riusciva pienamente a dare. Sosteneva, comunque, che il nesso causale esisteva ed era strettamente correlato al conferimento dell'incarico.

## Diritto

1. Pregiudiziale all'esame del merito è la delibazione sulle eccezioni di rito sollevate dalla difesa dei sigg.ri D.G., M.F., B.T. e B.G., rispettivamente sindaco ed assessori della giunta comunale del tempo a cui risalgono i fatti oggetto di contestazione di parte requirente.

1.1. La procuratrice dei convenuti eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice contabile, in quanto la competenza a valutare la pretesa carenza professionale dell'ing. P., presupposto della responsabilità, alla luce degli artt. 13 – 16 dei disciplinari, rientrava nelle attribuzioni del collegio arbitrale.

1.1.1. L'eccezione, in quanto destituita di fondamento, va respinta. Infatti, come correttamente sostenuto dal pubblico ministero attore, il collegio non deve pronunciarsi sulle capacità professionali del "progettista", non evocato in giudizio, bensì sulle responsabilità degli amministratori e di taluni funzionari che, all'epoca dei fatti in discussione, conferirono o contribuirono a conferire l'incarico professionale. In effetti, con le delibere n. 266, del 1° giugno 1999, e 272 dell'8 giugno 1999, venivano conferiti all'ing. A.P., due incarichi professionali per la progettazione, direzione dei lavori e per la messa in sicurezza dei cantieri, finalizzati alla realizzazione di due tratti di piste ciclo – pedonali nel comune di Casale sul Sile. L'opera del tecnico, per le ragioni che appresso esamineremo, si arrestava allo stadio della progettazione: per cui, fermo restando quanto statuito dall'art. 16 dei due disciplinari in merito al deferimento ad un collegio arbitrale della soluzione delle controversie che potevano insorgere, relativamente all'esecuzione delle progettazioni ed alla liquidazione dei compensi, tra amministrazione del comune di Casale sul Sile e professionista, non era nella fattispecie, ravvisabile un rapporto di servizio tra la stazione appaltante ed il progettista dell'opera pubblica in questione. Nel concreto caso "*de quo agitur*", infatti, il rapporto tra "...il progettista(o il calculatore) e l'amministrazione conferente è di natura privatistica e deriva da un contratto d'opera professionale, che non importa l'inserimento del soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione"(cfr. Corte di cass. sent. n.188/1999, id. s.u. ordinanza n. 340/2003 e Corte dei conti sez II centr. sent. n. 182/1999, sez. giurisd. Sicilia sent. n.225/1999 e sez. Lazio sent. n. del 29 settembre 2003). Il quadro delineato consente di poter sostenere che mentre le responsabilità del professionista – progettista, e non quindi direttore dei lavori incardinato nella pubblica amministrazione, potevano essere fatte valere, in esito alla disponibilità del rito innanzi ad un collegio arbitrale, degli eventuali danni erariali conseguenti a difetti od omissioni asseritamente connessi al conferimento dell'incarico ed al contenuto dei disciplinari sottoscritti, potevano essere chiamati a rispondere, nella concorrenza di tutti gli elementi della responsabilità,

soltanto gli odierni convenuti. Pertanto, sussiste giurisdizione piena ed esclusiva della Corte dei conti in ordine ai fatti ed ai soggetti, ai quali, gli stessi, sono contestati, costituendo l'operato del professionista un antecedente logico – fattuale, di cui questo collegio, comunque, non può non tenere conto ai fini del proprio convincimento.

1.2. La sequenza dell'ortodossia logico–giuridica, impone, ora, al collegio di affrontare, in sede preliminare di merito, l'eccezione, sollevata dalle difese di tutti i convenuti, di intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità erariale. I procuratori dei presunti responsabili ritenevano, sia pure con articolazioni argomentative diverse, che ai sensi degli articoli 93 del d.lgs. 267/2000 e 1, comma 2 della legge n.20/1994 (secondo cui il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno dalla data della sua scoperta) il *dies a quo* di decorrenza del termine di prescrizione, trattandosi di tipica fattispecie di presunto (ma inesistente) illecito istantaneo, che non si rinnova di momento in momento, con effetti permanenti, doveva individuarsi nel momento di emanazione delle delibere di giunta, di conferimento dell'incarico, del 1° ed 8 giugno 1999, che originarono a loro volta, i mandati di pagamento in favore del professionista, l'assunzione dei relativi mutui per il finanziamento dell'opera e l'erogazione del compenso in favore dell'architetto L. incaricato, nel 2003, dell'esecuzione di consulenza esterna sull'operato progettuale dell'ing. P.. L'eccezione è da ritenere, parimenti, infondata e, pertanto, da respingere per le motivazioni a seguire.

1.2.1. Occorre premettere, al riguardo, che la giurisprudenza di questa corte, ha chiarito da tempo che il “fatto”, è costituito dal binomio condotta-evento e che la fattispecie dannosa si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo. Ciò significa, con riferimento al termine iniziale di decorrenza della prescrizione della relativa azione di responsabilità, che non può ritenersi sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizione, la semplice condotta trasgressiva di specifici obblighi di servizio, nel caso specifico l'assunzione delle delibere. Insomma quando il fatto dannoso, nei suoi elementi costitutivi dell'azione-omissione e dell'effetto lesivo di queste, sono temporalmente ascrivibili a periodi diversi, è solo dal verificarsi dell'*eventum damni* che inizia a decorrere la prescrizione. Prima dell'effetto lesivo, dunque, non vi è interesse ad agire, difettando i requisiti della certezza e dell'attualità del danno. Una chiara conferma di ciò si rinviene nell'art. 2935 del c.c., secondo cui “la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”, considerando causa legale ostativa (a far valere il diritto) ossia all'azione di responsabilità, la non manifestazione ontologica del danno, quale elemento costitutivo della fattispecie della responsabilità amministrativa, similare, *quoad effectum*, al concorrere di una condizione sospensiva (*ex multis* ss.rr. sent. n. 62/A del 25 ottobre 1996). Per cui la condotta posta in essere, che nel caso che ne occupa, come detto, è costituita dall'adozione delle delibere di conferimento dell'incarico professionale all'ing. P., non si identifica con il danno azionabile, ponendosi, invece, come fatto generatore dell'evento lesivo e del depauperamento del patrimonio dell'ente territoriale. La prevalente giurisprudenza contabile, infatti, nelle ipotesi in cui il danno si sia concretizzato nel pagamento di somme di danaro (vedansi gli onorari corrisposti al progettista, il pagamento degli interessi sui mutui, nel frattempo accessi, e le competenze professionali liquidate in favore dell'architetto L.), supportata anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. sent. n. 1306 del 15 marzo 1989, ss.uu. 3970/1993 e 5668/1997), individua il *dies a quo* prescrizione, non nel momento di assunzione delle relative delibere, bensì nel momento dell'esborso delle somme di danaro, attraverso l'estinzione del relativo titolo di spesa( cfr. *ex multis* ss.rr. sent. n. 62/1996 e n. 23/1997, sezione 1° giurisdizionale centrale sent. n. 72/1998, sezione 2° sent. n. 13/1999 e sezione Lazio sent. 2502/2004). Per cui, il collegio contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, ravvisa, in sintonia con la gran parte della giurisprudenza e con la corretta prospettazione argomentativa del requirente, che il termine di prescrizione vada fatto decorrere dalla “*deminutio patrimonii*” subita dall'amministrazione, coincidente con la data di emissione dei mandati di pagamento, in quanto era questo il momento in cui il danno, quale componente della condotta riprovevole,

acquistava il carattere della concretezza e dell'attualità, mentre nel momento precedente - ossia adozione dei provvedimenti fonte del comportamento illecito - sussisteva solo una situazione potenzialmente lesiva per l'ente, nella quale l'esercizio dell'azione risarcitoria, da parte del pubblico requirente, di fatto poteva essere impedita, *ex art. 101 c.p.c.*, dalla carenza di concreto interesse ad agire. Ora venendo allo specifico caso "*de quo agitur*", risulta che il primo atto di liquidazione, in favore dell'ing. P., è il n. 758 del 12 dicembre 2000, mentre l'invito a dedurre, che nella specie ha valenza costitutiva degli effetti interruttivi della prescrizione *ex art. 2943 e 1219 del c.c.*, è del 7 marzo 2005: ne consegue che nessun effetto preclusivo od estintivo si è prodotto in ordine all'esercizio dell'azione pubblica di responsabilità. Essendo tutti gli altri mandati di pagamento, nonché gli interessi sul mutuo e l'onorario in favore dell'architetto L., successivi a tale data, non si pone, per essi, il problema dell'intervenuta prescrizione, né, a maggior ragione, il problema interpretativo di stabilire se la prescrizione debba essere fatta decorrere dal primo pagamento ovvero dalle singole erogazioni.

1.3. In ordine gradato e sempre preliminare alla trattazione del merito, il collegio deve esaminare la denunciata carenza di contraddittorio, sollevata, in modo puntuale, dalla difesa dei sigg.ri D., M., B. e B. e, con approccio generale, dalle altre difese. La procuratrice dei suddetti convenuti sosteneva che la fattispecie "*de qua*" era comune, implicando ciò un caso di litisconsorzio necessario, agli amministratori che hanno avvicinato gli odierni resistenti, in quanto, come asserito dall'organo requirente, già dal 21 settembre 2001 l'operato dell'ing. P. non sarebbe stato conforme a norma. La deducente rimarcava che i successivi amministratori approvavano, regolarmente, i vari progetti predisposti dall'ing. P., pur essendo destinatari del diritto di revoca dell'incarico in presenza di comprovato inadempimento del professionista. Per cui concludeva affinché il giudice adito, *ex artt. 26 e 47 del R.D. n. 1038/1933 e 269 c.p.c.*, autorizzasse la chiamata in giudizio, ovvero la ordinasse al Procuratore regionale, dei componenti le amministrazioni succedute alla giunta del 1999, anche in funzione di garanzia.

1.3.1. La predetta eccezione, tesa alla integrazione del contraddittorio, è da ritenersi infondata e, quindi, da respingere. Sul punto, si ricorda in primo luogo che l'intervento dei terzi, nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, trova la propria disciplina nell'art. 47 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, che conferisce al collegio un potere di tipo sindacatorio-ordinatorio, il cui esercizio determina una variazione-integrazione del rapporto soggettivo processuale. Quest'ultimo, infatti, in esito all'ordine di integrazione, su istanza anche di una delle parti convenute ovvero motu proprio del giudice, risulterà caratterizzato dalla presenza di uno o più soggetti ulteriori, ma estranei all'originaria citazione disposta dal pubblico ministero, titolare del potere di azione. Non è poi inutile rammentare che, in linea generale ed in ragione di quanto statuito dall'art. 26 del R.D. 1038/1933, quale rinvio dinamico alle norme del codice di rito civile, condizionato unicamente da una specifica valutazione di compatibilità da parte dell'interprete, l'ampliamento soggettivo del giudizio può essere disposto dal giudice collegiale, a mezzo del requirente, anche in applicazione dei principi enunciativi nell'art. 102 (nell'ipotesi di litisconsorzio necessario) e 107 (afferente l'intervento per ordine del giudice) del codice di procedura civile. Ma il limite all'esercizio di tale prerogativa è costituito unicamente dalla *mutatio libelli*. Ora il potere sindacatorio-ordinatorio del collegio non può, al riguardo, non dirsi sussistente, anche a seguito del nuovo quadro costituzionale di riferimento, rappresentato dal nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione, in quanto l'iniziativa officiosa è, nella fattispecie concreta, sollecitata, con finalità di giusto processo, da una delle parti del rapporto processuale, che non inficia in alcun modo il principio di imparzialità-terzietà del giudice. Ma l'intervento del giudice, con riferimento al potere di evocare in giudizio terzi, volto a garantire la piena espansione del diritto di difesa e con funzioni di valvola di sicurezza, ad un sistema che non esclude eventuali carenze soggettive della domanda, sottende all'estensione soggettiva del rapporto processuale, fermo restando il limite della "*mutatio libelli*", che rende impossibile l'esercizio di tale potere sindacatorio in relazione a fatti

estranei alla fattispecie dedotta in giudizio ovvero non comuni a tutte le parti evocate ed evocande. Nella concreta fattispecie, il requirente ha individuato la condotta riprovevole nelle modalità di conferimento dell'incarico professionale e, quindi, nel contenuto dei disciplinari deliberati e sottoscritti dai rappresentanti della giunta in governo sino al giugno 1999. Essendo questa la "*causa petendi*" delle contestazioni, ne consegue, necessariamente, che l'eventuale estensione, *iussu iudicis*, del contraddittorio a terzi, diversi da quelli evocati in giudizio, non può avere giuridicamente luogo in quanto questi ultimi erano estranei all'adozione delle c.d. delibere "incriminate". Ne discende che la richiesta di integrazione del contraddittorio, avanzata dalle difese dei presunti responsabili, non può, nel caso di specie, trovare accoglimento, in quanto all'ammissione della stessa conseguirebbe una mutazione della domanda confliggente con il principio della titolarità dell'azione, che fa capo all'organo del pubblico ministero. (cfr. Corte dei conti ss.rr. sentenza n. 500/1986 e sezione II centr. sent. 164/1992). Per ultimo va, comunque, richiamata anche la giurisprudenza delle ss.rr. – sentenza n.5/2001/QM - con orientamento ormai consolidato, secondo la quale la responsabilità amministrativa non dà luogo ad un litisconsorzio necessario sostanziale.

Anche la richiesta di integrazione del contraddittorio con funzioni di garanzia, formulata dalle parti convenute e finalizzata a forme di manleva per eventuali responsabilità che dovessero essere accertate nei loro confronti, ritiene il collegio che vada disattesa. Infatti esorbita dai limiti della giurisdizione di responsabilità amministrativa contabile della Corte dei conti, la cognizione del rapporto di garanzia e manleva, qualora il *petitum* e la *causa petendi*, così come prospettati in citazione, non siano comuni a tutti i soggetti in predicato di responsabilità.

1.4.1. Sempre in sede preliminare ed istruttoria, il collegio ritiene di non poter accogliere l'articolata ammissione di prova per testi, richiesta dalla procuratrice dei sigg.ri D., M., B. e B.. La prova per testi, disciplinata dall'art. 15 del R.D. 1038/1933 e 73 del T.U. 1214/1934, si appalesa irrilevante ai fini del presente giudizio e della sua decisione, in quanto le circostanze indicate nei capitoli di prova risultano trovare sufficiente riscontro nel materiale istruttorio, di tipo documentale, allegato e riversato nel fascicolo processuale dalle parti.

2. Respinte, pertanto, le eccezioni, pregiudiziali e preliminari, sollevate dalle difese dei convenuti, il collegio deve, ora, affrontare nel merito la domanda attrice al fine di verificarne la fondatezza e poterne, nel caso in cui ricorrano tutti i requisiti della responsabilità, ascriverne le relative responsabilità agli odierni evocati in giudizio. La vicenda vede convenuti il sindaco, gli assessori, componenti la giunta, il segretario comunale ed il responsabile dell'Ufficio lavori pubblici *pro tempore* del comune di Casale sul Sile, ritenuti responsabili "...di una situazione di rilevante pregiudizio economico", quantificato in € 387.888,01, "...in danno del comune di Casale sul Sile" e dovuto a "...comportamento gravemente negligente di alcuni amministratori, per le modalità seguite in occasione dell'affidamento dei due incarichi professionali all'ing. P., che ha vincolato la giunta successivamente insediatasi ed ha reso difficile, per le particolari condizioni sfavorevoli...procedere alla revoca dell'incarico nei confronti del professionista in esito alle carenze professionali emerse successivamente"(cfr. atto di citaz. pagine 11 – 12 –17). Si rende, quindi, necessario verificare se, nella concreta fattispecie, così come ricostruita dal pubblico ministero attore, sussistano tutti i tipici elementi della responsabilità amministrativa, ossia la sussistenza di un danno patrimoniale, concreto ed attuale, sofferto dall'ente territoriale, un comportamento commissivo od omissivo da parte dei convenuti a cui viene ascritto il pregiudizio economico, il nesso di causalità tra la condotta materiale pregiudizievole tenuta dai convenuti e l'"*eventum damni*", la caratterizzazione dell'elemento psicologico in termini di dolo o di colpa grave, come nel caso *de quo*, la non ricorrenza di esimenti, la sussistenza di un particolare rapporto di servizio tra i soggetti, cui il danno è ascrivibile, e l'amministrazione comunale che ha subito le conseguenze del pregiudizio ovvero, ma non è questo il caso, la natura

oggettivamente pubblica delle risorse finanziarie alle quali viene associato il danno erariale ed in base alle quali parte attrice ha avanzato la pretesa risarcitoria. Solo la concorrenza di tutti gli elementi positivi (fattispecie elementari costitutive) in una con la insussistenza di circostanze esimenti (al riguardo si menziona l'incapacità di intendere e di volere, lo stato di necessità, il caso fortuito e la forza maggiore) consente di poter configurare la responsabilità amministrativa con tutte le conseguenze in termini risarcitorie o, comunque, sanzionatorie per gli attuali presunti responsabili. Elemento indispensabile ed indefettibile è da ritenere il danno che, nel caso di specie, si è realmente prodotto, anche se non nella misura quantificata dal requirente, per l'ente comunale, con indiretti riflessi generali per la collettività insistente sul territorio. Come correttamente ricostruito dal P.M., all'attività di progettazione, per la quale sono stati liquidati in favore del professionista incaricato, competenze professionali per € 172.352,61 (comprensivi di oneri fiscali e previdenziali), sono stati contratti mutui nel 2001, parzialmente non utilizzati, sui quali sono stati corrisposti interessi passivi assommanti ad € 214.035,40 ed infine è esitata nell'attività di consulenza esterna, per la quale è stata liquidata, in favore dell'arch. L., la somma di € 1.500,00, non ha fatto seguito la realizzazione delle opere di pubblica utilità a cui le predette professionalità erano preordinate. Ciò emerge, altresì, dalle conclusioni rassegnate nelle relazioni dell'architetto L., confluite nella delibera di giunta n. 141 del 24 novembre 2003 e fatte proprie dall'organo requirente, sulle quali, in ordine a tale semplice riscontro, questo collegio non può non concordare. Sussiste, pertanto, a parere della sezione un danno ingiusto. Ritenuto sussistente, nella sua realtà ontologica, il danno patrimoniale, occorre, ora esaminare, la condotta materiale ed il nesso causale.

*Nulla quaestio* in ordine al legame di servizio tra gli amministratori - funzionari evocati in giudizio e l'amministrazione del Comune di Casale sul Sile: la sussistenza dello stesso non è, d'altra parte, posta in dubbio da alcuna delle parti convenute.

Passando all'esame della condotta materiale, il pubblico requirente la individua "...nelle modalità seguite in occasione dell'affidamento dei due incarichi all'ing. P. che ha vincolato la giunta successivamente insediatasi ed ha reso difficile, per le particolari condizioni contrattuali sfavorevoli...procedere alla revoca dell'incarico nei confronti del professionista in seguito alle carenze professionali emerse successivamente"(pagine 11 – 12 della domanda). Ascriveva, la pubblica accusa, tali comportamenti neglienti:

- a) alla scarsa pubblicità data agli avvisi per il conferimento dell'incarico esterno, pubblicato soltanto all'albo pretorio "senza adeguata pubblicità", come previsto dall'art. 17, comma 12, della legge n. 109/1994;
- b) alla superficialità dimostrata, nel sottoscrivere un disciplinare, predisposto dallo stesso professionista e vincolante per l'amministrazione;
- c) "...alla celerità nel definire l'iter burocratico-amministrativo in relazione alla scadenza del mandato(12 giugno 1999)...". Tutto ciò, proseguiva l'attore, di fatto ha vincolato le successive amministrazioni, sia nella realizzazione di un'opera di cui disconoscevano i costi esatti, sia nel rispetto di un disciplinare d'incarico decisamente favorevole al professionista. Rilevava, infine, il requirente che l'amministrazione successiva in ragione delle "...condizioni sfavorevoli...sottoscritte al momento dell'affidamento, si era venuta a trovare in una situazione difficile da sostenere nel giudizio evocato dinanzi al T.A.R. ed ha quindi ritenuto opportuno transigere la controversia...". Tale descritta condotta deve, poi, essere collegata, in virtù dei principi dell'efficienza causale al danno indicato dell'exkursus argomentativo che precede. Ritiene il collegio che, all'accoglimento della domanda osti, nel caso di specie, la mancanza di nesso eziologico tra la condotta, descritta e contestata dalla pubblica accusa, e *l'eventum damni*. Preliminarmente, osserva la sezione che non può imputarsi alla speditezza del procedimento amministrativo, attivato dagli amministratori convenuti, alcuna valenza negativa: contrariamente a quanto sostenuto dall'organo requirente, la celerità è indice non solo di efficienza, ma di piena consapevolezza, da parte dell'organo politico-amministrativo, degli obiettivi di pubblico interesse da perseguire e, previamente, assunti nei confronti dell'elettorato. Per cui, tranne il caso in cui tale speditezza sottenda il perseguimento di interessi non previsti dalle norme, caratterizzati non solo dalla illiceità ma anche dall'illegalità e che, allo stato, il procuratore

non si è fatto carico di indicare e provare, non può tale peculiarità dell'azione amministrativa incidere negativamente sulla fattispecie in questione. In secondo luogo va rilevato come le predette vicende, non trovano compiutezza nel ristretto arco temporale indicato dall'attore, risalendo all'attività di programmazione del gennaio 1999. Infatti, con delibera n.11 del consiglio comunale di Casale sul Sile, del 28 gennaio 1999, veniva approvato il programma delle opere pubbliche per il triennio 1999-2001. Tale documento prevedeva, tra l'altro, "...la costruzione di piste ciclabili in via Trento Trieste e via Trevigiana per il tratto intercorrente da Casale sul Sile (vicinanze ditta *omissis*) fino alla frazione di Lughignano". Per realizzare le opere in programma era prevista una spesa complessiva pari a 5.000.000.000 di vecchie lire: il tutto per "...dare sicurezza ai propri cittadini su tratti di viabilità diventati sempre più pericolosi a causa del traffico sempre più intenso...". Con successive delibere di giunta, recanti i numeri 80 e 192, rispettivamente del 9 marzo e 30 aprile 1999, si procedeva all'approvazione del bando di gara per la scelta del tecnico progettista. Nelle delibere si afferma che "...la giunta deve scegliere il progettista più idoneo alle esigenze ed aspettative cui è finalizzato il progetto", e per fare ciò vengono indicati i requisiti di confronto tra i vari professionisti: 1) titolo di studio; 2) anno di iscrizione all'albo professionale; 3) anni di esperienza con la P.A. di particolare rilievo, "...evidenziando le opere che rivestono maggiore attinenza con quella oggetto di bando"; 4) opere private di particolare rilievo progettate o seguite come direttore dei lavori; data dell'ultima opera pubblica progettata e seguita come direttore dei lavori; 5) attuali incarichi in corso. Osserva il collegio, in ordine alla procedura seguita nell'affidamento dell'incarico professionale, che il comma 12 dell'art. 17, della legge n. 109 del 1994 (c.d. legge quadro in materia di lavori pubblici), nel testo vigente "*in epoca criminis*", statuiva che: "Per l'affidamento di incarichi di progettazione il cui importo stimato sia inferiore a 200.000 E.C.U., le stazioni appaltanti devono procedere in ogni caso a dare adeguata pubblicità agli stessi. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 3, l'affidamento degli incarichi di progettazione avviene sulla base dei *curricula* presentati dai progettisti". La normativa fa riferimento a forme adeguate di pubblicità, che l'amministrazione del comune di Casale sul Sile, nell'esercizio delle prerogative discrezionali, individuava nella pubblicazione del bando di gara all'albo pretorio, non vincolando la normativa, all'epoca esistente, a forme specifiche e vincolanti di pubblicità. Inoltre, il procedimento di valutazione comparativa delle offerte di incarico, in precedenza, come detto adeguatamente pubblicizzate, doveva essere supportato dal criterio oggettivo della produzione, da parte dei professionisti, dei propri *curricula* professionali, senza che ciò abbia impedito all'amministrazione appaltante di fissare ulteriori modalità di selezione dei progettisti (cfr. delibere n.80 e 192 del 9 marzo e 30 aprile 1999). Alla data del 3 giugno 1999, termine ultimo per la presentazione dei *curricula*, risultava pervenuta la sola istanza di partecipazione dell'ingegner P., sulla quale il geometra A. B. esponsabile dell'area tecnica, a seguito di esame preliminare, asseriva che: "...il partecipante ha dimostrato di possedere i requisiti per l'aggiudicazione della gara e quindi per la stesura del progetto di che trattasi" (cfr. relazione n. 8 dell'8 giugno 1999, preventiva alla delibera di giunta di conferimento incarichi).

In ragione di quanto esposto, non sono ravvisabili, a parere della sezione, motivi di censura nelle modalità di pubblicità e di valutazione dei *curricula*, anche in sintonia con l'interpretazione che il giudice amministrativo ha dato di tali norme: "L'amministrazione nel valutare i *curricula* presentati dai professionisti ai fini dell'attribuzione di incarico per progettazione di opera pubblica gode di amplissima discrezionalità nello scegliere sulla base di essi il progettista più confacente alle proprie concrete necessità e, in ultima analisi, anche alle proprie capacità economiche"(cfr. T.A.R. Umbria sent. n. 806 del 4 agosto 1998 e Cons. di Stato, sez. V sent. 1339 del 7 marzo 2001).Al riguardo, le scelte operate fanno parte del merito amministrativo, sul quale la verifica di questo giudice è limitata al rispetto dei parametri della logicità e della congruenza delle opzioni operate, che, nell'odierno caso, come precedentemente chiarito, non presentano motivi di apparente illogicità. Deve aggiungersi, inoltre, che la prassi di far predisporre il contenuto dei preliminari al professionista, non è indice di scarsa considerazione

dell'interesse pubblico perseguito, perché quello che conta alla fine non è chi predispone, ma chi avalla, in sede di sottoscrizione, clausole contrattuali che potrebbero rivelarsi per l'amministrazione pregiudizievoli degli interessi primari pubblici dalla stessa perseguiti. Sostiene il requirente che i due disciplinari contenevano "...condizioni contrattuali sfavorevoli" che non hanno consentito di "...procedere alla revoca dell'incarico nei confronti del professionista"(atto di citazione pagg. 12 e 15). Va preliminarmente evidenziato che gli oneri di finanziamento delle opere da eseguire, contrariamente a quanto evidenziato nella relazione dell'architetto L., fatta propria oltre che dall'amministrazione, in carica nel 2003–2004, e dalla Procura, con valutazioni che si sovrappongono ad un arco temporale caratterizzato da rilevanti sopravvenienze causali, figurano indicati vuoi nei bandi di gara e vuoi nelle delibere di conferimento degli incarichi professionali. Inoltre dalla relazione del segretario comunale, dott. D.C., emerge che "... l'opera verrà finanziata con fondi da enti preposti per legge per un importo complessivo di lire 1.000.000.000 stanziato al capitolo 4525...e pertanto le spese tecniche di progettazione e direzione dei lavori graveranno su detto capitolo di spesa" (cfr relazione D.C. dell'8 giugno 1999). Come detto in ordine ai disciplinari, la "*vexata quaestio*" riguarda in particolar modo gli artt. 14 e 15, che a giudizio del pubblico ministero attore avrebbero vincolato i successivi amministratori. L'art 14 prevede che: "L'amministrazione non ha facoltà di recedere dal presente contratto in nessun caso...né quindi di sospendere l'incarico di progettazione...eccetto che in ipotesi di comprovato inadempimento del professionista"; l'art. 15, invece, prevede che "l'eventuale recesso...in violazione di quanto disposto dall'art. 14...sarà da intendersi come inadempimento contrattuale...". Il collegio rileva come la formula utilizzata sia una normale conseguenza dell'impegno serio e giuridicamente rilevante che le parti assumono con la sottoscrizione del "*negotium*" contrattuale. Nel caso di specie la norma presupponeva un inadempimento del professionista a fronte del quale l'amministrazione comunale poteva richiedere la risoluzione del contratto. La formula dei disciplinari consentiva, quindi, inequivocabilmente, alle parti di ricorrere ai rimedi che il codice civile, con l'art. 1453 in relazione al 1455, accorda alle parti nei casi di patologia del sinallagma negoziale. L'art. 1453, infatti, si applica a tutti i contratti a prestazioni corrispettive, ove non è necessaria, comunque, la contemporaneità delle obbligazioni delle parti, con riguardo al momento dell'insorgenza e dell'esecuzione, risultando sufficiente che le obbligazioni medesime siano legate e contrapposte nel sinallagma contrattuale (cfr. Cassaz. sent.n. 1655 del 1973). L'inadempimento di una parte, che giustifica la risoluzione, deve essere di "...non scarsa importanza avuto riguardo all'interesse dell'altra", cioè deve trattarsi di un inadempimento grave, che mina la fiducia e l'aspettativa giuridicamente rilevanti nel corretto e puntuale adempimento della controprestazione dovuta: tale comportamento dovrà essere accertato dal giudice adito attraverso una valutazione unitaria delle condotte tenute da entrambe le parti del concreto "*negotium*" giuridico stipulato. Occorre aggiungere, come correttamente fatto notare dai procuratori dei convenuti in udienza, che diversamente dall'inadempimento grave, di cui agli artt. 1453 e 1455 del c.c., nell'art. 14 dei disciplinari si parla di "...recesso (*recte* risoluzione)...in ipotesi di comprovato inadempimento", che costituisce sicuramente un minus rispetto all'ipotesi codicistica. L'aggettivo comprovato, (dal latino *cum et probare* = rendere valido con, giustificare con) attiene non tanto alla gravità dell'inadempimento, potendo lo stesso, su accordo delle parti, avere un rilievo al di sotto della soglia codicistica, ma al fatto che occorre fornire valide prove dello stesso, stante la serietà dell'impegno giuridico assunto. Ciò significa che ai fini della risoluzione, non basta accertare l'esistenza del fatto oggettivo del mancato, inesatto o tardivo adempimento, ma occorre, altresì, accertare che lo stesso sia imputabile, quanto meno a titolo di colpa, naturalmente, non presunta ma da provare.(cfr. Cass. sent. n.3408/1986). Ne consegue che il disciplinare non solo consentiva la risoluzione del contratto stipulato con il professionista, ing. P., in ogni tempo ed in presenza anche di un inadempimento non necessariamente grave, ma le clausole degli stessi non impedivano a tutte le sopravvenute amministrazioni, in presenza di un inadempimento, di eccepire il principio "*inadimplenti non est adimplendum*", nel caso di specie di opporre il mancato pagamento degli onorari professionali, avvenuto dal 12 dicembre 2000 in poi, quindi ad opera di altri, in parte diversi, amministratori.

L'eccezione di inadempimento, di cui all'art. 1460 del c.c., configura, infatti, uno strumento accordato alla parte che "...vaglia salvaguardare i propri interessi nell'ambito della conservazione del rapporto e quindi in funzione di autotutela" (cfr. Cass. sent. n. 2923/1986). Da quanto esposto emerge, in modo inequivoco, che le modalità di conferimento dell'incarico non possono costituire la condotta determinante, in termini causali, del danno, giacché tale condotta materiale rappresenta un semplice antecedente logico-fattuale, che, qualora i progetti fossero stati portati correttamente ad esecuzione, non avrebbe avuto alcun significato in termini di responsabilità amministrativa-patrimoniale. Orbene, anche nell'ambito della responsabilità amministrativa, in ragione della nota insufficienza normativa, vengono utilizzati, in ordine al nesso causale, i principi elaborati dalla scienza penalistica. La giurisprudenza della Corte dei conti fa riferimento all'art. 1223 del c.c. (relativo al danno che del fatto illecito sia una conseguenza immediata e diretta) ma in modo particolare agli artt. 40 (che sanziona la non punibilità qualora l'evento dannoso non è conseguenza dell'azione od omissione) e 41 (che disciplina le cause sopravvenute da sé sole sufficienti a determinare il danno) del c.p. In prevalenza, la Corte fa applicazione della teoria della causa efficiente, temperandola con il criterio della causalità adeguata (cfr. Corte dei conti sezione I d'app. sent. n. 303/1991): in sintesi la causa del danno viene individuata nell'antecedente necessario, anche se non sufficiente, purché caratterizzato dall'idoneità in astratto, secondo l'*id quod plerumque accidit*, a produrlo. Nel caso *de quo*, la condotta descritta dal requirente oltre a non presentare in astratto, così come delineato nella parte motiva, l'idoneità ad essere causa del danno indicato in citazione, ha trovato un limite al suo riconoscimento nella sopravvenienza di eventi che potremmo definire, in relazione al momento del conferimento degli incarichi professionali all'ing. P., imprevedibili o comunque atipici (si pensi all'accordo transattivo in luogo dell'azione per responsabilità nei confronti del professionista), causa diretta ed immediata, essi stessi, del danno. In questo senso va, quindi, ribadito, che la legge 109 del 1994, sugli appalti pubblici, è stata oggetto di modifiche ed integrazioni normative anche di natura regolamentare (cfr. d.P.R. 554 del 21 dicembre 1999 e la legge n. 166 del 2002), che hanno inserito dettagliate prescrizioni in materia di progettazione, compresa la verifica tecnica dei suoi diversi livelli. Che, all'atto del conferimento dell'incarico, il d.P.R. 554 del 1999 non era ancora stato emanato e la disciplina delle varie fasi della progettazione non presentava, per opere di non grande respiro, i rigori successivamente introdotti, finalizzati ad evitare i rischi di una progettazione approssimata. Inoltre, gli amministratori delle giunte successive a quella evocata in giudizio, con delibere di consiglio, n. 131 del 15 novembre 1999 e 4 maggio 2000, deliberavano di approvare i progetti preliminari relativi, rispettivamente, alla realizzazione dei lavori di costruzione dei tratti di piste ciclo pedonali da Lughignano all'incrocio con via Rivalta e da quest'ultimo incrocio allo Scolo Rigolo. I progetti esecutivi erano oggetto delle delibere di giunta n. 221, del 5 settembre 2000, e 253, del 19 ottobre 2000: in entrambe le determinazioni, come sopra evidenziato, erano precisati gli oneri di realizzazione. Nel corso dei relativi procedimenti, le nuove amministrazioni non sollevavano alcun appunto al professionista né in sede tecnica, né in sede politico-amministrativa. Ma la prima sopravvenienza causale, con valenza costitutiva, si ha con l'accordo di programma, del 19 dicembre 2000, intervenuto tra il comune di Casale sul Sile e la Provincia di Treviso. Tale intesa prevedeva, tra l'altro, "...ricalibratura ed allargamento della strada provinciale n. 67 Jesolana, la sistemazione dei due incroci tra la strada provinciale 67 e le strade provinciali 63 e 64... e la realizzazione dei due tratti di piste ciclo-pedonali nel comune di Casale sul Sile". Ne conseguiva un cofinanziamento della Provincia, nella realizzazione delle opere, per complessivi 309.874,13 €. L'accordo di programma imponeva delle varianti ai progetti, con l'inserimento di procedure espropriative non previste all'atto del conferimento degli incarichi professionali, la cui redazione veniva affidata al medesimo ing. P.. A fronte delle attività svolte ed in mancanza di censure critiche ai progetti eseguiti, veniva deliberato in favore del professionista il corrispettivo pattuito. Infine con le delibere n. 17, del 22 gennaio 2001, e 88, del 19 marzo 2001 venivano approvati gli elaborati progettuali di variante, con un aumento del relativo onere di realizzazione, che non incontravano, però, l'immediata approvazione della Provincia di Treviso per questioni tecniche connesse alla larghezza

delle piste ed alla raccolta delle acque, in realtà dovute alle resistenze dei proprietari dei terreni adiacenti da espropriare. Con le successive delibere nn. 14 e 15, del commissario straordinario del comune, del 5 febbraio 2002, in adesione ai suggerimenti tecnici della Provincia venivano approvate le nuove varianti progettuali. Anche i pareri dell'Ente parco del Sile, regolarmente richiesti per gli originari progetti, risultano pervenuti dopo 12 mesi e non nei trenta giorni previsti dalla relativa normativa regionale: in tali evenienze il predetto parere non poteva non ritenersi favorevole non essendo intervenuto nei termini. Cionostante la Provincia, con nota del 23 dicembre 2002, riteneva decaduto l'accordo di programma, mentre il cofinanziamento poteva far parte di una nuova intesa. In ragione di tutto ciò, in esito a consulenza esterna affidata all'architetto L., l'amministrazione *pro tempore* procedeva alla revoca dell'incarico con la delibera n. 141 del 24 novembre 2003, a sua volta posta nel nulla, "...per motivi di opportunità..." dalle delibere nn. 162 e 169 del 2 e 9 dicembre 2004, con cui l'amministrazione ha transatto l'insorta lite, per inadempimento professionale, con l'ing. P.. In *parte qua* si legge: "...le parti intendono transigere la controversia...senza riconoscimento di responsabilità professionale ed amministrativa alcuna da parte delle stesse..." e nella quale il professionista si dichiara "...integralmente compensato per l'attività professionale già svolta...". Ora non può revocarsi in dubbio che la condotta causativa del danno trova il suo antecedente necessario, sotto l'aspetto logico-fattuale, nel conferimento dell'incarico, ma la causa efficiente delle conseguenze pregiudizievoli è da porre in relazione a successive scelte discrezionali di merito delle amministrazioni subentrate, che hanno avuto l'*incipit* nell'accordo di programma con la Provincia di Treviso e il culmine nel "negotium" transattivo, nel quale il danno si è sicuramente consolidato: l'azione "incriminata" dal pubblico requirente, degrada in tale caso a semplice occasione, inserendosi le sopravvenienti condotte nella serie eziologica con determinismo prevalente nella causazione del danno (cfr. Corte dei conti sezione 1° d'app. sent. n.289/2003, sezione Puglia sent. n. 244 del 2003). A ciò deve aggiungersi, come è dato rilevare dalla delibera consiliare n. 49 del 28 settembre 2004, che una parte dei finanziamenti veniva devoluto, dalla nuova amministrazione, alla realizzazione del primo stralcio di scuola materna di Casale sul Sile, alla risistemazione della rete fognaria e ad altre opere di pubblica utilità, con insindacabili scelte discrezionali. Alla luce delle succitate premesse non sono ravvisabili profili di responsabilità a carico degli odierni convenuti, non perché un danno non vi sia, ma perché lo stesso non è causalmente collegabile alla condotta descritta e contestata, nell'invito a dedurre e nell'atto di citazione, dal pubblico requirente.

Le Amministrazioni ed i funzionari subentrati a quelli oggi convenuti, potevano ma sicuramente, qualora ritenuto inadempiente il professionista, dovevano non corrispondere l'onorario concordato, comunque conforme alle tariffe professionali, in virtù dell'eccezione di inadempimento e, successivamente risolvere il contratto d'opera professionale con consequenziale richiesta di risarcimento del danno. Ma per ottenere ciò era necessario provare l'inadempimento del professionista, dallo stesso fortemente contestato come emerge anche in sede di ricorso al T.A.R., onere che il P.M. attore considerava una sorta di "*probatio diabolica*". In verità la prova dell'inadempimento sottintendeva, anche, non avvedute e ponderate scelte discrezionali degli amministratori delle successive giunte. Anche l'atto transattivo, avente autonomo determinismo causale, in presenza di un asserito inadempimento del professionista, non può assolvere alla sua tipica funzione compositiva o preventiva di controversie, risolvendosi nell'attribuzione di vantaggi (onorari), da definire, indebiti all'ing. P.. Pertanto, le successive scelte discrezionali di merito, operate dalle giunte subentrate nella carica, non consentono di ascrivere profili di responsabilità agli odierni convenuti(cfr.Corte dei conti sezione I d'app. sent. n. 289/2003).

In verità tali successive scelte, non sempre adeguatamente ponderate, soprattutto per lo spreco delle risorse collettive che ne conseguiva, rientrano in un diffuso malcostume in cui, con sovente frequenza, si va ad invischiare l'azione amministrativa tesa alla realizzazione di opere di pubblico interesse: come la cronaca di tutti i giorni riporta, le stazioni appaltanti spesso imbattono in opere, anche di ampio respiro, che a volte

restano allo stadio progettuale, mentre con frequenza inusitata, fonte di profondo senso di frustrazione nella pubblica opinione, vanno ad ampliare il c.d. parco delle opere incompiute, per esaurimento dei relativi finanziamenti e per le diverse scelte strategiche operate dalla classe politica di turno, nazionale o locale. Tutto ciò determina, come nel caso oggetto del presente giudizio, conseguenze pregiudizievoli per gli enti territoriali a fini generali, che si riflettono, come detto, sulle comunità territoriali, in ragione dello spreco di pubbliche risorse. Tali considerazioni, però, non possono sopperire alla non idoneità della condotta, descritta e contestata dal pubblico ministero attore, a fungere da elemento costitutivo e determinante del danno ingiusto rilevato. Pertanto, tutti gli odierni convenuti, vanno mandati assolti per difetto di nesso causale tra la condotta posta in essere, descritta e contestata dal P.M., e le conseguenze pregiudizievoli agli stessi addebitate, con conseguente assorbimento di ogni altra questione ed, in particolare, di quelle attinenti alla quantificazione del danno, ritenuto sussistente, all'elemento psicologico della condotta, alla ripartizione del "*quantum debeatur*" ed alla richiesta di applicazione del potere riduttivo.

Infine, il Collegio deve esprimersi sulle spese di giudizio, in ragione delle osservazioni formulate in udienza dal Procuratore regionale.

Al riguardo la sezione condivide pienamente l'interpretazione data, dal requirente, dell'art. 10 *bis*, comma 10 del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248, che ha fornito una interpretazione autentica della normativa disciplinante gli onorari e diritti spettanti alla difesa. Infatti, il predetto comma 10 dell'art. 10 *bis* prevede che: "Le disposizioni dell'art. 3, comma 2 bis della legge n.639 del 1996 (relativo al rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali sostenute dai soggetti definitivamente prosciolti) e dell'art 18, comma 1°...legge 135 del 1997 (relativo al rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti di amministrazioni statali, in caso di proscioglimento, nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato) si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ...liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza". La normativa citata prevede due presupposti per far luogo alla pronuncia sulle spese: 1) una sentenza di proscioglimento nel merito; 2) la definitività della pronuncia. In ordine alle due imprescindibili condizioni, va rilevato che la sezione è dell'avviso che l'espressione "sentenza che definisce il giudizio" vada intesa in contrapposizione alle sentenze c.d. interlocutorie o non definitive, secondo l'indicazione di cui all'art. 21 del R.D. n. 1038/1933, sia di 1° che di 2° grado. La suprema Corte di cassazione, al riguardo, considera sentenza definitiva quella che "...esaurisce l'intero rapporto processuale relativamente ad una delle domande prodotte, attribuendo o negando il bene in contestazione...con carattere di autonomia ed autosufficienza..."(cfr. Corte di cassazione sent. n. 7851/1993).

Per cui la sentenza definitiva è quella che indipendentemente dal suo contenuto decisorio, processuale o di merito, chiude un processo in un determinato grado davanti ad un determinato giudice, non essendovi ulteriore attività da svolgere. Deve soggiungersi, inoltre, che nel caso di specie, la sentenza, non solo deve "definire il giudizio", ma deve, come precisato dalla succitata normativa, "...prosciogliere nel merito" i presunti responsabili.

Alla luce delle argomentazioni in premessa, stante la mancanza di specifiche notule spese in atti e con riferimento al D.M. n. 127/2004(decreto del Ministero della giustizia relativo alle tariffe professionali) il collegio ritiene, di dover liquidare i seguenti onorari e diritti spettanti alle difese dei prosciolti, comprensivi di C.P.A. e del rimborso forfetario delle spese generali:

1. in favore delle difese del sig. C.D., € 2.500,00 (di cui € 1.600,00 per onorari ed € 900,00 per diritti);
2. in favore delle difese del sig. L. G., € 2.500,00 (di cui € 1.600,00 per onorari ed € 900,00 per diritti);
3. in favore della difesa dei sig.ri D.G., M.F., B.T. e B.G., € 5.700,00 (di cui € 4.300,00 per onorari ed € 1.400,00 per diritti) per il primo e € 2.500,00 (€ 1.600,00 per onorari e 900,00 per diritti) per ognuno degli altri tre convenuti;

4. in favore della difesa del sig. A.B. € 2.500,00 (di cui € 1.600,00 per onorari ed € 900,00 per diritti).

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando:

- respinge l'eccezione di difetto di giurisdizione;
- respinge l'eccezione di intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa;
- respinge l'eccezione di carenza di contraddittorio e la conseguenziale richiesta di chiamata in giudizio di terzi;
- respinge la richiesta istruttoria di assunzione di articolata prova per testi;
- nel merito assolve i convenuti dalla domanda di cui all'odierno atto di citazione del procuratore regionale, per mancanza di nesso causale tra condotta contestata ed evento dannoso;
- liquida l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alle difese dei prosciolti nelle seguenti misure: € 5.700,00 complessive, in favore della difesa del sig. D.G., ed € 2.500,00, complessive, in favore delle difese di ciascuno degli altri convenuti: M.F., B.T., B.G., D.C., L.G. ed A.B..

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2006.

*[torna al Sommario](#)*

# TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELL'ABRUZZO

Pescara

Sentenza 30 giugno 2006, n. 367

*(Criteri generali di valutazione delle offerte indicati nel bando di gara o nella lettera d'invito)*

Catoni: presidente

Eliantoni: estensore.

Alfa System s.r.l. (avv.ti Colagrande e Rulli) c. Comune di Vasto (avv. Pennetta), DSA - Distribuzione sistemi avanzati s.r.l. (avv.ti Di Pardo) e Telecom s.p.a. (avv. Clarizia) - Accoglie il ricorso e condanna al risarcimento del danno.

Fatto

Il Comune di Vasto ha indetto licitazione privata indetta per la realizzazione di un "nuovo impianto cablaggio strutturato e fornitura apparati di rete – Palazzo di Città", da aggiudicare, in base all'art. 19, lett. b), del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tale gara hanno partecipato 8 ditte, sulle 16 invitate, e la commissione di gara, dopo aver escluso sei partecipanti per la mancanza della certificazione attestante la qualificazione alla installazione ed alla configurazione dei componenti attivi, ha aggiudicato in via provvisoria la gara all'a.t.i. avente come mandataria la società DSA-Distribuzione sistemi avanzati, cui erano stati attribuiti punti 92, mentre all'altra partecipante alla gara (la società Alfa Systems s.r.l.) erano stati attribuiti punti 90.

Con determinazione dirigenziale 12 febbraio 2004, n. 12, sono stati approvati i verbali della commissione aggiudicatrice ed i lavori sono stati affidati alla a.t.i. da costituirsi tra le società DSA-Distribuzione sistemi avanzati, Iceel s.r.l. e Telecom Italia.

Avverso tale atto di aggiudicazione, nonchè avverso tutti gli atti presupposti e connessi, è insorta dinanzi questo tribunale la società Alfa Systems, deducendo le seguenti censure:

1) Violazione della *lex specialis* della gara e dei principi generali in materia di procedure concorsuali ed, in particolare, della *par condicio*. Eccesso di potere per illogicità, per contraddittorietà e per sviamento.

L'a.t.i. vincitrice della gara avrebbe dovuto essere esclusa in quanto non aveva presentato il certificato con validità al 1° gennaio 2003 attestante la qualificazione all'installazione ed alla configurazione dei componenti; né la commissione di gara avrebbe potuto chiedere l'integrazione della certificazione presentata.

2) Violazione della *lex specialis* della gara e dell'art. 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per illogicità, per contraddittorietà e per sviamento.

E' illogica e priva di adeguata motivazione l'attribuzione dei punteggi effettuata dalla commissione di gara.

3) Violazione dei principi generali in materia di procedure concorsuali, con riferimento, in particolare, alla predeterminazione dei criteri di attribuzione dei punteggi, alla garanzia della segretezza delle offerte ed alla *par condicio*.

La Commissione di gara ha integrato i criteri per l'assegnazione dei punteggi dopo aver aperto le buste contenenti le offerte.

Tali doglianze la parte ricorrente ha ulteriormente illustrato con memorie depositate il 5 aprile 2004 ed il 17 febbraio 2006.

Il Comune di Vasto si è costituito in giudizio e con memoria depositata il 25 marzo 2004 ha diffusamente confutato il fondamento delle censure dedotte.

Si sono, inoltre, costituite in giudizio sia la società Telecom Italia, che la società DSA–Distribuzione sistemi avanzati s.r.l., depositando memorie a sostegno delle proprie ragioni la prima il 7 aprile 2004, il 10 febbraio ed il 1° giugno 2006, e la seconda il 23 marzo 2004; quest'ultima ha, inoltre, proposto ricorso incidentale con il quale, nel prospettare le censure di violazione della *lex specialis* della gara e del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358, e di eccesso di potere per erroneità dei presupposti, ha dedotto che la ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara in quanto:

- il predetto certificato attestante la qualificazione alla installazione presentato dalla ricorrente era scaduto nel settembre 2003;

- non erano stati offerti prodotti di "primaria marca";

- non avrebbe potuto essere fornita una garanzia per 15 anni della parte passiva, in quanto si erano utilizzati due marche diverse per i cavi e per i connettori.

Con sentenza interlocutoria 4 marzo 2006, n. 146, sono stati disposti incombenti istruttori a carico del Comune di Vasto, che sono stati puntualmente eseguiti.

Alla pubblica udienza del 16 giugno 2006 la causa è stata introitata a decisione.

## Diritto

1. Con il ricorso in esame, come sopra esposto, la società Alfa Systems s.r.l. ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti e connessi, la determinazione dirigenziale del Comune di Vasto 12 febbraio 2004, n. 12, di aggiudicazione della licitazione privata indetta per "appalto dei lavori nuovi impianto cablaggio strutturato e fornitura apparati di rete – Palazzo di Città".

Era, invero, accaduto che alla gara in questione, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, erano state ammesse due sole partecipanti e la commissione di gara aveva collocato al primo posto della graduatoria l'a.t.i. avente come mandataria società DSA-Distribuzione sistemi avanzati, cui erano stati attribuiti punti 92, mentre all'altra partecipante alla gara (la società Alfa Systems s.r.l. oggi

ricorrente) erano stati attribuiti punti 90. Con l'atto impugnato l'aggiudicazione della gara è stata effettuata a favore dell'a.t.i. avente come mandataria società DSA.

2. Il ricorso, deve subito precisarsi, è fondato.

Carattere pregiudiziale ed assorbente riveste in merito la censura dedotta con il terzo motivo di ricorso e con la quale l'istante si è lamentata nella sostanza del fatto che, in violazione dei principi generali in materia di procedure concorsuali, la Commissione di gara aveva integrato i criteri per l'assegnazione dei punteggi dopo aver aperto le buste contenenti le offerte tecniche.

Come è noto, secondo un pacifico e costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, nel procedimento di aggiudicazione di un pubblico appalto la commissione di gara può eventualmente introdurre degli elementi di specificazione e di integrazione dei criteri generali di valutazione delle offerte indicati nel bando di gara o nella lettera d'invito ovvero sottocriteri di adattamento dei criteri generali o regole specifiche sulle modalità di valutazione; tale attività, però, può essere svolta solo prima dell'apertura delle buste recanti le offerte dei partecipanti (cfr da ultimo Cons. St., sez. V, 8 marzo 2005 n. 937).

Ora nel caso di specie dall'esame degli atti sembra evidente che la specificazione dei predetti criteri di valutazione sia stata effettuata dalla commissione di gara dopo l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche. Sembra, pertanto, evidente la violazione delle norme generali vigenti in materia poste a garanzia della segretezza delle offerte e della *par condicio*.

E tale vizio procedimentale travolge necessariamente tutti i successivi atti posti in essere dalla commissione di valutazione delle offerte presentate e, conseguentemente, anche l'impugnato atto di aggiudicazione della gara, che non può, pertanto, non essere annullato.

E tale annullamento, come questa stessa sezione ha, anche recentemente, avuto modo di rilevare con sentenza 15 giugno 2006, n. 347, comporta necessariamente la rinnovazione dell'intera gara dal momento che, come sembra evidente, i criteri di attribuzione dei punteggi, ampiamente discrezionali, non erano stati sufficientemente articolati e precisati nel bando di gara e nella lettera d'invito.

3. Giunti a tale conclusione, va di conseguenza esaminato il ricorso incidentale, con il quale la parte controinteressata nella sostanza sostiene che la ricorrente sarebbe priva di legittimazione all'impugnativa, in quanto in realtà avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara.

Premesso, invero, che la funzione propria del ricorso incidentale è quella di paralizzare o di limitare l'accoglimento della pretesa avversaria, impugnando il provvedimento attaccato dal ricorso principale per aspetti e motivi diversi, va osservato che nella specie il ricorso incidentale, anche ove fosse fondato, non avrebbe di certo l'effetto di neutralizzare il ricorso proposto.

Anche, infatti, ove si ritenesse che l'istante avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara, non può disconoscersi che la stessa, quale impresa operante nel settore (Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1770), avrebbe in ogni caso interesse a contestare l'esito della gara e ciò al fine di ottenere una rinnovazione della stessa, come in effetti avrebbe imposto il vizio, sopra indicato, che inficia gli atti di gara.

Con riferimento a tale considerazione, può, pertanto, prescindersi dall'esaminare le singole censure dedotte con il ricorso incidentale, in quanto l'eventuale fondatezza di tale ricorso non potrebbe mai determinare l'inammissibilità del ricorso principale.

4. Rimane, per concludere, da esaminare la richiesta di risarcimento dei danni, proposta dalla parte ricorrente in relazione al fatto che nelle more del giudizio è stata effettuata la fornitura in questione.

Sul punto va osservato che, con riferimento al predetto vizio dedotto, l'interesse della società ricorrente alla rinnovazione della gara non può ovviamente più trovare piena soddisfazione, per cui va risarcita la conseguente perdita di *chance*, cioè la mera probabilità della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione in conseguenza del rinnovato espletamento della gara in questione.

In definitiva, essere essendo stata effettuata la fornitura e non potendo più provvedersi alla rinnovazione della gara, il Comune di Vasto deve essere condannato al risarcimento dei danni perdita di chance subiti dalla ricorrente, che, tenendo conto dell'importo complessivo dell'appalto (€ 100.000), possono in via equitativa essere liquidati in € 5.000.

5. Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso in esame deve, conseguentemente, essere accolto nel senso sopra specificato.

Le spese, che come di regola seguono la soccombenza, si liquidano in dispositivo e vanno poste a carico del Comune di Vasto, che con il suo illegittimo comportamento ha dato origine alla presente controversia.

P. Q. M.

Il tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara:

- accoglie il ricorso specificato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'impugnata determinazione dirigenziale del Comune di Vasto 12 febbraio 2004, n. 12;
- condanna il Comune di Vasto al risarcimento dei danni subiti dalla parte ricorrente, che liquida nella complessiva somma di € 5.000 (cinquemila).
- condanna, inoltre, il Comune di Vasto al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese e degli onorari di giudizio, che liquida nella complessiva somma di € 3.000 (tremila).
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del 16 giugno 2006.

Pubblicata mediante deposito il 30.06.2006.

*[torna al Sommario](#)*

# TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

Napoli, sezione I

Sentenza 16 giugno 2006, n. 7067  
*(Contratti della P.A. ed esclusione per grave negligenza)*

Donadono: presidente;  
Severini: estensore.

S.V.A.S. Italia s.r.l. (avv. Abbamonte) c. A.S.L. Caserta (avv.ti Giametta e Di Meo) e ministero del Tesoro (Avv.ra Stato) – Accoglie.

Fatto

Con l'atto introduttivo del giudizio la società ricorrente, operante nell'ambito delle forniture medicinali ad enti pubblici e privati, con fatturato annuo superiore a 22 miliardi di lire, un numero di dipendenti pari a 25 ed un capitale interamente versato di 19 miliardi e mezzo di lire, rappresentava d'aver fornito, dall'anno 1985, in cui era sorta, medicinali praticamente a tutte le maggiori ASL della Campania, e che né gli attuali, né i precedenti amministratori avevano mai subito condanne in sede penale ovvero nei confronti della società era mai stata pronunciata risoluzione per inadempimento di pubbliche forniture; che, pertanto, non si giustificava la delibera impugnata, con la quale detta società era stata esclusa, immediatamente e senza termine finale, da tutte le forniture dell'A.S.L. Caserta 1, sulla base di una relazione della direzione di finanza del ministero del Tesoro del 6.02.96, secondo cui la stessa, come si leggeva nel provvedimento impugnato, nell'ambito della forniture rese all'U.S.L. n. 11 di Vairano Patenora si sarebbe resa responsabile di grave negligenza, in relazione a fatti che si sarebbero svolti in Vairano tra il 1985 ed il 1989, e per i quali nessuna contestazione le era mai stata in precedenza rivolta; avverso detto provvedimento la S.V.A.S. Italia s.r.l. articolava le seguenti censure:

- violazione del combinato disposto degli artt. 1 e ss., 3, 7 e ss. della l. 241/90; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e sviamento: non era stato allegato, al provvedimento di esclusione, l'atto richiamato (relazione dell'Ispettorato generale di finanza); non era stata

data comunicazione d'avvio del procedimento, finalizzato all'adozione d'una così grave e definitiva sanzione; né erano state palesate ragioni d'urgenza che consentissero di prescindere dall'avviso ex art. 7 l. 241/90;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 68 R.D. 827/24 e 65 l.reg. n. 63/80, in connessione con l'art. 11 d.lgs. 358/1992; eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria e di motivazione: il provvedimento impugnato era stato adottato sulla base delle due norme sopra citate, della cui sopravvivenza nell'ordinamento era lecito dubitare, alla luce della ricezione, in Italia, delle direttive comunitarie regolanti il settore degli appalti pubblici, ed in particolare del disposto dell'art. 11 del d. l.vo 358/92, che tipizzava le cause d'esclusione per difetto dei requisiti morali delle imprese;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 68 R.D. 827/24 e 65 l.reg. n. 63/80, in connessione con l'art. 11 d.lgs. 358/1992; eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria e di motivazione: anche a voler ritenere applicabile nella specie l'art. 68 del d.lgs. 358/92, l'esclusione non poteva essere adottata sulla base della sola relazione ispettiva di cui sopra, dalla quale sarebbero emerse irregolarità procedurali ed eccessi di consumi nei farmaci, forniti dalla società ricorrente all'USL di Vairano, ai quali la società ricorrente era estranea, onde si configurava il tentativo della USL di scaricare la responsabilità di tali irregolarità sul fornitore; inoltre non v'era stato alcun accertamento giudiziale, circa gli addebiti sollevati nella citata relazione, né la società ricorrente aveva potuto partecipare al procedimento, culminato nella stesura della medesima relazione;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 68 R. D. 827/24 e 65 l.reg. n. 63/80, in connessione con l'art. 3 l. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria e di motivazione:

era mancata un'autonoma motivazione, da parte della A.S.L., circa le ragioni per le quali, dall'esito della suddetta relazione, dovesse essere disposta l'esclusione della società ricorrente da tutte le gare indette dalla medesima azienda sanitaria;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 68 R.D. 827/24 e 65 l.reg. n. 63/80, in connessione con l'art. 3 l. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria e di motivazione: quanto alle concrete modalità d'espletamento della fornitura in oggetto, s'era vero, da un lato, che erano stati forniti medicinali per un triennio, su specifiche richieste dell'U.S.L. per circa un miliardo di lire all'anno, mentre il limite della gara era di 200 milioni di lire, era altrettanto vero che la società ricorrente non poteva sottrarsi alle commesse provenienti dall'USL, potendo altrimenti derivare a suo carico responsabilità penale per interruzione di pubblico servizio.

La società ricorrente formulava istanze istruttorie e domanda cautelare di sospensione del provvedimento impugnato.

Si costituiva in giudizio, in data 11.06.96, con atto di forma, il ministero del Tesoro.

Si costituiva anche in giudizio, il 12.06.96, l'A.S.L. Caserta 1, depositando memoria in cui segnalava che la suddetta relazione, concernente la verifica amministrativo-contabile eseguita presso l'ex USL 11 di Vairano, poi confluita nell'ASL Caserta 1, dedicava un intero capitolo ai rapporti tra la società ricorrente e la disciolta USL 11, accertando, tra le altre anomalie, la consegna di materiale sanitario da parte della SVAS, per quasi un miliardo e mezzo nell'anno 1989, per un miliardo e settecentocinquanta milioni nell'anno 1990 e per oltre settecento milioni nell'anno 1991, a fronte di un presidio ospedaliero di appena 34 posti letto funzionanti, nonché sulla base d'un contratto, la cui disponibilità finanziaria non superava i 200 milioni di lire; affermava la perdurante vigenza dell'art. 68 del R. D. 827/1994, espressione di un principio

generale in tema di contabilità di Stato; quanto alla dedotta violazione dell'art. 7 l. 241/90, sosteneva la natura di provvedimento cautelare dell'atto impugnato, tale da escludere la necessità dell'avviso dell'inizio del procedimento.

La società SVAS Italia s.r.l. e l'Avvocatura dello Stato, nell'interesse dell'amministrazione del Tesoro, depositavano, rispettivamente in data 19.07.96 e 4.09.96, documenti pertinenti al ricorso.

Con ordinanza, resa all'esito dell'udienza camerale del 4.09.96, la sezione accoglieva la domanda cautelare formulata dalla società ricorrente.

In data 9.01.06 l'Avvocatura erariale produceva in giudizio relazione ministeriale prot. n. n. S.I. 5659 e lo stralcio della relazione ispettiva in oggetto, concernente la licitazione privata per la fornitura di materiale sanitario in favore dell'USL di Vairano, aggiudicata in favore della società ricorrente, con ulteriori documenti.

In data 11.01.06 la società ricorrente produceva memoria difensiva in cui ricapitolava le censure già articolate nell'atto introduttivo del presente giudizio, unitamente a copia della fatture inerenti la fornitura di che trattasi e ad una perizia giurata, di verifica e riscontro formale delle predette fatture.

Ulteriore documentazione era depositata, dalla SVAS s.r.l., in data 6.04.06, laddove il 12.01.06 era prodotta altra memoria difensiva, in cui del pari erano ribaditi gli argomenti a sostegno dell'impugnativa; al termine di tale memoria la ricorrente elencava poi i danni, dalla medesima subiti per effetto della gravata delibera di esclusione dalle gare dell'ASL Caserta 1, "danni non preventivabili in sede di proposizione del ricorso", danni dei quali tuttavia non chiedeva, in questa sede, il ristoro.

All'udienza pubblica del 3 maggio 2006 il ricorso era trattenuto in decisione.

## Diritto

Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato, in riferimento alle dedotte violazioni dei principi di partecipazione procedimentale e di carenza di motivazione; ciò, in relazione alle mutate condizioni d'applicazione della norma di cui all'art. 68 del R.D. 23.5.1924 n. 827 per effetto dell'introduzione dei principi comunitari in materia di partecipazione alle gare di appalto invocate dalla società ricorrente.

La disposizione richiamata prevede che "sono escluse dal fare offerte per tutti i contratti le persone o ditte che nell'eseguire altra impresa si siano rese colpevoli di negligenza o malafede. La esclusione è dichiarata con atto insindacabile della competente amministrazione centrale da comunicarsi al ministero delle finanze, a cura del quale ne viene data notizia alle altre amministrazioni. Analogamente si provvede per le eventuali riammissioni".

Ci si trova al cospetto di una fattispecie in cui, a seguito di un comportamento colpevole assunto nella fase di esecuzione di un contratto, l'impresa che se ne sia resa responsabile resta esclusa da tutte le gare successivamente indette, configurandosi una situazione di generale estromissione per una sua ritenuta inaffidabilità.

La norma, seppur non incompatibile con i principi comunitari in materia di *par condicio* e di libertà di concorrenza nel settore degli appalti, deve necessariamente con questi ultimi essere armonizzata ed in certo senso aggiornata, accedendo ad un'interpretazione evolutiva che sia tale da affrancarla dai suoi originari presupposti applicativi, ispirati invece ad una ormai superata concezione di assoluta supremazia della parte pubblica nell'ambito del rapporto di diritto amministrativo.

Sebbene sia consentito ad una pubblica amministrazione di ritenere, per effetto di una pregressa vicenda contrattuale, che un'impresa non sia più affidabile e come tale non più meritevole perfino di proporsi come suo potenziale futuro contraente, deve tuttavia riconoscersi che un tale strumento interdittivo, oltre a porsi a salvaguardia dell'interesse pubblico all'instaurazione di rapporti contrattuali con soggetti che siano idonei, presenta anche caratteri sanzionatori nei confronti dell'impresa che ne venga colpita, con la conseguenza che tale natura pretende l'osservanza dei principi generali di partecipazione, contraddittorio e trasparenza imposti dalla legge generale sul procedimento.

Inoltre, se l'ordinamento comunitario prescrive che i casi di estromissione dalle gare siano ancorati a presupposti predefiniti e, sovente, anche alla garanzia di un previo contraddittorio (si pensi ai principi in materia di verifica dell'anomalia delle offerte), non può ammettersi che una legge nazionale, del resto risalente ad un'epoca in cui ben diversa era la concezione del rapporto di diritto amministrativo, preveda il riconoscimento di una condizione di generale incompatibilità di un'impresa ad assumere il ruolo di contraente, senza che questa sia posta nelle condizioni di conoscere i presupposti di fatto e le ragioni di una tale valutazione, in modo da potervi contraddire.

Ne consegue quindi che, contrariamente alla formulazione letterale della norma, il provvedimento applicativo della sanzione sarà pienamente sindacabile e dovrà essere adeguatamente motivato circa la sussistenza di una comprovata situazione di negligenza o malafede, della cui incidenza negativa su eventuali futuri rapporti contrattuali l'amministrazione dovrà espressamente dare contezza.

Né una siffatta misura potrà sottrarsi alle generali esigenze informative connesse alla comunicazione di avvio del procedimento, attesa la sua natura sanzionatoria, rispetto alla cui possibile applicazione l'impresa destinataria deve essere posta nelle condizioni di difendersi adeguatamente e preventivamente.

Nel caso di specie, invece, l'A.S.L. CE 1 ha adottato l'impugnato provvedimento senza che l'impresa ricorrente fosse in alcun modo stata informata dell'avvio del relativo procedimento, né essendo emersa una diversa fonte di conoscenza, nemmeno con riferimento all'ispezione ministeriale; a tale violazione del principio di partecipazione si accompagna anche una manifesta carenza di motivazione, essendosi l'azienda limitata ad un generico richiamo della relazione ispettiva, senza nulla aggiungere circa l'identificazione delle condotte di esecuzione contrattuale ritenute colpevoli e soprattutto in riferimento alla loro decisiva rilevanza negativa in termini di affidabilità contrattuale.

Né la misura adottata può essere giustificata in base alla previsione dell'ultimo comma dell'art 65 della legge regionale 11.11.1980 n. 63 (Norme sulla contabilità e per la utilizzazione del patrimonio delle unità sanitarie locali di cui alla legge 23.12.1978 n. 833) che stabilisce che "l'unità sanitaria locale, a giudizio insindacabile, esclude le offerte di coloro che, nell'esecuzione di altri contratti, si sono resi colpevoli di negligenza o mala fede", trattandosi di un istituto destinato ad operare per specifiche procedure di gara e che è comunque fondato sugli stessi presupposti di cui all'art 69 del R.D. 23.5.1924 n. 827, ritenuti mancanti nella fattispecie in esame.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con annullamento della deliberazione dell'Azienda sanitaria locale CE 1 n. 1143 del 9.4.1996 ed assorbimento degli ulteriori motivi.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione di Napoli, definitivamente decidendo sul ricorso emarginato (ricorso n. 4146 del 1996):

- accoglie il ricorso suindicato, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato sub A), nei sensi di cui in motivazione;
- dichiarare integralmente compensate tra le parti le spese di lite;
- ordina all'autorità amministrativa di dare esecuzione alla presente sentenza.

Così deciso in Napoli, nelle Camere di Consiglio del 3 e del 17 maggio 2006.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione I bis

Sentenza 11 luglio 2006, n. 5766  
(*Responsabilità precontrattuale della P.A.*)

Elia Orciuolo: presidente;  
Donatella Scala: consigliere estensore;  
Roberto Politi: consigliere.

EPORLUX Spa e GS Service S.r.l. (avv.ti A. Clarizia e S. Rostagno) c. ministero della Difesa (Avv. dello stato).

La EPORLUX Spa,, in proprio ed in qualità di capogruppo mandataria del RTI con la GS Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e la GS SERVICE S.r.l. in proprio ed in qualità di capogruppo mandante del RTI con la Eporlux Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambe rappresentate e difese, unitamente e disgiuntamente, dall'avv. Angelo Clarizia e Simona Rostagno, ed elettivamente domiciliate presso lo studio del primo, in Roma, v. Principessa Clotilde, n. 2, hanno proposto il ricorso n. 2107/2006

contro

il ministero della Difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato *ex lege*, in Roma, v. dei Portoghesi, n. 12,

per l'annullamento, previa sospensione,

- dell'atto n. 022/6/2005 del 12 dicembre 2005 del direttore generale della Direzione generale commissariato e servizi generali del ministero della Difesa, con cui è stato disposto l'annullamento, in via di autotutela, del bando di gara per l'appalto del servizio di pulizia in E/D/R della Difesa pubblicato in G.U.C.E., suppl. n. S73 del 12 aprile 2003 e nel Foglio inserzioni della G.U.R.I. n. 84 del 10 aprile 2003, come comunicato con lett. racc. a.r. prot. 4/855 del 16 dicembre 2005, conosciuta in data 22 dicembre 2005;
- di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente;

per la condanna

al pagamento di un indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, legge 241/1990 e/o per il risarcimento del danno subito a seguito dell'adozione del provvedimento impugnato.

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione della Difesa;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

visto l'art. 23 bis, legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dall'art. 4 della legge 21 luglio 2000 n. 205;

designato relatore alla pubblica udienza del 26 aprile 2006 il consigliere Donatella Scala;

uditi l'avv. Clarizia per la parte ricorrente e l'avv. dello Stato Paolo Cosentino per la resistente amministrazione;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

#### Fatto

Riferiscono le società, odierne ricorrenti, di essersi aggiudicate in data 9 dicembre 2003, in costituendo RTI, il lotto 18 ed il lotto 19, rispettivamente per un importo di €. 1.597.988,06 e di €. 1.536.699,45, nell'ambito della gara per licitazione privata ristretta accelerata in ambito U.E. per l'appalto del servizio di pulizia locali presso enti, distaccamenti e reparti del ministero della Difesa, (Esercito e Marina) dislocati su tutto il territorio nazionale.

Presentavano, pertanto, su esplicita richiesta della stazione appaltante, la documentazione prevista dal bando (deposito cauzionale, documentazione per l'acquisizione certificazione antimafia, certificati INPS ed INAIL attestanti regolarità previdenziali e contributiva).

Riferiscono, ancora, che il 23 settembre 2004 ricevevano dall'intimato ministero comunicazione di imminente stipula del contratto relativo ad entrambi i lotti, subordinata alla ricezione di ulteriore documentazione, ivi compresa la cauzione definitiva per l'anno 2005, per un importo pari al 10% dell'importo contrattuale.

Nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedimentale, espongono di avere evitato la partecipazione ad altre gare pure di interesse, ritenendo imminente l'inizio dell'appalto aggiudicato, e di avere nel contempo sollecitato l'amministrazione, anche nel maggio 2005, a procedere alla

stipula *de qua*, attesa la sopportazione - a causa della procrastinazione del concreto avvio del servizio - di oneri in termini di investimenti non ammortizzati e di servizi bancari per il rinnovo delle fidejussioni.

Impugnano, ora, il decreto ministeriale meglio emarginato in epigrafe, con cui l'amministrazione, previa comunicazione di avvio del procedimento del 14 ottobre 2005, ha annullato in autotutela il bando di gara per l'appalto del servizio di pulizia in E/D/R della Difesa pubblicato in G.U.C.E., suppl. n. S73 del 12 aprile 2003 e nel Foglio inserzioni della G.U.R.I. n. 84 del 10 aprile 2003, deducendo i seguenti argomenti di censura:

1. violazione degli artt. 1, 7, 8 della legge 241/1990 e s.m.i.; violazione dell'art. 1337, c.c.; eccesso di potere per difetto di motivazione.

Sarebbe illegittima la decisione di annullare la gara aggiudicata su ragioni fondanti la stessa non comunicate in sede di attivazione del contraddittorio procedimentale, quale la portata della sentenza del TAR Lazio n. 4314/04, svilendo di fatto la funzione degli artt. 7 ed 8, legge n. 241/1990.

2. Violazione dell'art. 1, legge 241/1990 s.m.i.; violazione dell'art. 1337, c.c.; eccesso di potere per illogicità manifesta, per errore nei presupposti ed erronea e carente motivazione.

Il sopra ricordato comportamento non costituirebbe un mero vizio di forma, ma integrerebbe la violazione del principio comunitario del legittimo affidamento, come anche della buona fede precontrattuale, atteso che la richiamata sentenza 4134/04, emessa nel maggio 2004, non aveva impedito alla amministrazione il successivo novembre 2004 di sollecitare le ricorrenti a depositare i documenti necessari per la stipula dei contratti di appalto. Inoltre, il contenuto annullatori di cui alla sentenza *de qua* sarebbe limitato solo ad alcuni dei lotti in cui la gara era stata suddivisa, e dunque erroneamente sarebbe stata assunta a presupposto dell'annullamento dell'intera gara.

3. Violazione dell'art. 11 delle condizioni tecniche; eccesso di potere per manifesto travisamento di fatti, difetto di istruttoria ed erronea e carente motivazione.

La norma sopra richiamata delle C.T. avrebbe legittimato già di per se una non perfetta coincidenza fra la base d'asta e le superfici effettive oggetto del servizio di pulizia, e comunque, prima di annullare la gara anche con riferimento ai lotti 18 e 19, l'amministrazione avrebbe dovuto accertare la discrasie assunte a giustificazione dell'annullamento in autotutela.

4. Violazione dell'art. 1331 del Cod. civ.; violazione dell'art. 22 della lettera di invito; eccesso di potere per manifesto travisamento di fatti.

Con riferimento alla rilevata duplicazione di pagamento per prestazioni già comprese nel prezzo base palese e previste anche come prestazioni accessori, avrebbe potuto essere più agevolmente superato in sede di esecuzione contrattuale.

5. Sviamento di potere. Il provvedimento impugnato sarebbe stato illegittimamente adottato al fine di occultare l'impossibilità di procedere alla stipula del contratto per assenza sopravvenuta dell'oggetto, essendo stato appaltato nuovamente il servizio per i lotti 18 e 19.

6. Violazione dell'art. 21, *quinquies*, legge 241/1990 s.m.i.; domanda di indennizzo.

Nella subordinata ipotesi di una ritenuta legittima della revoca impugnata e dei motivi a base della stessa, il provvedimento sarebbe comunque illegittimo, non prevedendo l'indennizzo dei pregiudizi causati agli incolpevoli soggetti interessati.

7. Violazione dell'art. 1337 del Cod. civ.; domanda di risarcimento del danno.

In ogni caso, alle ricorrenti competerebbe il ristoro dei danni subiti a causa del comportamento negligente dell'amministrazione che ha atteso oltre due anni per annullare la gara *de qua* senza porre in essere per tempo i necessari controlli di legittimità. Conclude la parte ricorrente per

l'accoglimento del gravame, con annullamento dell'atto con lo stesso gravato, e, comunque, la condanna dell'amministrazione al pagamento di un indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, legge 241/1990 e/o del risarcimento del danno a titolo di responsabilità precontrattuale.

Si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato che in difesa del ministero della Difesa, ha depositato documenti ed ha, con articolata memoria, eccepito l'infondatezza di tutte le istanze avversari.

Alla pubblica udienza del 26 aprile 2006, il Collegio, uditi i patroni delle parti costituite, che hanno insistito nelle rispettive domande e conclusioni, anche con ulteriori scritti difensivi, ha ritenuto la causa a decisione.

## Diritto

1. Oggetto della presente impugnativa è il provvedimento con cui il ministero della Difesa ha, in via di autotutela, annullato il bando di gara per l'appalto del servizio di pulizia in E/D/R della Difesa dislocati su tutto il territorio nazionale, e suddiviso in 23 lotti, pubblicato in G.U.C.E., suppl. n. S73 del 12 aprile 2003, la lettera d'invito del 5 giugno 2003, e tutti gli atti a questi connessi e conseguenti.

Si gravano avverso detta determinazione le società Eporlux Spa e GS Service S.r.l., rispettivamente mandataria e mandante di costituendo RTI, in qualità di aggiudicatarie dei lotti 18 e 19 della gara concorsuale ora annullata, chiedendo l'annullamento della stessa alla stregua dei motivi di censura come dedotti nell'atto introduttivo, ed introducendo, altresì, domanda di indennizzo ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, legge n. 241/1990, e di risarcimento dei danni subiti.

2. Il Collegio deve delibare, in via prioritaria, la legittimità dell'atto avversato alla stregua delle censure dirette ad evidenziare, in sostanza, l'insussistenza, nel caso de quo, dei presupposti per l'esercizio del potere in autotutela.

2.1 Va, preliminarmente, dato atto, sullo specifico punto, che un consolidato indirizzo giurisprudenziale ha ritenuto come, nei contratti della pubblica amministrazione, anche ad intervenuta aggiudicazione, quale atto conclusivo del procedimento di scelta del contraente, non sia precluso all'amministrazione stessa di procedere, con atto successivo, purché adeguatamente motivato con richiamo ad un preciso e concreto interesse pubblico, alla revoca d'ufficio ovvero all'annullamento dell'aggiudicazione stessa (c. fr. Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6931).

Peraltro, pure in presenza di uno *jus poenitendi* da parte dell'amministrazione, inteso come facoltà di revocare o annullare la gara, quando vi siano preminenti esigenze pubbliche che lo impongano, è fatta salva (anche in considerazione della fase procedimentale più o meno avanzata, in cui le dette esigenze vengano rilevate) l'eventuale responsabilità pre-contrattuale *ex art.* 1337, codice civile.

Sussiste, dunque, in capo alla pubblica amministrazione, la potestà di caducare gli atti della procedura di gara, nel caso di riscontrate illegittimità inficianti lo svolgimento della procedura, ipotesi questa che sostanzia la fattispecie dell'annullamento, cui accede il dovere di sorreggere l'annullamento del procedimento di gara con adeguata motivazione in ordine alla natura delle anomalie riscontrate, alla gravità

delle stesse, alla loro incidenza sul procedimento di gara e, soprattutto, circa la sussistenza di specifici vizi di legittimità che lo rendano necessario.

Osserva il Collegio che la sussistenza di un potere di agire in autotutela per revocare o annullare l'esito della procedura di gara è giustificato dall'immanenza del principio costituzionale del buon andamento cui l'amministrazione deve sempre ragguagliare il proprio operato, attraverso l'adozione di atti finalizzati costantemente al migliore perseguimento dei fini pubblici alla stessa affidati, che, dunque, non può ritenersi limitato dalla sussistenza della posizione soggettiva vantata dall'aggiudicatario.

2.2 Ed invero, l'impugnato provvedimento ha ad oggetto il bando di gara a licitazione privata, anche per i lotti di interesse delle ricorrenti, con ogni effetto in ordine agli atti che trovino fondamento nella stessa indizione di esperimento concorsuale, rimanendo, per l'effetto, travolte le aggiudicazioni *medio tempore* intervenute.

L'articolata premessa motivazionale del gravato annullamento esplicita le ragioni che hanno indotto il resistente ministero all'annullamento della gara, nonostante il lungo lasso di tempo trascorso, per essere stati rilevati molteplici errori nella determinazione del prezzo base palese, con l'effetto di costituire un insuperabile presupposto per duplicazioni nei pagamenti, con evidente danno erariale, costituito da un esborso economico sopravvalutato rispetto alle effettive esigenze collegate al servizio di pulizia in appalto, e di cui si è ritenuta l'impossibilità di correttivi in sede di stipula dei contratti di aggiudicazione, pena l'alterazione della *par condicio* delle imprese che avevano partecipato alla gara *de qua* presentando offerte economiche sulla base del valore dei lotti come indicati negli atti di gara.

2.3 Tanto specificato, il Collegio ritiene che il provvedimento impugnato sia immune dalle censure dedotte sotto il profilo della violazione sostanziale della regola di partecipazione procedimentale dei soggetti coinvolti da provvedimenti di secondo grado, per avere basato l'amministrazione il provvedimento in autotutela anche su presupposti non rappresentati alle ricorrenti in sede di comunicazione di avvio del procedimento d'annullamento della gara, e sulla illegittima estensione degli effetti dell'annullamento di cui alla sentenza di questa sezione n. 4134/2004, resa in accoglimento di ricorsi avente ad oggetto altri lotti, a tutta la gara.

Ed invero, osserva il Collegio che, seppure richiamata nelle premesse la sentenza con cui questa sezione aveva annullato il bando di gara nella parte in cui erano determinati i requisiti economici di partecipazione, la stessa decisione non sembra avere avuto una autonoma rilevanza ai fini del gravato annullamento del bando, che risulta invece adottato in ragione degli errori materiali e concettuali relativi alla determinazione del corrispettivo per il servizio rispetto alle effettive esigenze degli Enti militari, finali fruitori dello stesso, al fine di evitare un danno erariale.

Si è trattato, dunque, di un richiamo rafforzativo alle determinazioni assunte, ma non di per se determinante, con la conseguenza della ininfluenza della omessa esplicitazione di detta circostanza nella comunicazione di avvio del procedimento, e della irrilevanza circa la portata espansiva nei confronti di tutta la gara, o meno, della decisione stessa.

Il Collegio non rimane persuaso, peraltro, neppure dal percorso argomentativo a sostegno delle censure indirizzate nei confronti del contenuto del gravato annullamento.

Ed invero, le società ricorrenti non contestano, in punto di fatto, le notevoli discrasie poste a base dell'annullamento, ma ne ritengono l'irrilevanza ai fini della prosecuzione dell'*iter* procedimentale, e comunque la non preclusività della stipula dei contratti prodromici allo svolgimento del servizio in relazione ai lotti aggiudicati.

Sul punto, deve invece essere valorizzata la considerazione che le errate determinazioni dei parametri concretizzanti il servizio, estensione delle superfici e frequenze degli interventi, sono state poste a base della elaborazione del prezzo a base d'asta, con conseguente illegittima alterazione del valore dell'appalto, ed, in definitiva, della entità delle offerte da presentarsi con il metodo del massimo ribasso.

L'amministrazione ha dunque doverosamente annullato la *lex* di gara, siccome concernente un servizio sopravvalutato nella entità di alcune voci costituenti l'oggetto del servizio, e che avrebbe comportato, in sede di esecuzione contrattuale, un esborso economico superiore rispetto alle reali esigenze da soddisfare.

D'altro canto è pure corretta la considerazione, espressamente contenuta nell'*iter* motivazionale a base dell'impugnato annullamento, dell'impossibilità di rimediare agli errori come rilevati, attraverso, come pure adombrato dalle parti ricorrenti, una diversa quantificazione delle obbligazioni reciproche in sede di svolgimento del rapporto contrattuale.

Osserva il Collegio come qualunque atto, anche implicito, che sia nella sostanza volto a determinare, attraverso la rinegoziazione di uno degli elementi del contratto, ove questo non sia qualificabile semplicemente come "accidentale", ma attenga allo stesso oggetto del contratto, e, di conseguenza, al prezzo pattuito, determini in sostanza un affidamento diverso rispetto a quello che aveva costituito oggetto di apposita selezione ad evidenza pubblica.

Seguendo il ragionamento di parte ricorrente, ove l'amministrazione avesse optato per la prosecuzione dell'*iter* di gara, per evitare un inutile, quanto illegittimo, esborso di risorse economiche, avrebbe dovuto in sede di stipula dei contratti rinegoziare l'offerta già oggetto di precedente selezione concorsuale, nel senso di limitarne la portata, siccome rivelatasi inadeguata alle reali esigenze.

E' all'evidenza come un siffatto operare sarebbe stato esposto a vistose critiche in punto di legittimità

Ritiene il Collegio, in via di principio, che non è consentito alle amministrazioni appaltanti rinegoziare con il soggetto prescelto come contraente a seguito di procedura ad evidenza pubblica gli elementi fondamentali del contratto, tra cui sono da comprendere senz'altro l'oggetto dell'appalto ed il relativo prezzo, in quanto attraverso una successiva modulazione di questi, in sostanza, si determina uno svilimento della stessa procedura selettiva attraverso l'introduzione di elementi del tutto nuovi o diversi, per qualità o quantità, tali da alterare irrimediabilmente gli stessi risultati di gara, che ove condotta sulla base dei rinnovati elementi avrebbe potuto avere diverso sviluppo, attraverso una diversa componente partecipativa alla stessa, ed anche, in ipotesi, diversa conclusione, con l'individuazione di altro contraente.

Un siffatto comportamento è, da un lato, elusivo dei principi che impongono alle pubbliche amministrazioni di procedere alla scelta dei contraenti attraverso procedure concorsuali, pubbliche o ristrette, limitando l'esperibilità di trattativa privata ad ipotesi eccezionali e residuali, dall'altro, costituisce violazione del principio di *par condicio* dei partecipanti, che non sono stati messi tutti nella medesima condizione di presentare offerta in relazione al medesimo oggetto, *rectius*, a cui non è stato consentito di presentare offerta per il reale e definitivo oggetto di appalto.

E' noto che la capacità di agire degli organismi pubblici nei rapporti contrattuali è strettamente collegata allo svolgimento delle procedure come predeterminate dalla legge regolante lo specifico settore dei pubblici appalti.

In altri termini, il principio della necessaria evidenza pubblica delle scelte effettuate dalla P.A., impone che le persone giuridiche pubbliche possono assumere impegni solo nei limiti e nei modi stabiliti dalla legislazione che regola la loro attività per il perseguimento dei fini che sono loro assegnati. (Cons. di Stato ad. gen. n. 2/2000 del 17 febbraio 2000)

Da tale premessa discende l'obbligo di seguire i procedimenti nei quali si cristallizza la volontà dell'ente, stante l'inderogabilità delle disposizioni che prevedono tali procedure ascrivibili al novero delle norme imperative, con la ulteriore conseguenza che la medesima volontà, così come deve manifestarsi secondo tali procedure, parimenti può essere modificata solo con il ricorso ai medesimi procedimenti e, di regola, con l'adozione di atti espressione del potere di autotutela, ove sussistano i presupposti per il ricorso ai relativi istituti. Al di fuori dei limiti indicati dalle norme dell'ordinamento di settore che fissano le regole cui le amministrazioni devono attenersi nel contrattare non vi è, pertanto, capacità di agire di diritto privato, che possa essere utilmente esercitata dalla P.A., dovendo, in caso contrario, dare atto dell'illegittimo esercizio della funzione amministrativa, in palese contrasto con le norme in tema di procedure di evidenza pubblica, oltre che in violazione delle regole di matrice comunitaria di concorrenza, e di parità di condizioni tra i partecipanti alle pubbliche gare. (c.fr. Cons. di Stato, n. 6281/2002)

E', allora, evidente come la modifica di un significativo elemento dell'offerta, così dettagliatamente enucleata dalla *lex specialis* di gara, comportante, peraltro, anche la modifica in meno del corrispettivo da richiedere, sia di per se idoneo a mutare le condizioni di fatto che avevano condotto alla precedente aggiudicazione.

Alle superiori considerazioni consegue che correttamente l'amministrazione, una volta resasi conto del rilevato impedimento, ha annullato la procedura concorsuale, travolgendo le aggiudicazioni in capo alle ditte risultate vittoriose dalla competizione concorsuale, essendo preclusa la successiva rimodulazione, in sede di stipula del contratto, dell'oggetto dello stesso, per consentire l'esecuzione dell'appalto ad un prezzo corrispondente alle reali esigenze.

Come prima accennato, il mutamento dell'oggetto del contratto comporta inevitabilmente la modifica dell'oggetto dell'appalto, mentre l'annullamento della gara consente una riedizione della stessa in modo che tutte le imprese del settore, attraverso nuova lettera d'invito, siano messe nelle condizioni di partecipare, con la possibilità, in ultima analisi, attraverso lo svolgimento di altro procedimento concorsuale, di una diversa conclusione nella fase della scelta.

D'altro canto, ammettere la possibilità di rinegoziare successivamente all'aggiudicazione le condizioni sulla cui base è stata condotta la gara, in sede di stipula del contratto, condurrebbe alla paradossale conseguenza di consentire una indeterminata possibilità di modifica, e per le più svariate ragioni, agli aggiudicatari, che durante lo svolgimento della gara sarebbero indotti al confezionamento di offerte a minimi livelli al solo fine di conseguire la favorevole conclusione della procedura di selezione, salvo poi, attraverso postume negoziazioni delle condizioni contrattuali, recuperare condizioni più vantaggiose, sotto il profilo del prezzo, del contenuto della prestazione o delle modalità di esecuzione della stessa.

Le condotte argomentazioni inducono a ritenere la legittimità dell'adottato annullamento, non potendo lo stesso essere inciso nemmeno dalla circostanza che, *medio tempore*, il servizio *de quo* sia stato affidato a mezzo di affidamento in economia, o a trattativa privata, o con proroga dei precedenti rapporti negoziali, in quanto il ricorso a detti mezzi ha consentito, nelle more della conclusione della gara, l'assicurazione della prosecuzione di un servizio, quale quello della pulizia dei locali di enti militari, che non avrebbe potuto, per evidenti ragioni, essere interrotto.

2.4 Non convince il Collegio neanche il profilo di censura dedotto, secondo cui l'illegittimità dell'annullamento della gara si manifesterebbe, altresì, nella parte in cui è completamente assente la previsione di indennizzo in favore delle ricorrenti, ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, legge 241/1990, come modificata ed integrata dalla legge 15/2005, in relazione al pregiudizio dalle medesime patito.

La norma della cui violazione si dolgono le ricorrenti, sancisce, invero, l'obbligo dell'amministrazione di provvedere all'indennizzo dei soggetti direttamente interessati, quale ristoro dei pregiudizi provocati dalla revoca, precisando, peraltro, la stessa disposizione, che l'ambito applicativo ha riguardo ai provvedimenti amministrativi ad efficacia durevole.

Non ricorrono, dunque, nel caso di specie, i presupposti per l'azionabilità del diritto ad indennizzo, posto che il bando di gara è stato annullato per vizi di legittimità originari, e che comunque l'atto espulso dal mondo giuridico, pure dando avvio a procedimento complesso che non si risolve uno actu, non può essere qualificato quale atto avente durevole efficacia.

2.5 Conclusivamente, siccome infondata l'azione di annullamento, il ricorso va respinto nella parte in cui è impugnato il provvedimento di secondo grado.

3. Rimane da delibare, la pure introdotta istanza con cui la ricorrente ha chiesto il risarcimento del danno in relazione alla pretesa violazione del principio di corretto esercizio del pubblico potere nella fase precontrattuale, quale fonte di responsabilità a tale titolo in capo all'amministrazione appaltante, ed individuato nelle spese inutilmente sopportate in vista della conclusione del contratto, negli investimenti non ammortizzati, e nella perdita di ulteriori occasioni per la stipulazione con altri di analoghi contratti.

Deve essere, dunque, valutata, la fondatezza della proposta azione risarcitoria sotto il profilo dell'eventuale sussistenza di un danno ingiusto derivante dalla lesione di un diritto soggettivo per effetto del comportamento illecito dell'amministrazione procedente.

In detta ipotesi non rileva la questione della pregiudizialità amministrativa tra l'azione di annullamento degli atti e quella del risarcimento del danno dagli stessi eventualmente provocato in quanto la necessità del preventivo annullamento del provvedimento illegittimo sussiste quando il danno sia dallo stesso causato, mentre, nel caso di specie, occorre valutare la diversa fattispecie della possibile responsabilità dell'amministrazione derivante da un suo comportamento eventualmente illecito.

3.1 Così delineati i termini della questione, occorre, in via preliminare, accertare la sussistenza della giurisdizione del giudice adito anche con riferimento a tale profilo dell'azione di risarcimento del danno.

Come noto, l'art. 35 del d.lgs. n. 80/1998, come sostituito dall'art. 7 della legge n. 205/2000, ha stabilito che il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 204 del 6 luglio 2004, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in parte qua degli artt. 33 e 34 del d.lgs. 80/1998, ha specificato nella parte motiva che la dichiarazione di incostituzionalità non investe in alcun modo l'art. 7 della legge n. 205/2000, nella parte in cui sostituisce l'art. 35 del d.lgs. 80/1998, in quanto 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.

Pertanto, considerato che, ai sensi dell'art. 7, co. 3 della legge n. 1034/1971, come sostituito dall'art. 7 della L. 205/2000, il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, il Collegio osserva che la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda di risarcimento del danno nei confronti di una pubblica amministrazione sussiste sia per quanto attiene alle pretese che possono conseguire alle statuizioni assunte in sede di giurisdizione di legittimità sia per quanto attiene alle pretese relative a materie attribuite in via di giurisdizione esclusiva.

Nella fattispecie *de qua*, la giurisdizione del giudice adito sulla pretesa risarcitoria relativa al comportamento illecito dell'amministrazione sussiste in quanto la materia cui afferisce la controversia è riservata in via esclusiva al giudice amministrativo.

L'art. 33 del d.lgs. 80/1998, anche dopo la riformulazione a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004, infatti, devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tra le altre, le controversie relative alle procedure per l'affidamento di appalti, tra gli altri, di servizi pubblici, quale quella oggetto dell'odierno contenzioso.

3.2. Deve essere ora condotta l'indagine circa la ricorrenza di profili di responsabilità precontrattuale, che si configurano, ai sensi dell'art. 1337 c.c., quando si verifica un'ingiustificata e arbitraria interruzione delle trattative dirette alla conclusione del contratto, ovvero l'ingiustificato rifiuto di stipulare il contratto stesso, in modo tale da ledere l'incolpevole affidamento che controparte abbia riposto nell'osservanza delle regole di correttezza e di buona fede.

In tale ottica, la discrezionalità dell'amministrazione, insindacabile sotto il profilo amministrativo, incontra un limite insuperabile nei principi di correttezza e buona fede, alla cui puntuale osservanza è tenuta anche la P.A. nell'ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c., e nella contestuale tutela dell'affidamento ingenerato nel privato. (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 3 giugno 2002 n. 3258)

Ritiene il Collegio di aggiungere ulteriori riflessioni in merito alla individuazione degli estremi di responsabilità precontrattuale, che ricorre ogni volta che si sia determinata una lesione della libertà negoziale, sotto il profilo, però, non già della tutela all'adempimento, ma sotto quello della tutela dell'interesse a non essere coinvolto in trattative inutili.

Ed invero, nelle trattative, le parti devono comportarsi non soltanto secondo buona fede ma anche con diligenza, potendo ravvisarsi gli estremi di responsabilità precontrattuale anche in ipotesi di comportamento colposo, come quando una parte conduce le trattative senza verificare le sue concrete possibilità di impegnarsi.

Tale forma di responsabilità, quindi, può avere fondamento anche nella colpa, secondo la regola generale della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c., sopra richiamato.

Se è pur vero che lo svolgimento delle trattative non comporta, in se, alcun obbligo di contrarre, appartenendo al contraente il potere di negoziare e di recedere fino a quando il contratto non è perfezionato, va pure riconosciuta, come fonte di responsabilità, l'aver dolosamente o colposamente indotto l'altra parte a confidare ragionevolmente nella conclusione del contratto.

L'elemento psicologico colposo, in particolare, sussiste quando una parte non si attiene alla normale prudenza nell'indurre l'altra parte a confidare nella conclusione del contratto, portando avanti le trattative senza verificare le proprie possibilità o senza avere una sufficiente determinazione.

3.3 Con specifico riferimento alla responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione, ribadisce il Collegio che anche chi contrae con un ente pubblico può legittimamente pretendere che, nelle trattative e nella fase di formazione del contratto, l'amministrazione sia tenuta a rispettare i precetti della buona fede e della normale diligenza, osservando doveri cui sono tenuti in generale tutti i contraenti, onde evitare di ingenerare nei terzi, anche se per mera colpa, un ragionevole affidamento sulla conclusione del contratto.

Il recesso ingiustificato dalle trattative può ravvisarsi, propriamente, quando l'amministrazione pubblica revoca il proprio impegno senza alcuna ragione o adducendo ragioni pretestuose.

Peraltro, la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione può profilarsi anche quando risulta che le trattative sono state iniziate e portate avanti senza la diligente verifica della propria disponibilità a concludere il contratto, sulla base di ragioni che dovevano essere note già al momento iniziale delle trattative.

3.4 Tanto precisato, ritiene il Collegio che nel caso che ne occupa ricorrono i presupposti per individuare la responsabilità dell'amministrazione a tale titolo, si pure nei limiti che dianzi si espongono.

Ed invero, sulla scorta delle considerazioni sopra spese per evidenziare la legittimità dell'annullamento del bando di gara, siccome contenente un prezzo base non corrispondente alle reali esigenze da soddisfare in sede di affidamento del servizio di pulizia di enti militari dislocati su tutto il territorio, ritiene il Collegio che si sia verificata proprio tale evenienza, essendo stata a suo tempo avviata e sviluppata la procedura di gara senza una diligente verifica della concreta disponibilità ad affidare il servizio ed a stipulare i relativi contratti con le imprese migliori offerenti.

Dunque, la responsabilità precontrattuale non si è tradotta in un ingiustificato recesso dalle trattative al momento di perfezionare il contratto, tanto che la sezione ha ritenuto legittimo il provvedimento di annullamento dell'intera gara, e dunque delle mancate aggiudicazioni, ma si è materializzata in un ingiustificato avvio e, soprattutto, in una ingiustificata prosecuzione delle trattative stesse, ancorché l'oggetto della gara, ed in definitiva del contratto, fosse viziato da macroscopici errori in ordine ad elementi essenziali del servizio.

La pretesa al risarcimento del danno da responsabilità precontrattuale va di conseguenza accolta in quanto l'illecito comportamento dell'amministrazione nella fase delle trattative ha leso il diritto alla libertà negoziale delle ricorrenti, producendo nei confronti delle medesime un danno ingiusto.

Tale forma di responsabilità comporta l'obbligo del risarcimento del danno nei limiti del c.d. interesse contrattuale negativo, vale a dire dell'interesse del soggetto a non essere leso nell'esercizio della sua libertà negoziale, e consiste nel c.d. danno emergente, ossia nel pregiudizio subito per avere inutilmente confidato nella conclusione del contratto e, in particolare, nelle spese inutilmente sostenute e nella perdita di favorevoli occasioni contrattuali.

Va peraltro, sul punto, specificato che nel caso che ne occupa ritiene il Collegio equo limitare la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione al solo periodo in cui la medesima ha chiesto alle ricorrenti la documentazione necessaria per procedere alla stipula del contratto, ed alle spese in quel periodo sopportate inutilmente, atteso che per il pregresso periodo, dalla pubblicazione del bando illegittimo e per tutto lo svolgimento della procedura di gara, non può essere disconosciuto un concorso di colpa delle stesse società ricorrenti, operatrici dello specifico settore, che hanno partecipato alla stessa competizione senza avere rilevato, come pure era nella loro piena disponibilità fare in sede di redazione dell'offerta, i macroscopici errori materiali, né hanno ritenuto di chiedere gli opportuni chiarimenti sulle stesse discrasie. Ritiene il Collegio che la circostanza che la P.A. abbia osservato un comportamento non diligente, ed anzi affetto da colpa, in occasione di procedura ad evidenza pubblica non implica che l'altra parte, in ragione della qualità di operatore dello specifico settore, sia esonerata per ciò solo dal dovere di osservare un comportamento diligente durante l'*iter* di scelta del migliore offerente.

Peraltro, quanto sopra di per se non elide la possibilità di una obiettiva ragionevolezza dell'affidamento, con la conseguenza che la stazione appaltante è tenuta alla corresponsione del risarcimento del danno per avere protrato una trattativa inconcludente, ma tale risarcimento va ridotto in ragione della colpa dell'altra parte.

Per quanto sopra la quantificazione del danno da liquidare alle ricorrenti va limitato al costo inutilmente sopportato per la presentazione di idonea fidejussione in vista della stipula del contratto.

4. Conclusivamente, il ricorso deve essere respinto nella parte in cui è avanzata istanza di annullamento del provvedimento in epigrafe, ed in quella in cui è avanzata istanza di indennizzo, ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, legge 241/1990; è accolto, nella parte in cui è richiesto il risarcimento del danno nei limiti sopra indicati.

La reciproca soccombenza induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. 1<sup>a</sup> bis:

- respinge, in parte, il ricorso in epigrafe;
- accoglie l'istanza risarcitoria, e, per l'effetto, condanna la resistente amministrazione della Difesa, in persona del ministro p.t., al pagamento della somma, come individuata in parte motiva, a titolo di responsabilità precontrattuale, in favore delle società ricorrenti. Spese compensate.
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma il 26 aprile 2006, in Camera di consiglio.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione III quater

Sentenza 14 giugno 2006 n. 4558

*(Potere di disapplicazione di atti aventi valenza normativa)*

Mario Di Giuseppe: presidente;  
Umberto Realfonzo: estensore.

Studio Pavia & Harcourt LLP (avv. Piccardo) c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma (Avv.ti Sciacca e Contaldo La Grotteria) e Studio legale Pavia e Ansaldo (avv. Clarizio) – Respinge.

*omissis*

per l'annullamento del provvedimento n. 33552 del 24 novembre 2005, consegnato al servizio postale il 25 novembre 2005 e ricevuto il 2 dicembre 2005, con il quale il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma ha negato il diritto all'accesso alle delibere, agli atti e ai documenti, con cui il Consiglio ha autorizzato l'uso del nome "Pavia" allo studio Pavia e Ansaldo;

e per l'accertamento del diritto degli istanti di accedere ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., alle predette delibere e ai relativi atti e documenti mediante visione ed estrazione di copia;

nonché la condanna del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma ad esibire agli istanti i seguenti atti:

a) delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma del 1997 (di data e numero non conosciuti) con la quale è stato autorizzato l'uso del nome "Pavia" nella denominazione associativa dello studio Pavia e Ansaldo;

b) delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma del 2002 (di data e numero non conosciuti) con cui lo studio Pavia e Ansaldo è stato invitato a non usare il nome "Pavia" nella propria denominazione associativa;

c) delibera del Consiglio Nazionale Forense del 2002 (di data e numero sconosciuti) di "non luogo a procedere" sull'impugnazione del parere reso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma nel 2002;

d) istanza di riesame presentata dallo studio Pavia e Ansaldo nel luglio 2005 relativamente all'utilizzo del nome "Pavia" nella propria denominazione associativa;

e) delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma del 29 agosto 2005 (numero di protocollo non conosciuto) con cui lo studio Pavia e Ansaldo è stato autorizzato a usare il nome "Pavia" nella propria denominazione associativa;

f) di tutti gli atti e documenti allegati, connessi o richiamati nelle sopra citate delibere e istanze.

*omissis*

## Fatto

Con l'unica rubrica del presente gravame lo studio legale "Pavia & Harcourt" di New York (USA) e l'avv. George M. Pavia in proprio, al fine di tutelare i propri interessi così come definiti in un accordo stipulato nel 1975 con gli odierni controinteressati, impugnano il diniego all'accesso alle delibere, agli atti e ai documenti, con cui il Consiglio dell'Ordine degli avvocati ha autorizzato l'uso del nome "Pavia" allo studio "Pavia e Ansaldo".

L'Ordine si è costituito in giudizio e con memoria ha rilevato l'infondatezza del ricorso perché:

- non sarebbero mai esistiti né la delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma del 1997 con la quale è stato autorizzato l'uso del nome "Pavia" nella denominazione associativa dello studio Pavia e Ansaldo; né l'istanza di riesame dello studio Pavia e Ansaldo del luglio 2005 relativamente all'utilizzo del nome "Pavia" nella propria denominazione associativa;
- il presunto parere dell'Ordine, in realtà, afferirebbe ad un provvedimento concernente un procedimento disciplinare iniziato proprio a seguito dell'esposto del ricorrente avv. Pavia, la cui conoscibilità sarebbe però inibita dal regolamento sull'accesso.

Lo Studio controinteressato si è a sua volta costituito in giudizio eccependo, in linea preliminare l'inammissibilità del gravame e nel merito la sua infondatezza.

Con note per la discussione la difesa della ricorrente ha replicato alle eccezioni di controparte ed ha insistito per l'accoglimento.

All'udienza del 15 marzo 2006, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata dunque trattenuta per la decisione.

## Diritto

1. In ragione dell'infondatezza del ricorso nel merito può prescindersi dallo specifico esame delle eccezioni preliminari.
2. Con il presente gravame si lamenta l'illegittimità del diniego di accesso assumendo che:
  - 2.1. l'interesse dei ricorrenti ad accedere agli atti e ai documenti richiesti è collegato all'esigenza di acquisire gli elementi rilevanti per dirimere la questione tra lo studio Pavia & Harcourt e lo studio "Pavia e Ansaldo" di Milano relativa all'utilizzo del nome "Pavia" nella propria ragione sociale. Di qui l'obbligo del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma di consentire agli istanti l'esercizio del diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e 23 della l. n. 241/1990.Inoltre i ricorrenti non hanno chiesto l'ostensione di documenti relativi ad un procedimento disciplinare, né hanno chiesto gli atti preliminari ad un qualsivoglia procedimento ma hanno solo chiesto l'atto recante la motivazione che ha indotto il Consiglio a valutare come legittimo

l'utilizzo del nome Pavia da parte dello studio Pavia & Ansaldo come insegnato dal Consiglio di Stato in un caso identico in quanto concerneva "un atto, o meglio un elemento dell'atto (motivazione), qualificabile come amministrativo e utilizzabile ai fini dell'attività ulteriore, come appunto previsto dall'art. 22, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n.241 (cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 5 marzo 26 giugno 2002, n. 3551).

L'assunto complessivo non merita adesione.

In primo luogo, a parte che non vi sono elementi per poter concludere che il precedente ricordato dai ricorrenti sia del tutto identico, deve comunque ritenersi ostativo all'accoglimento delle tesi di cui al ricorso, la piena vigenza, allo stato, del regolamento del 17 settembre 1992 (come modificato dalla delibera 7 aprile 2005), il quale:

- relativamente al diritto di accesso esclude dall'accesso ".. tutti gli atti dei procedimenti disciplinari, anche per le fasi preliminari, ..";
- per ciò che concerne la procedura disciplinare prevede poi che il provvedimento di archiviazione sia comunicato solo all'incolpato e di esso sia data solo "notizia" all'esponente.

Si tratta di norme estremamente dettagliate e di stretta interpretazione che come tali appaiono immediatamente preclusive delle richieste in esame.

Di fronte all'ampiezza ed alla generalità delle esclusioni degli atti disciplinari sottratti all'accesso, riesce infatti realmente difficile sul piano giuridico e logico distinguere, come vorrebbero i ricorrenti, tra atti "genericamente amministrativi di carattere prodromico" contenenti solo gli elementi essenziali della futura decisione, che potrebbero essere liberamente accessibili ed "atti del procedimento disciplinare vero e proprio", come tali inaccessibili ai terzi.

Tali disposizioni regolamentari, della cui legittimità potrebbe invero seriamente dubitarsi non sono purtroppo però state, nemmeno per implicito, tempestivamente impugnate dai ricorrenti contestualmente al ricorso, per cui esplicano nel caso di specie la loro piena vigenza.

A tal proposito deve escludersi che nella presente fattispecie vi siano i presupposti per poter procedere alla disapplicazione del regolamento così come richiesto dalle parti ricorrenti.

Al riguardo, il Collegio ricorda che al di fuori del caso classico di disapplicazione conseguente alla esigenza di tutela di posizioni soggettive comunitarie già disciplinate con efficacia diretta in sede comunitaria (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 24 marzo 2004, n. 1559) qui non ricorre nemmeno l'ipotesi affermata da un filone giurisprudenziale più recente, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 5 L. n. 2245/1865 all. E, successiva alla legge n.2005/2000, per cui deve ritenersi ammesso il potere del giudice amministrativo di disapplicare atti non ritualmente impugnati, nelle ipotesi di giurisdizione su diritti esclusivi (e ciò sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento: Cons. Stato, sez.V, n.154/92; che sia quando sia conforme al presupposto atto normativo: Cons. Stato, sez.V, 24 luglio 993, n.799).

La disapplicazione del giudice amministrativo può quindi essere ammessa, nei soli riguardi di atti aventi valenza normativa come i regolamenti o nelle controversie di giurisdizione esclusiva, purché in concreto questi siano afferenti a posizioni di diritto (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 367).

Al riguardo però il Collegio ricorda come, in materia di accesso ai documenti amministrativi regolato dagli artt. 22 - 25 L. 7 agosto 1990 n. 241, il termine "diritto" è stato considerato in senso atecnico, essendo al riguardo ravvisabile una posizione di interesse legittimo pure se nel linguaggio comune tali posizioni sono più spesso definite come di «diritto» (cfr. Cfr. Cons. Stato, ap., 24 giugno 1999 n. 16, V sez., 8 settembre 2003 n. 5034; Cons. Stato 29 novembre 2002 n. 6510, ecc. ).

Sicché, in difetto della situazione giuridica che autorizza il potere di disapplicazione in parola deve ritenersi precluso a questo giudice, un sindacato incidentale d'ufficio della legittimità di una disposizione regolamentare, non ritualmente impugnata.

La sezione, ricordando l'antico brocardo *diligentibus jura succurrunt*, non ritiene quindi di dover aderire all'indirizzo che ha affermato la possibilità di disapplicare i regolamenti relativamente alle controversie relative ad interessi legittimi (cfr. Cons. Stato, sez. VI 11 luglio 2003 n. 4145).

In tali casi ammettere la disapplicazione significa infatti riconoscere in capo al giudice amministrativo un autonomo, e privo di limiti, potere di rimuovere, con riferimento al singolo caso in esame, l'esistenza e applicabilità di una norma sia pure di rango secondario (che è comunque vigente nell'ordinamento e che esplica normalmente la sua valenza in una serie svariata di situazioni) per creare una regolamentazione del caso concreto, discrezionalmente ritenuta più aderente all'intenzione del Legislatore primario ma che finirebbe per risolversi in concreto in esercizio diretto di attività amministrativa che non può evidentemente rientrare tra le attribuzioni del giudice amministrativo.

In definitiva nel caso di specie, deve concludersi che non vi sono dubbi che gli atti qui richiesti fanno tutti capo alle diverse vicende di cui al procedimento disciplinare n. 844/2000-S e che il provvedimento di diniego costituisce una puntuale applicazione di norme regolamentari che i ricorrenti non si sono peritati di impugnare ma che appaiono assolutamente preclusive della possibilità di conseguire l'accesso anche al soggetto, come il ricorrente avv. Pavia, che aveva introdotto l'esposto iniziale.

Il ricorso deve dunque essere respinto.

Le spese, in considerazione della complessità delle questioni, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-quater :

- respinge il ricorso di cui in epigrafe;
- compensa le spese;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez.III-quater, in Roma, nella Camera di consiglio del 15 marzo 2006.

Depositata in data 14 giugno 2006.

## APRILE

### Comparto sicurezza

Le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari del Comparto sicurezza hanno sottoscritto l'accordo e i provvedimenti di concertazione, relativi alla coda contrattuale del biennio economico 2004-2005, per il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato), militare (Carabinieri e Guardia di finanza) e delle Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica).

### Contratti

I dirigenti della Presidenza del consiglio dei ministri hanno il nuovo contratto relativo al quadriennio normativo 2002-2005 e ai due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Oltre ai miglioramenti retributivi il contratto adegua la regolamentazione vigente alle specifiche esigenze organizzative e funzionali della Presidenza del consiglio dei ministri.

In particolare, interviene sul conferimento degli incarichi, la formazione e la mobilità, anche per l'estero.

Ampio risalto è stato dato alla valutazione che si configura come strumento fondamentale delle capacità professionali e per il riconoscimento dei meriti individuali.

### Ipotesi di contratto

E' stata firmata, all'Aran, l'ipotesi di contratto nazionale di lavoro dei dirigenti degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie fiscali, per il quadriennio normativo 2002-2005 e per i due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Sono previsti aumenti pari al 5,66% per il primo biennio e al 5,01% per il secondo biennio.

### La marcia dell'*e-democracy*

Procede, a grandi passi, la democrazia digitale. Sono infatti 57 i progetti di *e-democracy* presentati al Cnipa-Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di cui 54 già avviati.

Riguardano iniziative di *e-democracy* principalmente nei settori dell'ambiente e del territorio, degli interventi sociali e dell'urbanistica, dei tributi, delle tasse locali e della sanità.

Fra gli enti finanziati la parte del leone l'hanno fatta i Comuni con meno di cinquemila abitanti, che rappresentano metà degli enti ammessi al finanziamento.

In particolare, l'attenzione dei progetti si è concentrata sui processi di decisione pubblica con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e la condivisione di tutti gli attori coinvolti.

Nella graduatoria, i primi classificati, tra le 57 amministrazioni locali e regionali in gara, sono stati i progetti presentati dai comuni di Mantova e di Roma, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Cosenza.

## Moc

E' il *Match-on card*. Il sistema che garantisce maggiore sicurezza e privacy alla firma digitale e che sostituirà la *password*.

Oggi la firma digitale consiste in un complesso algoritmo che consente di autenticare e identificare un documento informatico, dandogli la stessa validità di una firma autografa. Il titolare possiede una chiave segreta custodita su una smart card, protetta dal pin, il codice di accesso e una chiave pubblica, usata per la verifica e garantita dall'Ente certificatore.

Il Moc, realizzato dall'istituto di informatica e telematica del Cnr di Pisa, è un'applicazione che evita l'uso del codice, trasferendo i dati biometrici del possessore (impronta digitale, pulsazioni, pressione sanguigna, elasticità della pelle) in una tessera.

E' piccola come una carta bancomat e ci libera dalla schiavitù di memorizzare i codici alfanumerici, le vecchie *password*, sostituendole con l'impronta del dito.

## Riuso

Si chiama così la fase del piano di *e-government* che offre la possibilità di riutilizzare *software* già adottati da altri Enti e amministrazioni pubbliche.

Il "riuso" prevede che una o più amministrazioni possano utilizzare, gratuitamente, soluzioni messe a punto da amministrazioni diverse.

Il catalogo di riuso è disponibile sul sito del Cnipa all'indirizzo [www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it)

## MAGGIO

### Forum pa 2006

E' la 17<sup>a</sup> edizione. Il tema di quest'anno è "La rete per la competitività e la garanzia dei diritti".

La rete è intesa come capacità delle amministrazioni di lavorare insieme per migliorare i servizi e per garantire una maggiore efficienza. Il Forum, con oltre 50.000 visitatori all'anno, 400 espositori, più di 120 convegni, 1000 relatori, 2500 congressisti, 2600 ore di formazione gratuita e 150.000 contatti sul sito è il più importante punto d'incontro tra cittadini, pubbliche amministrazioni e imprese.

## Innovazione tecnologica e formazione

“È una mia priorità avviare una forte integrazione tra il rilancio dell'innovazione tecnologica e i processi di formazione e valorizzazione del personale della pubblica amministrazione. Dalla messa a sistema di questa rete deriverà beneficio in termini di maggiore efficienza e di razionalizzazione della spesa nella pubblica amministrazione. Abbiamo bisogno di una svolta politica nel concepire il cambiamento dell'organizzazione del lavoro pubblico, che tenda sempre più ai parametri comunitari”.

Questo ha dichiarato il ministro Luigi Nicolais a margine di un incontro con il Ministro dell'economia, in cui si è parlato del necessario rafforzamento dei processi di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione, definito “necessario”.

## Linee-guida per il Dpef

Il ministro per le riforme e le innovazioni, Luigi Nicolais ha incontrato il ministro dell'economia, Tommaso Padoa Schioppa per individuare le linee-guida per l'elaborazione delle proposte da inserire nel Dpef.

Il ministro Nicolais ha espresso l'urgenza di un'indagine sul precariato nella pubblica amministrazione per avviare un processo di stabilizzazione.

“È una mia priorità promuovere una forte integrazione tra il rilancio dell'innovazione tecnologica e i processi di formazione e valorizzazione del personale della pubblica amministrazione – ha dichiarato il Ministro – perché ne derivi una maggiore efficienza e razionalizzazione della spesa nella pubblica amministrazione. Abbiamo bisogno – ha concluso il Ministro – di una svolta politica nel concepire il cambiamento dell'organizzazione del lavoro pubblico, che tenda sempre più ai parametri comunitari”.

## Lucca provincia modello

L'ha deciso il Dipartimento della funzione pubblica, dopo aver selezionato la Provincia di Lucca come progetto pilota di buon governo.

La rilevazione dei dati è stata commissionata dal Formez ed è stata resa nota durante il Forum della pubblica amministrazione.

Dall'analisi del Formez, l'ottimo piazzamento sul fronte della *governance* è dovuto, soprattutto, all'avvio del piano locale di sviluppo, al patto territoriale per il settore manifatturiero e i servizi e al patto territoriale per l'agricoltura montana.

Tutti strumenti legati alla crescita e allo sviluppo del territorio.

## PA@lfemminile

E' uno spazio dedicato alle donne della pubblica amministrazione su iniziativa di futuro@lfemminile, il progetto di responsabilità sociale avviato da Microsoft, in collaborazione con Accenture e Hewlett Packard, per promuovere le pari opportunità.

Lavorare meglio, conciliando vita privata e professione, con l'aiuto delle tecnologie digitali: è questo lo scopo dell'iniziativa.

Il portale, luogo di incontro virtuale e di formazione, consente lo scambio di esperienze e la formazione on line sulle nuove possibilità offerte dalla tecnologia.

Info all'indirizzo [www.palfemminile.it](http://www.palfemminile.it).

## Riorganizzazione dei ministeri

Un tavolo di confronto con le parti sociali sulla riorganizzazione dei ministeri è stato annunciato dal ministro per le riforme e l'innovazione, Luigi Nicolais, in risposta alle "preoccupazioni espresse dalle Organizzazioni sindacali di categoria circa la riorganizzazione di deleghe e funzioni previste dal nuovo esecutivo".

"Ovviamente – ha sottolineato il Ministro – il tema delle ricadute di tali scelte politiche sulla concreta organizzazione del lavoro all'interno dei nuovi ministeri, oggetto della riflessione dei sindacati, non può che essere affrontato in tempi rapidi, in un apposito tavolo di confronto, che è mia volontà convocare nei prossimi giorni.

Mi auguro – conclude il Ministro – di avviare un lavoro proficuo, incentrato sul modello concertativo, fatto di condivisione, confronto, ricerca comune tra il ministero e le parti sociali".

## GIUGNO

### Contratto Agenzie fiscali

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, ha autorizzato la sottoscrizione definitiva del contratto collettivo nazionale dei lavoratori delle Agenzie fiscali, relativo al biennio economico 2004-2005.

"Sono soddisfatto per la conclusione dell'iter di approvazione del contratto per il personale delle agenzie fiscali – ha dichiarato il Ministro – e ritengo, inoltre, prioritario chiudere le vertenze del precedente biennio economico, prima di avviare un confronto con le organizzazioni sindacali per la nuova tornata contrattuale".

**Dirigenza medica, veterinaria e sanitaria. Finalmente il contratto**

Il Consiglio dei ministri del 9 giugno, su proposta del ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, ha approvato l'ipotesi di contratto dell'area della dirigenza medica e veterinaria per il II biennio economico 2004/2005 e, per lo stesso periodo, l'ipotesi di contratto della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa.

“Sono soddisfatto – ha dichiarato il ministro Nicolais – per l'approvazione dell'accordo e mi auguro che, in tempi brevi, arrivi la certificazione della Corte dei conti che darà efficacia ai contratti approvati”.

**Focus sul personale**

Gian Piero Scanu, sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni, con delega alla formazione, è intervenuto al Forum europeo delle direzioni del personale, che si è svolto a Chia, in provincia di Cagliari.

“E' sbagliato – ha dichiarato il Sottosegretario – invocare minore Stato e maggior mercato. Il Governo intende restituire vigore e ripristinare condizioni di riconosciuta dignità agli operatori della pubblica amministrazione, chiamati, per definizione, a servire la società civile, nel segno del compito statutario assegnato alla pubblica amministrazione dalla Costituzione”.

**Giornata mondiale della Pa**

Istituita dalle Nazioni Unite nel 2002, la giornata mondiale della pubblica amministrazione, è stata celebrata anche quest'anno, il 23 giugno e il ministro Luigi Nicolais ha inviato un messaggio al presidente dell'assemblea generale.

“Il governo italiano, scrive il Ministro, è impegnato a rafforzare il ruolo della pubblica amministrazione per lo sviluppo del Paese, attraverso l'innovazione e la riorganizzazione del lavoro”.

Nel ricordare il ruolo positivo che un'efficiente amministrazione pubblica gioca per lo sviluppo di tutti i paesi, il Ministro ha evidenziato “la necessità di accelerare il processo di cambiamento e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni attraverso la semplificazione amministrativa, il ricorso alle tecnologie, la formazione continua, accompagnata dalla valutazione dei risultati e attraverso la valorizzazione delle risorse più giovani”.

**La pa che si vede**

E' un osservatorio permanente coordinato dal Formez e impegnato nel monitoraggio delle pubbliche amministrazioni che sperimentano la produzione di contenuti multimediali, fruibili attraverso supporti differenti.

La pa che si vede rappresenta un'evoluzione della pa che si legge: le informazioni testuali arricchiscono le pagine di tutti i portali istituzionali. Con il video la pa diventa più veloce e più vicina.

Numerosi enti locali producono direttamente servizi video-giornalistici, promozionali, documentari, intrattenendo proficui rapporti con le principali televisioni locali e con gli uffici stampa degli enti dello stesso territorio, per informare e aggiornare cittadini e imprese.

Info all'indirizzo [www.formez.it](http://www.formez.it)

## Lavorare sui processi

E' la sfida lanciata dalla sen. Beatrice Magnolfi, sottosegretario per le riforme e le innovazioni nella pa, all'apertura dei lavori del *workshop* "La pa che si vede: enti locali protagonisti della sfida digitale" organizzato dal Formez, nell'ambito della seconda edizione del Forum europeo sulla televisione digitale.

"Le nuove tecnologie – ha dichiarato il sottosegretario Magnolfi – esistono nella pubblica amministrazione, ma non sempre il cambiamento è necessario: spesso si corre il rischio di lasciare tutto così com'è, accontentandosi di pochi accorgimenti estetici. La sfida vera è quella di lavorare sui processi, sull'uso dell'ict (*information communication technology*) come leva del cambiamento".

Il sottosegretario ha voluto infine sottolineare l'importanza delle risorse umane nella pa affermando che "le persone sono al centro del processo di cambiamento e, proprio per questo, ripartiamo dal principio del merito individuale".

## Radio pa: dal web all'etere

Dal mese di giugno, Radio pa non è solo sul web, ma va in onda anche sulle frequenze Fm di un *network* di stazioni, che copre gran parte del territorio nazionale.

La nuova Radio pa dedica una particolare attenzione alle amministrazioni periferiche e racconta le innovazioni, le buone pratiche ma anche le criticità e i disagi delle pubbliche amministrazioni italiane.

Il notiziario è disponibile 24 ore su 24, con due aggiornamenti sui siti del Formez e di Telepa.

Indirizzi: [www.formez.it](http://www.formez.it) e [www.telepa.it](http://www.telepa.it)

## Ringiovanire il pubblico impiego

E' uno dei punti-cardine della riforma che ha in mente il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais.

L'operazione di lifting prevede la stabilizzazione dei numerosi giovani precari, la possibile abrogazione delle norme che consentono la permanenza in servizio oltre i 67 anni e meccanismi di incentivazione che accelerino le uscite per il pensionamento.

Un altro punto di qualificazione per il pubblico impiego prevede il rilancio della formazione.

“Una sfida complessa – ha dichiarato il Ministro – che non può prescindere dal dialogo con le organizzazioni sindacali e l’istituzione di quattro tavoli tecnici per l’elaborazione di un piano dettagliato”.

## Risorse interne

“Siamo pronti a lavorare molto per utilizzare le risorse interne alla pubblica amministrazione, perché siamo convinti che si possono ottenere risultati egregi”.

Questo ha dichiarato il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, in un suo intervento a Courmayeur.

Il ministro ha sottolineato che se “il personale è opportunamente motivato e supportato dal punto di vista informativo, si possono ottenere risultati, in qualche caso, anche migliori di una consulenza esterna”.

## Tecnologia a misura d’uomo

Così la vuole il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, che ha partecipato al Consiglio dei ministri comunitari dell’innovazione.

“Andiamo al Consiglio con molto interesse – ha detto il Ministro – perché è una delle prime volte che l’Unione europea dà una valenza importante all’*e-government*, e questo è un tema che, a livello nazionale, sentiamo molto forte”.

“In Italia, ha continuato il Ministro, per adeguare la macchina informatica pubblica alle necessità del Paese e per ridurre il digital divide, c’è bisogno di un sistema tecnologico di interoperabilità, che permetta di mettere insieme tutte le banche-dati dello Stato, per coniugare tecnologia e organizzazione del lavoro”.

## Uffici stampa pubblici

Gian Piero Scanu, sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni nella pa, intervenuto all’assemblea della Federazione nazionale della stampa italiana (Fnsi), ha sottolineato “l’importanza delle funzioni di comunicazione esercitate dagli uffici stampa pubblici”.

Dopo aver auspicato che si arrivi al più presto alla piena applicazione della legge 150/2000, il Sottosegretario ha proposto “l’apertura di un tavolo informale con la partecipazione delle Confederazioni sindacali rappresentative e la Fnsi, con il compito di trovare soluzione all’annosa vertenza negoziale che non ha permesso, fino ad oggi, di dare applicazione all’atto di indirizzo all’Aran, formulato nel 2003, per la costituzione del profilo di giornalista negli uffici stampa pubblici”.

### Competitività in Finlandia

La riunione informale del Consiglio dei ministri dell'Ue sulla competitività, a Jyvaskyla in Finlandia, ha visto protagonista il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais.

“E' convincimento del Governo italiano – ha dichiarato il Ministro – che una pubblica amministrazione innovativa sia un fattore cardine di competitività del Paese e del mercato, nonché uno stimolo all'innovazione”.

Dopo aver sottolineato che la *governance* pubblica deve guardare al mercato, raccordando le azioni di soggetti pubblici e privati, il Ministro ha concluso affermando che “per realizzare questo obiettivo, la pubblica amministrazione si dovrà sempre più avvalere di *know how* gestionali, tecniche di valutazione, strategie di negoziazione, metodi di programmazione e un più ampio uso delle tecnologie informatiche”.

### Concertazione per il precariato

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, ha espresso la propria soddisfazione per l'apertura, a Palazzo Vidoni, del tavolo di concertazione con le Organizzazioni sindacali, sul tema del precariato nel pubblico impiego.

Tutti concordi sulla necessità di verificare, preliminarmente, la dimensione del fenomeno e di individuare le diverse tipologie di lavoro a tempo determinato.

“L'iniziativa – ha dichiarato il Ministro – costituisce un ausilio indispensabile per una politica di stabilizzazione e di valorizzazione del personale pubblico. Mi auguro che, in tempi brevi, si arrivi alla definizione delle modalità e degli strumenti utili per incidere, efficacemente, sul problema del precariato”.

### *Governance* dei servizi per l'impiego

E' un progetto gestito dal Formez su incarico del Dipartimento della funzione pubblica.

L'obiettivo è il rafforzamento della collaborazione fra i servizi pubblici per l'impiego, in partnership con altri attori presenti sul territorio, per l'incremento dell'occupazione.

Il progetto mira a valorizzare le attività cooperative tra gli attori locali, pubblici e privati, che operano per far incontrare domanda e offerta di lavoro, assicurando la formazione continua delle risorse umane impegnate nell'erogazione dei servizi per l'impiego e privilegiando l'uso delle tecnologie dell'informazione.

Info: [www.spi.formez.it](http://www.spi.formez.it)

## Leonardo da Vinci

Si chiama così il programma europeo che ha l'obiettivo di "promuovere la dimensione europea nella formazione, favorendo progetti in un contesto di *partnership* internazionale".

Nell'ambito di questo programma è nato il progetto "Individuazione e riconoscimento delle competenze del funzionario europeo, punto di partenza per una formazione comune".

Il progetto, ideato dalla S.S.A.I. (Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno), è stato elaborato in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e con le scuole di pubblica amministrazione di Bulgaria, Francia, Portogallo e Repubblica ceca.

L'iniziativa vuole realizzare un metodo di formazione per sviluppare, tra i funzionari delle pubbliche amministrazioni europee, cultura e competenze comuni per una più rapida ed efficace integrazione tra i Paesi.

Info: <http://ssai.interno.it/progetti>

## Lettera a Compa

L'ha scritta il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, per ricordare come il Compa di Bologna (7-9/11/2006) sia sede qualificata per un confronto sui temi dell'ammodernamento della pubblica amministrazione.

"L'appuntamento per le amministrazioni che vogliono presentare progetti e iniziative e partecipare ai grandi processi di rinnovamento e di innovazione tecnologica" così il Ministro ha definito il Compa.

Nicolais ha voluto sottolineare anche "l'ampio spazio che sarà dedicato ai giovani" ricordando una delle peculiarità della rassegna bolognese, che offre agli studenti una possibilità di aggiornamento sui temi della comunicazione pubblica e dei profili professionali dei comunicatori.

## Patto per l'innovazione

E' l'obiettivo cui punta il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, coinvolgendo Cgil, Cisl e Uil.

Il Ministro, che ha incontrato a palazzo Vidoni i segretari confederali, intende avviare una politica di incremento della qualità e dell'efficienza della pubblica amministrazione, garantendo il giusto ruolo alla concertazione delle parti.

Durante l'incontro è stato individuato un percorso che porterà, grazie anche ad un equo investimento di risorse, all'innovazione dei processi per migliorare la qualità e lo sviluppo dell'amministrazione e del lavoro pubblico e alla qualificazione del personale, grazie alla formazione continua e alle nuove tecnologie.

## Razionalizzare

E' quello che ha proposto il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, all'assemblea del Formez.

In particolare, il Ministro pensa ad una razionalizzazione del sistema delle partecipazioni controllate dall'istituto o comunque riferibili al sistema pubblico.

Questo piano rientra nelle politiche di contenimento della spesa pubblica già avviate, dal ministro Nicolais, con una serie di norme introdotte nel decreto legge sulla correzione dei conti pubblici.

## Tagli? No, grazie

Di certo non tagli indiscriminati sono quelli preannunciati dal sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Gian Piero Scanu, il quale, nel corso di una trasmissione di "Rai utile", ha dichiarato che "il Governo non vuole operare una riduzione drastica e acritica dei pubblici dipendenti, ma razionalizzare e ottimizzare il settore pubblico. Occorre liberarsi – ha continuato il Sottosegretario – della zavorra dei consulenti, con l'impegno di creare le condizioni perché si rinvergano tali professionalità all'interno della pa; i veri precari – ha concluso Scanu – potranno essere assorbiti mediante pubblici concorsi, aperti a tutti, in cui l'esperienza lavorativa nella p.a. costituirà solo un titolo di preferenza, non elusione del dettato costituzionale della modalità di accesso al pubblico impiego".

## AGOSTO

### Avanti con i contratti

E' stato firmato all'Aran, dopo la certificazione della Corte dei conti, il contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie fiscali, per il quadriennio normativo 2002-2005 e per i due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.

Gli aumenti di stipendio, a regime, sono definiti in 306 euro per la seconda fascia e 390 euro per la prima fascia.

Il contratto prevede anche di snellire l'ordinamento nell'ambito dell'assetto organizzativo degli Enti.

### Meccanismi premianti

Sono quelli che ha annunciato il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais, durante l'audizione davanti alla Commissione Lavoro della Camera.

“Per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego del biennio 2006-2007, ha detto il Ministro, puntiamo su alcuni presupposti, in particolare su meccanismi premianti nel corso della carriera dei funzionari, in un quadro di certezze e adeguati incentivi”.

Il Ministro ha insistito anche su ricerca e formazione come strumenti di spinta dell'economia dicendo che “bisogna incentivare la ricerca pubblica e sbloccare i concorsi degli enti di ricerca per dare una mano alle piccole e medie imprese italiane che devono competere nel mercato globale e, avendo bisogno di innovazione, ha concluso il Ministro, si possono avvalere di questa attività di ricerca”.

## Ringiovanire la pa

E' tra gli obiettivi del ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais.

Nel corso di un'audizione alla Commissione lavoro della Camera, il Ministro ha indicato la strategia che intende perseguire per fare della pa una struttura moderna e sempre più al servizio dei cittadini.

Serve una politica di ringiovanimento. “Il Governo - ha spiegato il Ministro - punta all'ingresso di giovani funzionari e dirigenti, in un rapporto non paritario con le uscite”. Si può puntare a nuove “assunzioni selettive: una ogni quattro uscite”.

“L'obiettivo – ha sottolineato il Ministro – è quello di inserire giovani funzionari e dirigenti per una pubblica amministrazione più moderna, più snella, più efficiente, più qualificata e meno costosa”.

## Un comitato per internet

Ne ha avviato i lavori, ai primi di agosto, il ministro per le riforme e le innovazioni nella pa, Luigi Nicolais.

Il comitato è coordinato dal professore Stefano Rodotà ed ha come riferimento diretto la senatrice Beatrice Magnolfi, sottosegretario alle riforme e alle innovazioni nella pa.

Costituito da otto tra i massimi esperti italiani di internet, il comitato accompagnerà il ministro Nicolais e il Governo, nella predisposizione delle linee di azione italiane sulle grandi tematiche di cui si discuterà ad Atene dal 30 ottobre al 2 novembre 2006, nel corso del “Forum sulla *governance* di internet”.