

FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO X - N. 3 / 2004



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
per l'efficienza delle
amministrazioni



FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO X - N. 3 / 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

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

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno X – N. 3 / 2004 – Nuova serie

<i>Proprietà</i>	- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Funzione pubblica, MARIO BACCINI
<i>Direttore responsabile</i>	- MARIA CASTRIANNI – Capo dell'ufficio stampa
<i>Comitato scientifico</i>	- FEDERICO BASILICA - Avvocato dello Stato – Capo del dipartimento - ANTONIO CATRICALA' - Consigliere di Stato – Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri - FLAVIO DE LUCA - Avvocato - Capo della segreteria tecnica - VINCENZA LOMONACO – Ministro plenipotenziario - Consigliere diplomatico - VINCENZO NUNZIATA – Avvocato dello Stato – Capo dell'ufficio legislativo - RAFFAELE PERNA - Consigliere parlamentare - Capo di gabinetto - FRANCESCO SANSEVERINO – Portavoce del ministro - ROSARIO SCALIA - Consigliere della Corte dei conti – Consigliere giuridico
<i>Comitato tecnico di redazione</i>	- RUGGIERO FERRARA - Direttore dell'ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure - PIA MARCONI - Direttore dell'ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni - ANTONIO NADDEO - Direttore dell'ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni - FRANCESCA RUSSO - Direttore dell'ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni - FERRUCCIO SEPE - Direttore dell'ufficio per gli affari generali e per il personale - FRANCESCO VERBARO – Direttore dell'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
<i>Coordinatore</i>	- ANTONIO BIGI - Dirigente dell'ufficio legislativo
<i>Redazione</i>	- ROSSELLA BOCCI, ROMUALDO CHIESA - Funzionari dell'ufficio stampa e documentazione
<i>Direzione e redazione</i>	- Corso Vittorio Emanuele, 116 - 00186 Roma - Tel. 06.6899.7565, fax 06.6899.7196
<i>Stampa e distribuzione</i>	- Istituto poligrafico e zecca dello Stato

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

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

SOMMARIO

	<i>pag.</i>
▶ Editoriale, <i>di Maria Castrianni.</i>	7
▶ Idee e progetti per una nuova pubblica amministrazione, <i>di Mario Baccini.</i>	9
▶ Etica e pubblica amministrazione, <i>di Luigi Mazzella.</i>	11
▶ La dirigenza pubblica a dieci anni dalla riforma della Corte dei conti. Problemi aperti e nuove prospettive, <i>di Learco Saporito.</i>	16

CONTRIBUTI E INTERVENTI

▶ <i>La public governance</i> in Europa, <i>di Federico Basilica.</i>	21
▶ Il principio di leale collaborazione e supporto all'attuazione della legge n. 131/2003 nell'attuale contesto evolutivo delle regioni a statuto ordinario: brevi annotazioni con riferimento al nuovo statuto della regione Calabria, <i>di Giuseppe Ginestra.</i>	26
▶ Il contenzioso Stato-Regioni, <i>di Sebastiano Piana.</i>	35
▶ Il sistema etico nazionale e l'etica delle burocrazie. Elementi di riflessione per una ricostruzione storica del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, <i>di Rosario Scalia.</i>	39
▶ Le riforme, le misure di razionalizzazione e i processi di riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato, <i>di Francesco Verbaro.</i>	100

DOCUMENTI

▶ D.P.C.M. 27 luglio 2004 "Individuazione, per le amministrazioni regionali e per gli enti e le aziende appartenenti al Servizio sanitario nazionale, dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato nell'anno 2004" .	127
▶ Direttiva 6 agosto 2004 "Progetti formativi in modalità <i>e-learning</i> nelle pubbliche amministrazioni".	129
▶ D.P.R. 25 agosto 2004 "Autorizzazione alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 3, commi 53, 54 e 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350".	151
▶ D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272 "Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".	159
▶ D.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295 "Regolamento recante modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, ai sensi dell'articolo 28, comma 3, del decreto legislativo, 30 marzo 2001, n. 165".	171

- ▶ D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 “Regolamento concernente le funzioni dell'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione”. 174
- ▶ DECRETO 8 novembre 2004 “Ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, nel biennio 2004-2005, nell'ambito delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato)”. 179
- ▶ Consiglio dell'Unione europea, Decisione del Consiglio del 2 novembre 2004 che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (2004/752/CE, Euratom) 184
- ▶ D.P.C.M. 3 dicembre 2004 “Istituzione del Dipartimento per il programma di governo”. 189
- ▶ Intesa Funzione pubblica – RAI. 192

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

- ▶ Sito usabile, cittadino felice. L'usabilità in pratica, riflessioni, *di Demetrio Ginestra*. 195
- ▶ Giudice amministrativo e progressioni interne di carriera, *di Lorenzo Ieva*. 207
- ▶ Attuazione e applicazione da parte di enti locali e aziende sanitarie della normativa sulla mobilità collettiva ai sensi del d.lgs. n. 165/01, *di Chiara Limiti e Giacomo Barbetta*. 220
- ▶ Il trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia, *di Domenico Riccio*. 230

RUBRICHE

- ▶ Risposte a quesiti e circolari. 241
- ▶ Giurisprudenza. 255
- ▶ Notizie in breve, *a cura di Giselda Papitto*. 379

EDITORIALE

*di Maria Castrianni**

Anche questo numero della Rivista, che chiude il 2004, dimostra particolare attenzione allo sviluppo di temi che sono in grado di influenzare le politiche di gestione delle risorse umane della Pubblica Amministrazione, le politiche di governo delle diverse istituzioni nel nuovo quadro dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, ridefinito dalla c.d. legge La Loggia (legge n. 131 del 2003), le politiche di innovazione sia nell'area della organizzazione sia in quella dell'utilizzo dei sistemi informatici a supporto del miglioramento dei rapporti tra istituzioni pubbliche e cittadino - cliente.

Ed è estremamente significativo il messaggio lanciato dal ministro per la Funzione pubblica, Mario Baccini, ai nostri lettori: quello di dover lavorare per il perseguimento di alcuni obiettivi fondamentali, nella consapevolezza che le innovazioni introdotte, o che si avrà modo di introdurre, nell'ambito del pubblico impiego sono destinate a migliorare il sistema Paese. Il ruolo del Dipartimento della Funzione pubblica è diventato strategico più che in passato, e per molti aspetti destinato a sollecitare i diversi livelli di governo a ricercare soluzioni condivise pur nel rispetto delle specificità dei diversi ordinamenti che disciplinano il personale delle pubbliche istituzioni.

Si intende assicurare, quindi, una visione unitaria delle scelte effettuate dallo Stato nei diversi campi di intervento, nella consapevolezza che esse, per essere realisticamente realizzate, necessitano della collaborazione degli altri livelli di governo, risultando essere i rapporti interistituzionali fondati sul principio in questione.

Si tratta di effettuare un percorso nuovo, di trovare nel nostro ordinamento le sedi perché il colloquio tra i diversi livelli di governo si dimostri proficuo, anche per ciò che riguarda le modalità di realizzazione del coordinamento della finanza locale, di individuare in maniera condivisa i criteri per evitare che le spese correnti irrigidiscano eccessivamente i bilanci delle istituzioni. In tal senso dovrebbe essere letta dai diversi attori della P.A. e, in particolare, la sentenza n. 390 della Corte costituzionale che sollecita il sistema amministrativo al rispetto dei parametri fissati nel Trattato di Maastricht ma anche delle regole utili per mantenere, anche in una prospettiva futura, gli equilibri di bilancio.

Il richiamo che in alcuni dei saggi pubblicati si è inteso effettuare al principio del buon andamento dell'azione amministrativa, posto nella Costituzione del 1948, può ben costituire, alla luce della sentenza richiamata, una occasione per aprire nuove piste di ricerca sullo stato di applicazione di esso nelle diverse realtà amministrative del nostro Paese.

Anche questo numero risulta arricchito dalla presenza di analisi svolte sul campo e che consentono di ascoltare le diverse "voci" dei protagonisti che si trovano impegnati nella gestione di diverse problematiche.

Le consuete rubriche, da quella riguardante la voce della giurisprudenza, a quella riguardante gli eventi della P.A., degni di essere ricordati, intendono aggiungere il valore della completezza alla struttura in cui si è ritenuto articolare questo numero della Rivista.

* Direttore responsabile della rivista "Funzione Pubblica"

IDEE E PROGETTI PER UNA NUOVA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Mario Baccini*

E' mia intenzione, in primo luogo, rivolgere un saluto a tutti i lettori della rivista "Funzione Pubblica" che, in questo numero, ospita il mio primo intervento in qualità di nuovo ministro per la Funzione pubblica. E' attraverso questo strumento che intendo sin d'ora enunciare i temi di stretta attualità legati alla mia opera e, trattandosi del primo articolo, mi sembra d'obbligo dichiarare quelle che saranno le linee d'azione da qui ai prossimi 18 mesi. Ragionando per macro categorie, posso dire che due saranno i principali ambiti di intervento: da una parte le trattative legate al pubblico impiego, dall'altra il rilancio della semplificazione.

Sui dipendenti pubblici, fin dal mio insediamento, ho voluto subito chiarire un concetto: non si tratta di una "palla al piede", di una fastidiosa entità, ma del cuore vero dello Stato, lavoratori che hanno bisogno di ritrovare una dignità che, in alcuni casi, sembra essersi smarrita all'interno di fastidiosi luoghi comuni.

Nell'ottica della riqualificazione del personale pubblico c'è l'intenzione di aumentare la flessibilità riducendo, però, le forme di lavoro precario. Le politiche di contenimento della spesa pubblica attuate nel corso degli anni '90 avevano portato al blocco del *turn-over* che, se da una parte avevano portato benefici nel contenimento del deficit del bilancio pubblico, dall'altro avevano portato le amministrazioni a fare ricorso a forme contrattuali flessibili, alle quali si è ricorso non solo per le esigenze di carattere temporaneo, ma anche per garantire una continuità di funzionamento ordinario della propria struttura. Di conseguenza si è assistito ad un rinnovo sistematico di tali contratti con la diffusione sempre più ampia di forme di precariato. Una soluzione, questa, che ha portato all'elusione delle politiche di contenimento e alla conseguente dequalificazione delle professionalità a disposizione della pubblica amministrazione con un aumento del precariato e una situazione che, in alcuni casi, sta diventando esplosiva. Per risolvere la situazione sarebbe opportuno avviare un tavolo di confronto con tutte le amministrazioni interessate e, sulla base di tale confronto, la Funzione pubblica, in accordo con il Ministero dell'economia, potrebbe definire un programma di graduale stabilizzazione del personale precario inquadrato in un'operazione dal modesto impatto finanziario. Chiaro che, in quest'ottica, si rende necessaria l'introduzione di alcuni meccanismi diretti a scongiurare il riprodursi della situazione attuale.

A chiudere questo quadro è utile portare avanti anche alcune iniziative legate al rigore e alla flessibilità giuridica nel regime del pubblico impiego. In primo luogo attraverso una riforma della responsabilità amministrativa contabile del lavoratore pubblico che, allo stato attuale, rappresenta spesso uno strumento perverso poiché non sortisce effetti di maggiore rigore e correttezza amministrativa, inducendo al tempo stesso molti dipendenti a comportamenti che minano l'efficienza dell'azione amministrativa. Sarà opportuno procedere ad una riforma dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici che, mantenendo la funzione deterrente, assicuri al lavoratore serenità e responsabilità nelle decisioni. Una riforma che sarà portata avanti avendo come interlocutore privilegiato la Corte dei conti.

Rivolgendo ora l'attenzione alla semplificazione della legislazione e dei procedimenti amministrativi, va detto che questa costituisce da sempre una delle priorità dei governi, ma non ha mai prodotto risultati adeguati alle aspettative. Sarà presentata una norma "taglia leggi", finalizzata all'eliminazione dall'ordinamento di interi blocchi di norme: si tratta di una norma secondo la quale le leggi in specifiche materie saranno abrogate a partire da una certa data, fatte salve quelle individuate dal Governo eventualmente coordinate e aggiornate.

Un ruolo fondamentale, poi, avrà la comunicazione istituzionale che si avvarrà dei nuovi strumenti tecnologici. In particolare è già stato siglato un accordo che prevede il passaggio dall'*e-government* al *t-government*, nuova prospettiva della pubblica amministrazione per raggiungere i

* Mario Baccini è il ministro per la Funzione pubblica

cittadini semplificando numerose operazioni e rendendole accessibili alla totalità dei cittadini e delle famiglie.

E' questo il cuore del progetto che sta alla base dell'accordo tra la Rai e il Dipartimento della funzione pubblica, reso possibile dalla tecnologia digitale terrestre che entro il 2006 raggiungerà tutte le case degli italiani.

Due gli scopi principali: da una parte la diffusione di un canale di informazione sulle attività e i servizi della pubblica amministrazione in grado di fornire contenuti aggiornati, interattivi e fruibili su più canali. Dall'altra l'ideazione e la realizzazione di un modello di formazione innovativo e di maggiore impatto per i dipendenti della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il primo punto, con l'avvio del *t-government*, per i cittadini sarà possibile accedere ad una serie di servizi che vanno dalla richiesta di certificati anagrafici alla prenotazione delle visite mediche, passando per la richiesta di informazioni o il pagamento di utenze. Il tutto con una facilità d'utilizzo maggiore e in maniera più economica rispetto a quanto avviene attualmente con l'*e-government*. Non sarà più necessario l'utilizzo di un computer e della connessione ad internet, per molti ancora uno scoglio (il 42% delle famiglie ha un accesso ad internet, il 52% un pc in casa), ma tutti i servizi saranno sviluppati attraverso il decoder digitale da abbinare al televisore (presente in oltre il 95% delle famiglie).

Nel decoder verrà inserita la Carta nazionale dei servizi, dotata di un microchip a riconoscimento automatico: con il semplice inserimento di un codice pin l'utente verrà riconosciuto ed entrerà in un sistema a menù dal quale avrà accesso a tutte le risorse disponibili. Un sistema, questo, che favorirà le fasce più deboli della popolazione, riducendo il fenomeno del digital divide.

Relativamente al secondo punto, invece, sono stati individuati una serie di temi da trattare tenendo conto delle principali esigenze di aggiornamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Tutti i temi che verranno affrontati dalla programmazione saranno identificati in fase di progettazione esecutiva e la scelta dei palinsesti avverrà anche con il coinvolgimento di rappresentanti delle pubbliche amministrazioni ed esperti delle varie tematiche trattate.

Una volta stabiliti gli argomenti dei servizi di informazione, verranno realizzate delle trasmissioni a cadenza settimanale, che avranno la durata di 30 minuti e si svolgeranno con la presenza in studio di un conduttore, di un esperto della materia trattata e di un campione rappresentativo di utenti. Tutti gli argomenti che saranno trattati dal conduttore e dagli esperti verranno integrati con filmati e servizi registrati, con la descrizione e l'illustrazione di vari casi di interesse.

A conclusione di questo mio primo intervento sulla rivista "Funzione Pubblica", ci tengo a ribadire che l'impegno che ho inteso prendere fin dal mio insediamento è quello di rivitalizzare e rivalorizzare il sistema Italia, iniziando proprio con una riforma del pubblico impiego che sarà delineata da qui ai prossimi mesi e che partirà proprio da tutti i punti che ho esposto.

ETICA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Luigi Mazzella*

Etica e Pubblica Amministrazione. Non può affermarsi che sia un'endiade. I due termini coordinati non esprimono di certo un unico concetto. È solo molto stretta la connessione tra le due parole, perché la Pubblica Amministrazione è un ausilio insostituibile per la vita etica di ogni collettività organizzata e l'Etica deve essere un connotato essenziale di ogni Pubblica Amministrazione.

Senza Pubblica Amministrazione, per ogni Società civile, una vita etica rettamente intesa diviene oltremodo difficile. Gli interessi particolaristici, singoli o dei gruppi, prendono il sopravvento; gli egoismi contrapposti possono scontrarsi tra di loro anche in modo violento e furibondo; le "lobbies", per le finalità prevalentemente affaristiche che si propongono, tendono per loro natura ad ignorare l'interesse della collettività; il bene pubblico viene sacrificato sull'altare del "particolare". Può derivarne il Caos. Nel migliore dei casi c'è una sorta di regresso al Feudalesimo, un riaccendersi dello scontro tra le Baronie di un tempo, oggi diventate industriali e/o finanziarie, ma sempre più agguerrite e sempre più in lotta tra di loro.

L'Etica, quindi, già solo per questo compito di tutela dell'interesse generale, informa di sé la Pubblica Amministrazione, che diventa, grazie ad essa, depositaria della fiducia del pubblico. I cittadini sanno di poter contare sull'impegno dei funzionari ad operare per l'interesse della collettività, amministrando quotidianamente le risorse pubbliche in modo appropriato. Un'equa ed affidabile P.A. ispira fiducia al pubblico e crea un clima favorevole alle imprese, contribuendo quindi al benessere del cittadino attraverso il buon funzionamento del mercato e la crescita economica.

In definitiva l'Etica, nella Pubblica Amministrazione, rappresenta la chiave di volta del buon governo. Dare concretezza all'intrinseco contenuto etico della Pubblica Amministrazione diventa, quindi, un imperativo categorico. I ventinove paesi membri dell'OCSE se ne sono resi conto ed hanno suggerito linee di azione ben precise al fine di irrobustire il senso dell'Etica nella pratica delle Istituzioni pubbliche.

Quale è lo "stato dell'arte" in Italia, in materia di Etica e Pubblica Amministrazione? I dati in nostro possesso ci dicono che si sta progressivamente realizzando un reale rapporto di fiducia tra pubbliche amministrazioni, da un lato, e cittadini ed imprese, dall'altro.

I sondaggi in materia premiano Carabinieri, Polizia, ed, in testa a tutti (in questi ultimi anni), il Capo dello Stato. I servizi pubblici e le amministrazioni in generale stanno migliorando la loro immagine ma è da ritenere che possano risalire di più.

Al Dipartimento della Funzione Pubblica è stato sperimentato un modello di monitoraggio più articolato di quelli a cui eravamo abituati e più basato su reali percezioni di soddisfazione e di fiducia relative a prestazioni concrete e a servizi resi. Ci ha fornito dati confortanti di gradimento.

La percezione dei cittadini è risultata differenziata, analitica, responsabile. Come è comprensibile in una società moderna abituata al consumo, anche di servizi. I risultati ottenuti ci consentiranno di "governare" una condizione evolutiva più interessante di quella che talvolta viene descritta.

Certo, bisogna tener conto delle eredità storiche. Della fiducia, cioè, che hanno saputo ottenere nel tempo le nostre amministrazioni pubbliche. Non sempre i dati sono favorevoli. Eppure sul piano della "fides" noi Italiani abbiamo un punto di partenza vantaggioso assai remoto. Siamo partiti in questo campo prima degli altri. Il mondo dei romani era basato sulla "fides". La fiducia stava al centro dei rapporti non solo tra i privati ma anche e soprattutto tra pubblico e privato. Stava, in altre parole, al centro dell'architettura istituzionale del tempo.

* Luigi Mazzella, già ministro per la Funzione pubblica, è avvocato generale dello Stato

Nel corso della nostra storia, questa “*fides*” si è un poco persa per strada. Ha avuto nella nostra esperienza concreta meno pregnanza che in altri paesi.

Non è un caso che alla grandezza dell'impero romano nel primo millennio si sia contrapposta la grandezza dell'impero britannico nel secondo millennio. Due architetture in cui la “*fides*” è stata espressione fondamentale ed essenziale del rapporto tra istituzioni e cittadini come nei rapporti economici.

Forse la differenza tra le due Europee in età moderna risente oggi di una differenza di radicamento della “*fides*”. Ciò vale sia per il quadro istituzionale che per il sistema economico-commerciale. In questa dispersione della “*fides*” trova una spiegazione la crisi che ha investito il rapporto tra Stato e cittadini in certe epoche nel nostro Paese. C'è un'immensa letteratura al riguardo. Il termine “burocrazia” è stato coniato per sottolineare l'abnormità di un potere del “bureau” indipendente dai risultati che quell'ufficio perseguiva. Quella che con linguaggio più recente è stata definita l'autoreferenzialità della Pubblica Amministrazione.

Questa ultima considerazione induce a ritenere che la presenza dell'Etica nella Pubblica Amministrazione può essere esaminata sotto diversi aspetti. Quello della Legislazione vigente che la riguarda, quello dell'interpretazione giurisprudenziale prevalente in materia nel paese e, da ultimo, quello dell'immaginario collettivo. Vediamoli distintamente.

Primo aspetto. La normativa che contempla l'Etica nella Pubblica Amministrazione è soprattutto di natura costituzionale.

Si comincia dall'articolo 4, comma 2, della nostra Carta fondamentale. La Pubblica Amministrazione è, in primo luogo, “lavoro dei pubblici dipendenti”. E l'articolo 4 sopra citato definisce l'attività lavorativa una funzione che concorre a realizzare i bisogni materiali e spirituali della Società. Una funzione etica, quindi, nel senso più puro del termine.

Ma il lavoro, quando è svolto nell'ambito della Pubblica Amministrazione, ha un ulteriore valore morale. Esso rappresenta una forma di partecipazione immediata e diretta alla gestione della cosa pubblica, alla cura dell'interesse generale della collettività. E' qualcosa che si aggiunge alla partecipazione ordinaria ed indiretta che ogni cittadino, in forza del suo “*status*”, presta alla vita organizzata della Società. E' un modo più incisivo, determinante ed intenso di curare l'interesse comune di tutti.

Così come un aspetto particolare assume il dovere di fedeltà alla Repubblica sancito dall'articolo 54, comma 1, della Costituzione.

I dipendenti pubblici in virtù del loro rapporto di immedesimazione organica con la P.A. hanno viepiù l'obbligo che incombe a tutti i cittadini di rispettare tutte le leggi che tutelano l'interesse dello Stato. E quello della fedeltà è certamente un dovere che implica una valutazione etica, un chiaro riferimento a valori di ordine morale. Si deve aggiungere che il generico dovere di fedeltà di ciascun cittadino definito nel primo comma, trova per i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche una sua specificazione attraverso il richiamo alla disciplina ed all'onore, altri concetti eminentemente etici.

In quanto tale, inoltre il lavoro svolto nella pubblica Amministrazione deve rispondere a ben precisi requisiti. Essi sono indicati dagli articoli 97 e 98 della Costituzione. La prima di tali norme, infatti, nel suo primo comma, recita che “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione. La seconda sancisce che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Che cosa siano o debbano essere in positivo l'imparzialità ed il prestare servizio esclusivo alla Nazione la Costituzione non dice. La prima considerazione che può trarsi dalla formulazione delle due norme è che l'assenza dei vizi di parzialità dell'operato amministrativo o di una sua non pertinenza al servizio esclusivo della Nazione per la presenza di interessi di parte debba essere assicurata in primo luogo dalla stessa Pubblica Amministrazione con l'emanazione di norme giuridiche interne che rendono vincolanti per i pubblici dipendenti quei criteri pregiudiziali di buona amministrazione di natura eminentemente etica, con la responsabile azione di controllo dei suoi

vertici e solo in via successiva ed eventuale da interventi delle Autorità giurisdizionali. Sotto il primo profilo un particolare rilievo assumono da un lato, i principi della funzionalità, efficienza, produttività, flessibilità e duttilità delle strutture, collegamento fra i vari organi dello Stato e degli enti pubblici, imparzialità, trasparenza dell'operato ed armonizzazione elaborati dalle più recenti leggi di riforma della P.A. in nome del fenomeno di assorbimento della sfera privata in quella pubblica per effetto della c.d. privatizzazione e dall'altro le norme anti-corruzione introdotte da ancor più breve tempo nel nostro ordinamento che prevedono l'istituzione di un Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione. Si tratta di una figura istituzionale di alta qualificazione professionale che, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale di un apposito ufficio che opera, in piena autonomia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Svolge attività di indagine circa l'esistenza di cause e concause di fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamenti da parte di organizzazioni criminali all'interno della Pubblica Amministrazione; compie attività di elaborazione di analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo per fronteggiare il continuo evolversi dei fenomeni di corruzione; effettua attività di monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti da cui possono derivare danni erariali, anche in rapporto ai codici di comportamento ed alle Carte dei servizi delle pubbliche amministrazioni; si avvale di uffici e di organi ispettivi e di verifica delle amministrazioni pubbliche nonché dei servizi di controllo interno delle stesse.

L'obiettivo che si prefigge l'istituzione della figura dell'Alto Commissario si riconduce al tema: Etica e Pubblica Amministrazione. Con essa si vuole garantire la correttezza dell'attività amministrativa da parte delle amministrazioni pubbliche, assicurando altresì che siano perseguiti fatti e comportamenti dei pubblici dipendenti nei quali siano ravvisabili eventuali responsabilità, sia attraverso la denuncia all'Autorità Giudiziaria dei fatti costituenti reato, sia attraverso la denuncia alla Corte dei Conti, ove previsto, dei fatti nei quali sia ravvisabile danno erariale. Un accenno particolare merita anche il Codice deontologico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che tende a moralizzare l'attività dei pubblici impiegati con una precisa e cogente richiesta di serietà e di impegno. E' stato definito dal Dipartimento per la Funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ed emanato con il D.M. 28 novembre 2000, pubblicato sulla G.U n. 84 del 10/04/2001.

Secondo aspetto. Sotto il profilo della Giurisprudenza, si può dire che notevole considerazione dell'Etica nella Pubblica Amministrazione si rinviene nelle pronunzie dei nostri giudici.

Il vizio di legittimità degli atti dell'Amministrazione che più di ogni altro apre uno spiraglio per una valutazione dell'eticità dei comportamenti burocratici mi sembra essere l'eccesso di potere. Attraverso la sua delineazione giurisprudenziale il giudizio sull'imparzialità dell'operato amministrativo trova un varco soddisfacente. Non sembra ricorrere il caso di un approfondimento, in questa sede, delle varie figure di eccesso di potere individuate dalla giurisprudenza degli organi di giustizia amministrativa (sviamento di potere, disparità di trattamento etc.) per colpire i casi di parzialità della Pubblica Amministrazione. E' sufficiente per il fine che ci occupa avere indicato nell'eccesso di potere oltre che, come diremo più avanti, nel vizio di merito le sedi di approfondimento dei contenuti etici della attività amministrativa.

È nel vizio di merito amministrativo infatti che si delinea l'eventuale inadeguata valutazione dell'interesse pubblico nella sua concreta sostanza oltre che delle scelte che dovrebbero condurre al suo perseguimento. L'esame del merito amministrativo si pone come straordinario strumento di analisi delle singole valutazioni discrezionali, anche tecniche, della Pubblica Amministrazione che devono essere fatte nell'osservanza delle norme pregiudiziali della buona amministrazione, dell'opportunità della convenienza e soprattutto dell'equità. Per risolvere conflitti di interessi gli uffici pubblici devono ispirarsi a criteri di profonda moralità, deontologia e razionalità, di assoluta ragionevolezza e di luminosa trasparenza. E ciò altro non può volere dire che il loro comportamento dev'essere retto, cioè eticamente ineccepibile.

Terzo ed ultimo aspetto. Delle linee di intervento da me enunciate quella relativa al come viene "vissuta" ai nostri tempi la Pubblica Amministrazione dalla gente, da quello che oggi si definisce l'immaginario collettivo, è forse la più complessa e problematica.

Su questo piano la “letteratura” storicistica, cronachistica e narrativa non sempre è stata ed è favorevole ad una visione dell’Amministrazione pubblica eticamente gestita. Anzi, secondo una “communis opinio” il Bel Paese sarebbe un malato cronico o comunque un malato molto grave di corruzione amministrativa e non cesserebbe di dare serie preoccupazioni per i medici che si affannano intorno al suo capezzale.

A fare la diagnosi del morbo, se si scorrono gli annali della storia patria, sono stati in molti: noti e grandi opinionisti, “*maitres a penser*”, italiani ma anche stranieri, romanzieri, filosofi–moralisti e soprattutto autori cinematografici.

La domanda da farsi è questa.

Ma è proprio vero che l’Italia ha detenuto e, secondo i più pessimisti, ancora detiene un tale poco invidiabile primato nella corruzione amministrativa?

Sono personalmente convinto che vi sia molta esagerazione al riguardo. Non perché ritenga i miei connazionali, rispetto ad altri cittadini del mondo, al di sopra di più che credibili sospetti, ma perché negli altri paesi – dove pure esiste - eccome - la corruzione amministrativa – i *media* e soprattutto il cinema sono stati meno inclementi e severi nel rappresentarla. Il nostro cinema, sotto questo profilo, è stato emblematico.

Soprattutto negli anni che potremmo chiamare di blocco della democrazia italiana. Gli anni, cioè, in cui, non potendoci essere, per effetto di una duplice “*conventio ad excludendum*”, un’ effettiva alternanza nel potere di Governo, la P.A. è stata identificata, per sovrapposizione di immagine, con un potere politico che veniva attaccato, dalle classi intellettuali, come inalterabile, sostanzialmente immutabile.

Il “non ricambio” di quel potere per quasi mezzo secolo ha rinsaldato un giudizio pregiudizialmente ostile anche alle prestazioni della P.A., vista come “*longa manus*” delle forze politiche di governo.

Oggi la democrazia dell’alternanza, finalmente realizzata, sta rendendo possibile il superamento di quel “giudizio” alimentato per tanti anni dalla stampa e dal cinema.

In questi ultimi tempi, infatti, la “*fiction*” televisiva ha ripreso il tema del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini (la sicurezza, la salute, l’educazione, eccetera) in una chiave assai più positiva, ovvero di integrazione, di complementarietà, di omogeneità. Anni fa tali giudizi sarebbero apparsi impossibili. È vero che lo stereotipo a cui abbiamo fatto cenno resiste e forse ancora prevale. Ma questo fa parte di un carattere per così dire strutturale dei processi di comunicazione. La rappresentazione di certe situazioni al limite del paradosso e della caricatura rende più incisivo ed efficace il linguaggio dell’informazione, che, in tal modo, funziona assai meglio della “descrizione” ordinaria, aderente più scrupolosamente alla realtà.

Tuttavia, non si può caricare tutto sulle spalle dei “*media*”. C’è stata – come ho già detto – anche una storia di autoreferenzialità e di negligenza etica nella nostra pubblica amministrazione che talora ha gestito se stessa con un obiettivo di sopravvivenza più forte rispetto alla volontà effettiva del cambiamento e del miglioramento dei rapporti con i cittadini e con le imprese.

Le trasformazioni che sono oggi in atto sono, però, veramente notevoli.

La burocrazia non è più quella di Policarpo ufficiale di scrittura o di Monsieur Travet né degli scansafatiche e dei corrotti rappresentati dal cinema del dopoguerra. Non è vero, neanche, che la “meridionalizzazione” della burocrazia abbia rappresentato e rappresenti un fattore negativo. Basta pensare alla Basilicata, piccola ed una volta arretrata regione meridionale, divenuta oggi luogo di sviluppo tecnologico accelerato che sta trasformando meravigliosamente sia la società lucana sia la relazione – in quei luoghi - tra amministrazioni e cittadini. Rappresenta un modello per ogni altra Regione.

Prendiamo ora in considerazione il modo con cui gli ambienti economico-produttivi “percepiscono” le pubbliche amministrazioni. Soprattutto sotto il profilo del rapporto tra istituzioni e mercato.

Lo Stato è, certamente, al servizio anche del mercato, che non è solo il luogo del “profitto” personale ma anche la fonte possibile del benessere collettivo.

Senza lo Stato il mercato non funziona certamente meglio e la collettività non progredisce. Anzi. Un mercato senza Pubblica Amministrazione non è augurabile per nessuno, neppure per chi eventualmente sostenga questa ipotesi.

Si pensi alla storia delle colonizzazioni che sono state soprattutto lo strumento di regolazione di un nuovo ordine del commercio internazionale con la istituzione di snodi amministrativi di questo processo. È stata, cioè, la stessa economia a riconoscere l'esigenza di una organizzazione amministrativa pubblica per poter proseguire in modo fiducioso e tranquillizzante nei suoi scambi.

Il rapporto tra Etica e Pubblica Amministrazione presenta, come abbiamo visto, aspetti variegati e complessi. Il parlarne mi sembra particolarmente utile per approfondire problemi che sono alla base della nostra convivenza sociale. L'Etica nella Pubblica Amministrazione è uno strumento necessario ed indispensabile di progresso collettivo di ogni società civile. Viverla nell'osservanza delle leggi e dei principi di equità nell'azione amministrativa e farla “percepire” dai “*mass-media*” e dalla “*fiction*” come utile e necessaria rappresenta un'esigenza cui nessuna collettività organizzata dovrebbe sottrarsi.

LA DIRIGENZA PUBBLICA A DIECI ANNI DALLA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI. PROBLEMI APERTI E NUOVE PROSPETTIVE.

*di Learco Saporito**

1. L'influenza della cultura del buon andamento elaborata dalla Corte dei conti nei confronti della cultura del perseguimento dei risultati della dirigenza pubblica.

E' questa un'occasione culturale che vede impegnati, nella riflessione sul tema, la dirigenza statale – alcuni autorevoli rappresentanti di essa – e la magistratura contabile, che più correttamente sarei tentato di chiamare la magistratura del buon andamento delle pubbliche istituzioni.

E quasi a premessa necessaria di questa occasione culturale penso di poter affermare che il Seminario permanente sui controlli, per ciò che attiene a questa missione istituzionale, costituisca la sede più adatta per promuovere una elaborazione sia teorica che pratica sul principio costituzionale del "buon andamento".

Ma non è forse un'attività di controllo sull'operato della dirigenza (e non solo su di essa) anche quella che si esprime attraverso sentenze dichiaratrici di danno arrecato all'Erario?

Accogliendo la visione unitaria di una Corte che, attraverso i suoi operatori ai quali è garantita l'indipendenza di giudizio che è propria di una magistratura, ha saputo – in questo decennio – esprimersi con grande saggezza d'intervento, sono convinto che non ci si possa limitare a trattare il tema con un "solo" interlocutore, cioè con la "dirigenza delle Amministrazioni statali", cioè con la dirigenza "tradizionale".

Infatti, dagli inizi degli anni '70 ad oggi, le riforme istituzionali hanno visto la nascita di "nuove" dirigenze: da quelle regionali, articolatesi sempre più in aree politiche che lo Stato ha inteso rilasciare al sistema periferico, a quelle "universitarie", ricomprese in quelle delle c.d. "autonomie funzionali", a quelle della "sanità"; e, ora, anche a quelle del sistema scolastico, una volta che anche in questo settore della vita amministrativa del Paese si è andato consolidando l'orientamento che l'autonomia è un valore da sostenere e da realizzare con il ricorso a quei livelli di risorse finanziarie che l'economia, nella sua evoluzione nazionale e internazionale, ci consente di utilizzare.

Nel contesto istituzionale, poi, che risulta disegnato e, forse più correttamente, reinterpretato dal legislatore costituzionale (con la legge n. 3 del 2001), mi sembra che la Corte dei conti è chiamata ormai a intrattenere relazioni con l'intero sistema amministrativo, con le diverse dirigenze politiche che lo governano, con le diverse dirigenze amministrative che supportano le prime nella gestione delle risorse umane, delle risorse strumentali, delle risorse finanziarie che esse definiscono attraverso l'approvazione di programmi e di progetti.

Chi pensa di poter suggerire modifiche, integrative o correttive, all'ordinamento delle "dirigenze" del settore delle pubbliche istituzioni, non può fare a meno di richiamarsi a riflettere sul ruolo che il decisore politico ha assunto, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993, nella scelta di coloro che appartengono all'alta dirigenza, nella scelta di coloro che costituiscono la "media dirigenza", e, infine, nella costruzione di quei processi di selezione che dovrebbero garantire a chi ne ha i requisiti e i meriti di potersi candidare a posti di funzione che richiedano un impegno professionale pari al grado di responsabilità che il sistema richiede.

Da più parti si è inteso richiamare l'attenzione su alcune qualità che la dirigenza deve possedere: quella della responsabilità deve necessariamente trovare fondamento nell'etica professionale.

A questo punto della nostra storia delle istituzioni, c'è da chiedersi se le scelte fatte, in questi dieci anni, sono servite alla realizzazione del progetto politico – e contestualmente etico – che è

* Learco Saporito è sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica.

leggibile nella Carta costituzionale del 1948. Essendo consapevoli di un fatto: che la cultura della legalità non può andare disgiunta dalla cultura del buon andamento; quando esse si coniugano, senza alcuna intenzionale pretesa di considerare l'una dover essere prevalente sull'altra, ambedue sono in grado di costruire la figura nuova del dirigente pubblico.

2. La cultura delle dirigenze pubbliche è cambiata?

Dieci anni sono trascorsi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993; dieci anni sono trascorsi, ugualmente, dall'entrata in vigore delle leggi n. 19 e n. 20, che sono intervenute a reregolare l'area delle due missioni fondamentali della Corte dei conti, quella del controllo e quella della chiamata a responsabilità (amministrativa/contabile) di chi gestisce denaro pubblico.

La normativa richiamata avrebbe dovuto avere un impatto salutare sui comportamenti degli operatori del sistema delle pubbliche istituzioni: essa prefigurava un mondo in cui i decisori amministrativi avrebbero dimostrato consapevolezza della necessità di rendere edotti i governanti (e i governati, cioè i cittadini) dei costi, dei tempi e dei modi dell'attività svolta, dei processi decisionali assunti.

E la consapevolezza si sarebbe dovuta manifestare attraverso il ricorso a tecniche e a metodi propri della scienza dell'organizzazione applicata al funzionamento del sistema delle imprese private.

Se, oggi, vogliamo rendere al Paese il più grande servizio che esso merita, cioè quello di definire un percorso politico che responsabilizzi veramente la classe dirigente del settore pubblico, non possiamo non ripercorrere – con mente sgombra da pregiudizi – gli accadimenti che hanno riguardato questo delicato aspetto del sistema etico della Nazione.

Innanzitutto, l'impianto di base del decreto legislativo n. 29/93 è stato subissato, fino al 1999, di interventi normativi che ne hanno modificato la struttura originaria: le modifiche si sono succedute "a grappoli"; e ad ogni annuncio di modifica, tutte le dirigenze (prima fra tutte quella delle Amministrazioni statali) hanno vissuto una situazione di continua fibrillazione. Fino al 1999, cioè fino all'anno in cui – a distanza di sei anni dalla stesura primitiva dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29/93 – si è avuto il coraggio di chiarire che il controllo di gestione (o di produttività gestionale) era ben diverso da quello di regolarità amministrativa e contabile, e anche da quello "strategico"; ed era diverso anche dal controllo che si è denominato "valutazione della dirigenza".

La stessa confusione di idee e di orientamenti, generata da una dottrina che per decenni aveva dimenticato di applicarsi a spiegare il concetto di "buon andamento", o di "sana gestione" della "*res publica*", si è potuta riscontrare sul versante dell'attività di controllo della Corte: gli attacchi mossi all'impianto dei poteri definiti dalla legge n. 20/94 in capo alla magistratura contabile, si sono chiusi nel 1995 con la sentenza n. 29 della Corte costituzionale. E molti costituzionalisti dimostrarono una forte perplessità in ordine al ragionamento svolto dal "giudice delle leggi", ma, a legislazione costituzionale vigente, esso si è dimostrato l'unico in grado di reggere.

E la stessa Corte, ridefinendo nel 2000 il proprio assetto organizzativo, ha dimostrato una certa quale propensione ad occuparsi, almeno per ciò che riguarda il sistema degli Enti Regione, del controllo di natura finanziaria, sottraendo risorse al tipo di controllo – quello che rende conto dello stato di attuazione di una legge – che è il più sofisticato tra tutti: quello che deve consentire agli organi rappresentativi della volontà popolare, liberamente eletti, di capire come si comporta l'Esecutivo, se è vero – come è vero – che esso può assumere decisioni a volte "*contra legem*", mancando nell'ordinamento un valido sistema di "contrappunti e bilanciamenti".

La Corte dei conti – quando fa controllo e lo fa in maniera indipendente – è l'unico organo dello Stato (inteso come comunità nazionale) che è in grado di svolgere un ruolo di guida, di correttore dell'azione politico-amministrativa intrapresa...

Non sappiamo se questo è un bene, o è il prezzo che si sta pagando per avere un'amministrazione più attenta ai bisogni del cittadino, dell'impresa.

Certo è che, oggi, la dirigenza ha percorso una strada che presenta le sue luci, e anche le sue ombre.

E bisognerà ancora accertarsi che, nel tentativo di soddisfare le esigenze peculiari di chi lo ha nominato (del suo "*principal*", come dicono gli esperti di organizzazione pubblica negli Stati Uniti d'America), il dirigente pubblico abbia la forza di resistere a richieste non conformi a legge.

Nell'affrontare il tema della ri-regolazione del sistema dei controlli interni, che è stata posta nell'agenda del Governo, occorre cercare di sollecitare a una riflessione generale gli attori del sistema amministrativo. Fino a questo punto, quindi, la dirigenza (*rectius*, le dirigenze) ha saputo mobilitarsi per evitare situazioni di emarginazione?

E fino a che punto la Corte dei conti, nello svolgimento delle due sue missioni istituzionali, potrebbe qualificarsi sempre più come organo capace di esprimere un giudizio obiettivo sui comportamenti della dirigenza?

A questa domanda credo che potremo assicurare la giusta risposta quando, attraverso la lettura delle deliberazioni degli organi collegiali dell'Istituto, si avrà modo di individuare il modello ottimale di gestione di una politica pubblica, di una legge statale o regionale che ne disciplini l'impatto sui destinatari. Perché ciò possa verificarsi, è necessario che la cultura del magistrato addetto al controllo sia maturata a contatto diretto con la realtà amministrativa sottoposta a valutazione.

Non c'è alcun dubbio che il legislatore abbia posto il magistrato addetto al controllo in una situazione del tutto simile (se non migliore) di chi lavora presso il *General Accounting Office* americano; il legislatore degli inizi degli anni '90 ha fatto delle scelte lungimiranti fino ad attribuirgli la facoltà di nominare esperti e consulenti di alto profilo professionale. Con ciò il legislatore nazionale ha voluto che cadesse qualsiasi alibi a quell'azione di controllo che, se ben eseguita, può essere di ausilio all'attività della dirigenza, all'attività del decisore politico.

Ecco, quindi, che "controllare significa anche un po' amministrare...": non mi pare che ci si debba scandalizzare di fronte a questa affermazione.

Anche perché, oggi più che in passato, la giurisprudenza in materia di responsabilità amministrativa assicura il suo sostanziale contributo all'evoluzione della cultura della sana gestione fornendo indicazioni, individuando percorsi, migliorando, attraverso l'interpretazione sistematica delle norme, il senso di alcune prescrizioni normative.

I risultati della missione del controllo indipendente esterno e quelli derivanti dai giudizi di responsabilità amministrativa e contabile si dimostrano, alla fine, ugualmente utili per quella auspicata politica di cambiamento culturale che avrebbe dovuto avvicinare i comportamenti della dirigenza politica, della dirigenza amministrativa allo spirito della "grande riforma", e sempre più ai principi del rispetto della legalità e del buon andamento.

Alla domanda, quindi, che ci siamo posti: «è cambiata, tra questi ultimi dieci anni, la cultura della dirigenza? », possiamo rispondere che ciò è accaduto, ma non possiamo essere ancora del tutto soddisfatti.

Questo Governo si è reso perfettamente conto che non occorre "riscrivere" i poteri della magistratura contabile nel campo del "controllo indipendente esterno"; se mai, c'è una necessità di aggiustamenti da apportare al d.lgs. n. 286 del 1999, cioè al sistema dei controlli interni e, in particolare, a quello di essi che assume una sua specifica rilevanza quando il sistema dei poteri si colora di autonomia tale da non consentire corrette scelte di politica pubblica a tutela dei diritti civili e sociali.

E' questo un percorso, come si è già detto, avviato; si tratta di acquisire contributi e riflessioni da chi ogni giorno è impegnato ad assicurare massima trasparenza ai processi decisionali di competenza delle burocrazie, al fine di affermare, nelle diverse realtà amministrative del Paese, la supremazia della legge nell'interesse esclusivo della comunità nazionale, delle comunità locali.

CONTRIBUTI

E

INTERVENTI

Il paradigma della *governance* pubblica nasce in anni recenti nell'ambito del più ampio dibattito sul nuovo ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche territoriali nelle società avanzate e globalizzate.

Molti fenomeni hanno contribuito a far emergere questo nuovo paradigma. La crescente apertura dei mercati e la fiducia nella capacità incentivante della concorrenza, il conseguente declino della figura dello "Stato imprenditore", la "crisi fiscale" dello Stato, la nuova centralità del cittadino, come soggetto portatore di interessi, partecipe e non mero destinatario delle politiche pubbliche, la richiesta di una maggiore prossimità del potere pubblico alla dimensione territoriale infrastatale, la crescita quantitativa e qualitativa del cosiddetto "terzo settore", l'intreccio sempre più complesso tra funzioni pubbliche e servizi privati. Questi fenomeni, comuni a tutti i Paesi più avanzati, hanno portato ad una radicale rivisitazione e riconfigurazione del modo di operare dei poteri pubblici, tuttora in fase di evoluzione.

Il termine *governance*, come è noto, è stato adoperato dapprima in ambito privato. Si parla infatti ormai da decenni di *corporate governance*, per indicare le strategie e gli strumenti di controllo e direzione dei grandi gruppi industriali: realtà sempre più raramente organizzate secondo la modalità compatta e gerarchica dell'impresa monoprodotto dell'età delle fabbricazioni di massa e sempre più articolate, al contrario, in configurazioni "ad arcipelago", segnate dalla disarticolazione organizzativa, specchio della diversificazione di merci e servizi.

Nell'età della "organizzazione scientifica del lavoro" di Taylor e del modello produttivo fordista la metafora dell'industria divisionale era stata la piramide, a sintetizzare grandi dimensioni, gerarchia verticistica, solidità organizzativa, rigida ripartizione delle competenze. Gli anni più recenti, viceversa, hanno visto la sua sostituzione con quella della rete, che rappresenta in maniera più convincente le condizioni essenziali al migliore sviluppo dell'impresa nel contesto del nuovo "modello toyota" della *lean organization*: pluralizzazione di snelli centri produttivi, flessibilità organizzativa, integrazione tra attività e linee di prodotto, minore gerarchia ed organizzazioni più "piatte".

Questa trasformazione organizzativa ha dapprima segnato dall'interno l'universo del privato profit, ma poi ha influenzato anche l'ambito esterno in cui esso opera. Oggi, sempre più il successo di una impresa è legato ad una serie di condizioni relazionali con il contesto sociale e con gli attori pubblici, in quelli che Manuel Castells chiama i "*milieux* di innovazione"¹. La rete, appunto, interna ed esterna, in luogo della catena di montaggio del Charlie Chaplin di "Tempi moderni". La *corporate governance* in luogo della vecchia logica direzionale meccanica *top-down*.

Parallelamente a queste trasformazioni della società e del mercato, anche i poteri pubblici sono stati investiti da processi che ne hanno sensibilmente modificato la ragion d'essere e gli obiettivi, fissati dalla domanda dei cittadini ed hanno, come conseguenza, dovuto adottare modalità operative e strumenti gestionali totalmente diversi rispetto al passato. In particolare, la trasformazione nell'ambito pubblico si è intensificata nell'ultimo ventennio, all'insegna di parole d'ordine nuove, a definire nuove realtà.

In questo contesto, l'introduzione del termine *governance* in ambito pubblico, con la carica evocativa che porta con sé, è servita a definire alcune delle caratteristiche di ordine più generale che vanno assumendo gli assetti istituzionali, i ruoli e le modalità di azione dei poteri pubblici (più in particolare, delle pubbliche amministrazioni), sulla scia di quei profondi processi di riforma che

* Federico Basilica è capo del Dipartimento della funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹ M. Castells, *La nascita della società in rete*, Milano 2002.

hanno segnato, con connotati ed intensità diverse, ma anche con ampia somiglianza di strumenti, tutti i Paesi dell'area occidentale.

Quasi sempre il termine *governance* è contrapposto al concetto di *government*, in cui si compendia il tradizionale modello di esercizio dell'autorità pubblica. Un modello che era basato, quanto alle funzioni, sulla produzione diretta di un numero crescente nel tempo di beni e servizi a fruizione collettiva; ed ispirato, quanto alle logiche operative, al principio di legalità, alla ripartizione rigida, formale e gerarchica dei poteri e delle competenze in capo a determinati centri di imputazione, la cui legittimazione derivava formalmente dalla legge.

Al suo posto, emerge un modello nuovo. Come l'impresa, anche l'amministrazione nel nuovo clima impara a "fare sistema", ad operare in modo condiviso in contesti di incertezza e scarsità di risorse, a relazionarsi piuttosto che a dare ordini, a far fare piuttosto che a fare. Sono proprio questi i macrofenomeni che con il termine *governance* si intende, in genere, riassumere.

L'espressione, peraltro, è stata, come detto, diversamente intesa, ed ha trovato definizioni e concettualizzazioni diverse nei diversi contesti in cui ha dato luogo alla riflessione. In particolare, diverse e di diversa portata sono state le definizioni della *governance* formulate dai vari organismi internazionali che per primi vi hanno fatto riferimento.

Vi è un'accezione restrittiva della Banca Mondiale, che si sofferma quasi esclusivamente sull'efficienza e l'efficacia del management pubblico, sui controlli dei meccanismi di spesa e sulla riduzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni². Sulla medesima linea il Fondo Monetario Internazionale, che pone l'accento soprattutto sull'efficacia dei sistemi di gestione e regolazione dei diversi Paesi³. Vi è poi un'altra ben più estensiva definizione, usata dalla Commission on Global Governance delle Nazioni Unite⁴, secondo cui il modello è "la somma dei diversi modi in cui gli individui e le istituzioni, pubbliche e private, gestiscono i loro affari comuni ... un processo continuo attraverso il quale interessi differenziati o tra loro in conflitto possono essere composti e che permette di intraprendere forme di azione cooperativa". Vi è, infine, la formula mediana usata dalla Commissione europea, che pone l'accento sui propri consolidati meccanismi di sussidiarietà e proporzionalità⁵.

In generale, dunque, due profili si stagliano più netti quando si parla di *governance*: si intende, da un lato, sottolineare il processo di superamento della ripartizione formale di poteri e competenze, a beneficio di una nuova attenzione sul risultato dell'attività pubblica, sottintendendo, dall'altro, la profonda trasformazione qualitativa delle funzioni amministrative e del ruolo dei poteri pubblici. L'orizzonte, in entrambi i sensi, è quello di una ricerca di modalità operative diverse dal passato, meno costose e più efficienti, maggiormente orientate alla soddisfazione dell'utenza, che prevedano forme di cooperazione fra attori pubblici e privati, integrazione e accordo con altri soggetti istituzionali in vista della realizzazione di fini condivisi, partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive ed alla loro implementazione amministrativa.

Questa trasformazione ha implicato, dal punto di vista istituzionale, la valorizzazione del principio di sussidiarietà tanto verticale che orizzontale.

Il nuovo paradigma ha portato alla rivalutazione di questa antica categoria giuridica, derivata dal diritto canonico e passata per varie interpretazioni culturali, ma in una declinazione che, non a caso, non molti anni fa è stata brillantemente definita "dei moderni"⁶. Declinazione che si basa, in un primo senso, sul principio secondo il quale le competenze sono allocate nel livello territoriale in cui possono essere esercitate in maniera più efficiente, efficace ed adeguata alle attese ed alle domande dei cittadini; con la preferenza per il livello più "prossimo" al territorio ed alle comunità amministrative. In questo senso, il principio prevede, quindi, una ripartizione flessibile delle competenze, non definitiva, perché suscettibile di cambiamento al mutare delle condizioni

² World Bank, *website*, 2002.

³ FMI, *Guidance Note on Governance*, 1997.

⁴ ONU, Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, 1992.

⁵ Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, 2001.

⁶ P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino 2001, p. 219.

economiche e sociali o delle priorità nell'agenda politica, in luogo di una distribuzione rigida ed univoca dei poteri, definita *ex ante* una volta per tutte attraverso uno strumento rigido di natura legale.

La flessibilità e l'elasticità, però, non riguardano solamente i rapporti tra diversi livelli di governo all'interno della sfera del pubblico, ma anche, in un secondo senso, le relazioni tra questi ed i soggetti privati. Da quest'ultimo punto di vista, emergono in tutto il mondo avanzato fenomeni comuni, accomunati dalla caratteristica di attenuare quella separazione tra sfera del pubblico e sfera del privato che Norberto Bobbio definì la "grande dicotomia" su cui si basavano fino alla seconda metà del '900 tutti i sistemi giuridici dell'area occidentale⁷. Si tratta di fenomeni quali la tendenza ad esternalizzare attività e servizi pubblici (e spesso perfino tradizionali funzioni amministrative), quella a ricorrere al partenariato pubblico-privato nell'espletamento delle attività di rilevanza sociale, la privatizzazione delle imprese pubbliche, con l'ingresso di azionisti privati nella gestione di grandi servizi di interesse collettivo, ma soprattutto, in linea generale, l'arricchimento del processo decisionale burocratico, mediante la partecipazione dei soggetti destinatari delle politiche pubbliche e delle attività amministrative a tutto l'iter istruttorio come alla fase di gestione, secondo le modalità radicalmente nuove di quella che è stata definita "amministrazione condivisa"⁸.

Ne emerge, quindi, un nuovo sistema dei poteri pubblici e delle loro relazioni, molto complesso ed articolato in competenze formali ed "informali", che prevede la presenza di una pluralità di livelli di governo e di soggetti portatori di interessi coinvolti nella determinazione, nello sviluppo e nell'implementazione delle singole politiche pubbliche. Un sistema multilivello (*multi-level governance*), in cui diviene necessaria la ricerca di coerenza tra le diverse parti del sistema e tra le diverse azioni da esse poste in essere⁹.

Nel mutato scenario i poteri pubblici non possono più invocare esclusivamente una legittimazione formale derivante dalla legge, né operare attraverso azioni orientate al mero assolvimento dei compiti espliciti, ma sono chiamati a guadagnare una legittimazione "sostanziale" sul campo, in ragione del raggiungimento degli obiettivi, sempre più condivisi e partecipati, e quindi dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione. La "legittimazione" non è più determinata solo dalle norme, ma viene a dipendere in larga parte dalla capacità di fissare obiettivi condivisi di politiche pubbliche, di assicurarne l'implementazione amministrativa, di mediare, in vista della concreta decisione, tra una vasta gamma di interessi pubblici e privati, di adempiere i nuovi compiti con competenza tecnica e con cognizioni scientifiche appropriate.

La trasformazione è già avvertita con grande chiarezza dagli operatori che sono in prima linea nelle amministrazioni. Una ricerca commissionata dalla Funzione Pubblica, effettuata su un campione amplissimo di dirigenti delle amministrazioni di tutti i livelli di governo, e da poco pubblicata in volume, ha dimostrato che in media essi percepiscono già oggi il loro ruolo come un ruolo di decisione e di relazione piuttosto che di gestione diretta nel vecchio senso¹⁰.

È di tutta evidenza come queste evoluzioni, comuni a tutto il mondo sviluppato, il cui carattere non è certamente contingente, comportino quello spostamento dei criteri di legittimazione, dal piano formale a quello sostanziale, cui si accennava poc'anzi. Il nuovo paradigma viene a poggiare su due pilastri, che sono fra i principi ispiratori del *reinventing government* intorno a cui si sono composti i processi di riforma amministrativa di tutti i Paesi dell'area OCSE: il principio di responsabilità e quello di *accountability*.

Secondo i nuovi criteri di gestione, largamente basati sulla fissazione di chiari obiettivi e sulla valutazione (qualitativa oltre che quantitativa) dei risultati, ciascun attore amministrativo è responsabile, nell'ambito delle proprie attribuzioni, dei risultati che deve produrre ed è chiamato a rispondere del suo operato ai suoi diretti interlocutori: il politico all'elettorato, il manager pubblico ai politici, le pubbliche amministrazioni ai cittadini e ai contribuenti. Si innesca, così, un circuito virtuoso, orientato alla creazione di *value for money*. Ed i risultati, si badi, non sono più solo e tanto

⁷ N. Bobbio, *La grande dicotomia: pubblico/privato*, in Id., *Stato, governo, società*, Torino 1985.

⁸ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 117- 118.

⁹ A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, Bologna 1999.

¹⁰ Dipartimento della Funzione Pubblica, *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli 2003.

quelli del “prodotto amministrativo” diretto, ma anche e soprattutto quelli “di sistema”, ottenuti mettendo “in rete” tutti gli attori, pubblici e privati, impegnati nella soddisfazione di un bisogno collettivo.

Le nuove pubbliche amministrazioni devono essere, quindi, socialmente responsabili e dimostrare le proprie *performances*, valutabili secondo determinati criteri (efficienza, efficacia, economicità), che diano conto della realizzazione di un programma prestabilito, presentato pubblicamente e moralmente impegnativo. Devono, per usare l’espressione che ha ispirato una delle più recenti iniziative di innovazione del Dipartimento, “rendere conto ai cittadini”¹¹.

Apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, insieme a proporzionalità e sussidiarietà: sono questi i nuovi principi su cui rimodellare l’azione collettiva che stanno alla base della buona *governance* e delle innovazioni proposte dalla Commissione UE nel suo già menzionato Libro bianco, che in un passo breve ma significativo icasticamente osserva: “Ciascuno di essi è essenziale al fine di instaurare una *governance* più democratica ... costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale”¹².

Questi cinque principi possono, dunque, essere assunti come coordinate interpretative condivise, in ambito europeo, del concetto di *governance* pubblica; essi possono diventare valori di riferimento su cui sviluppare le diverse azioni per l’implementazione dei nuovi strumenti e per la promozione delle nuove modalità d’azione pubblica sottese alla riforma amministrativa.

I medesimi principi sono anche quelli seguiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che sta sviluppando specifiche azioni di promozione degli strumenti innovativi di *governance* nelle pubbliche amministrazioni italiane: si pensi, oltre al già citato volume sulla rendicontazione sociale in ambito pubblico, ai manuali prodotti di recente sulla consultazione nei processi decisionali inclusivi e sulla definizione dei piani di comunicazione¹³.

È un impegno portato avanti con convinzione, nella consapevolezza che, a dispetto dell’evoluzione della riflessione culturale (di cui, seppure sinteticamente, si è cercato in queste righe di dar conto), si rischia il permanere di un concetto troppo vago e polisenso di *governance*, ove non si forniscano alle amministrazioni elementi di consapevolezza e strumenti operativi qualificanti.

Di questo impegno è ulteriore testimonianza la recente indagine su “La *public governance* in Europa”, realizzata dal Fornez; un’indagine che può essere di grande utilità per quanti, studiosi, politici, amministratori, dirigenti pubblici vogliano confrontarsi con questo tema. L’indagine, infatti, attraverso una lettura critica, individua alcuni degli istituti e degli strumenti più diffusi e funzionali della *governance* in diversi Stati dell’Unione Europea, sviluppando, inoltre, un’analisi comparativa su due classici processi di *governance*, quali quelli della pianificazione strategica e della programmazione negoziata.

I report nazionali, senza voler essere esaustivi, considerato il tempo di realizzazione dell’indagine e la finalità di presentazione di buone pratiche, propongono un inquadramento degli assetti istituzionali, degli strumenti e degli istituti “peculiarissimi” della *public governance*, così come declinata nei singoli Stati, seguendo l’approccio dei *case study* per la trattazione di diverse esperienze di interesse.

Vengono esaminate alcune esperienze di buona *governance* nei processi di pianificazione, programmazione e controllo, con la messa in opera di alcuni tipici strumenti del *new public management*; nelle modalità di gestione e regolazione dei servizi pubblici e nelle forme di contrattualizzazione delle attività amministrative; ed, infine, nella cooperazione fra diversi livelli di governo e diverse strutture amministrative.

¹¹ Il riferimento è al volume dedicato all’introduzione, in ambito pubblico, dello strumento del bilancio sociale: Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rendere conto ai cittadini*, Napoli 2004.

¹² Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, 2001.

¹³ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Napoli 2004; Id., *A più voci*, Napoli 2004.

Per ciascuno dei macroambiti appena indicati sono stati sviluppati due casi di studio per ogni Paese, di cui uno riferito al livello centrale di governo e l'altro a quello locale, mirando all'individuazione, per ciascuno di essi, dei punti di forza e di debolezza delle soluzioni adottate, alla loro sostenibilità, al confronto con analoghe esperienze della realtà italiana e alla proposizione di eventuali elementi di trasferibilità.

Ne emerge un quadro estremamente interessante e variegato, in cui, pur scontando la diversità degli scenari storici ed istituzionali dei diversi sistemi amministrativi, si scorgono alcuni elementi di affinità nel processo di evoluzione delle filosofie e delle tecniche di amministrazione nei diversi contesti. È il caso, solo per fare gli esempi più rilevanti, dell'introduzione di strumenti incentivanti le *performance* pubbliche, dell'esternalizzazione di servizi e funzioni, della contrattualizzazione dei rapporti, del decentramento amministrativo, della cooperazione interistituzionale.

Tutti elementi che, seppur declinati in forme e modalità diverse sulla base delle specificità delle singole realtà, forniscono proficui spunti di riflessione anche per l'amministrazione italiana, nell'ottica di un confronto allargato; confronto oggi sempre più necessario per una pubblica amministrazione che è chiamata a modificare il proprio ruolo ed a far crescere i suoi rendimenti, per farsi promotrice del benessere collettivo in questo difficile momento di transizione.

IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DELLA
LEGGE N. 131/2003 NELL'ATTUALE CONTESTO EVOLUTIVO DELLE REGIONI A STATUTO
ORDINARIO: BREVI ANNOTAZIONI CON RIFERIMENTO AL NUOVO STATUTO
DELLA REGIONE CALABRIA

*di Giuseppe Ginestra**

1. Premessa

In sede di predisposizione dei nuovi Statuti regionali previsti dall'art. 123 della Carta Costituzionale, nel testo quale sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, il Consiglio della regione Calabria (cui particolarmente sono riferite le presenti brevi note), in data 31 luglio 2003, aveva approvato, in seconda lettura, il nuovo Statuto, pubblicato sul B.U.R. n.6 del 6 agosto 2003.

La deliberazione statutaria, però, venne impugnata dal Governo della Repubblica e la Corte costituzionale, con sentenza n. 2 del 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004¹, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del nuovo Statuto, concernenti la forma di governo e la legge elettorale, con riferimento, essenzialmente, al meccanismo di elezione del presidente della Giunta insieme al vicepresidente.²

Gli statuti regionali – ha infatti osservato, in via di principio generale, la Corte costituzionale - non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria “armonia con la Costituzione” (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, ancor più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003).

La Corte ha respinto, invece, i dubbi sollevati dal Governo circa la competenza del Consiglio e non della Giunta in tema di adozione di alcuni regolamenti regionali, nonché di talune disposizioni sulla disciplina dei dirigenti regionali e sulla competenza regionale in materia tributaria.

Conseguentemente, in ottemperanza della prefata sentenza della Corte costituzionale, la competente Commissione consiliare (Riforme) ha provveduto a rivedere le norme statutarie quali e per come censurate, rassegnando quindi al Consiglio regionale calabrese il nuovo testo dello Statuto opportunamente emendato.

Il Consiglio regionale, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, ha approvato, nella seduta del 6 maggio 2004, in prima battuta e, nella seduta del 6 luglio 2004, in seconda lettura, il nuovo Statuto.

Infine, preso atto dell'inutile decorso del termine previsto dall'art. 123 Cost., nessuna richiesta di referendum essendo stata nelle more presentata, con la legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, pubblicata sul BUR del 23 ottobre 2004³, è stato definitivamente varato il nuovo Statuto della Regione Calabria.

* Giuseppe Ginestra è consigliere della Corte dei conti

¹ Pubblicata in G.U. del 21 gennaio 2004.

² Più precisamente: l'art. 15 (sulla composizione del Consiglio regionale); gli artt. 16, comma 2, lettere a) e b) e 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 (sul sistema di elezione e di nomina del Presidente e del Vice Presidente della Giunta Regionale); l'art. 38, comma 1, lettere a), c) ed e) (sul sistema elettorale). Secondo la Consulta, il sistema configurato dall'art. 33 sostanzialmente consiste(va) nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 33, prescrivendo che “i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale”, invade(va) in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione alla “legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”; a ciò, infine, dovendosi aggiungere che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta “una duplice candidatura a suffragio universale e diretto”.

³ Supplemento straordinario n. 6 del 23.10.2004 al B.U.R. n. 19 del 16.10.2004.

Allo stato, solo altre due regioni hanno promulgato la propria legge statutaria:

Regione Lazio : legge Statutaria n.1 dell'11 novembre 2004;

Regione Puglia : legge regionale n.7 del 12 maggio 2004.

Quanto alle altre regioni (ordinarie), emerge il quadro seguente ⁴:

ABRUZZO:	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 21 settembre 2004.. Il 28 ottobre u.s. il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale lo Statuto regionale.
BASILICATA:	La competente Commissione consiliare ha approvato il 22 dicembre 2003 la proposta del nuovo Statuto. Ancora all'esame del Consiglio regionale in prima lettura.
CAMPANIA:	Il Consiglio regionale ha approvato lo statuto in prima lettura in data 18 settembre 2004.
EMILIA-ROMAGNA:	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 14 settembre 2004. L'8 ottobre u.s. il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale lo Statuto regionale.
LIGURIA:	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 28 settembre 2004.. Il 28 ottobre u.s. il Consiglio dei Ministri ha impugnato lo Statuto dinanzi alla Corte costituzionale.
LOMBARDIA:	Lo Statuto è ancora in discussione presso la Commissione statutaria .
MARCHE:	Il Consiglio regionale il 4 ottobre 2004 ha riapprovato, a seguito di alcune modifiche, lo Statuto in prima lettura.
MOLISE:	Il 30 ottobre 2003 la competente Commissione consiliare ha approvato una prima bozza dello Statuto. Attualmente la proposta è sottoposta ad una serie di consultazioni esterne.
PIEMONTE:	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 19/11/2004.
TOSCANA:	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 19 luglio 2004. Il 4 agosto u.s. il Consiglio dei Ministri ha impugnato lo Statuto dinanzi alla Corte costituzionale.
UMBRIA:	Il Consiglio regionale ha approvato il 29 luglio 2004 definitivamente lo Statuto. Il 4 settembre u.s. il Consiglio dei Ministri ha impugnato lo Statuto dinanzi alla Corte costituzionale .
VENETO:	La competente Commissione consiliare ha approvato lo Statuto in data 7 agosto 2004. Ancora all'esame del Consiglio regionale in prima lettura.

Come ben si vede, il nuovo assetto statutario delle regioni a statuto ordinario è ancora ben lungi dall'essere compiutamente realizzato, tenuto conto, altresì, avuto riguardo alle regioni che hanno completato l'iter di approvazione dello statuto, che per ben cinque di esse (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Umbria) pende l'impugnativa del Governo della Repubblica dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, secondo inciso, della Costituzione.

⁴ Aggiornamento al 19.11.2004 (a cura della Segreteria della Conferenza delle Regioni;<http://www.regioni.it>).

2. Strumenti di garanzia e Controlli esterni.

2.1. La Consulta statutaria

Il nuovo Statuto della Regione Calabria si compone di dodici titoli, suddivisi in 59 articoli.

Naturalmente, lo Statuto contiene solo le norme essenziali, cioè tutte quelle disposizioni fondamentali e di principio cui la Regione si ispira nella estrinsecazione della potestà di autodeterminazione, secondo quanto previsto dalla Costituzione della Repubblica (art. 123, comma primo).

La legge statutaria regionale, pertanto, determina, necessariamente in armonia con la Costituzione (v. sopra), la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della struttura regionale, nonché regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, rinviando alle leggi ordinarie ed ai regolamenti lo svolgimento dei principi contenuti nella medesima Carta fondamentale regionale.

Ciò premesso, per restare nei limiti propri dell'economia del presente lavoro, si accenna brevemente alla novità di assoluto rilievo rappresentata dalla istituzione della Consulta statutaria della Regione, organo chiamato ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie (Titolo X- Strumenti di garanzia - art. 57, comma 1).

La Consulta statutaria si compone di cinque membri, eletti, con la maggioranza qualificata dei due terzi, dal Consiglio regionale e scelti nell'ambito delle tre seguenti categorie: magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera; avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione.

In particolare, la Consulta regionale – secondo la testuale previsione dell'art. 57, comma 5 - su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, esprime il proprio parere riguardo a:

- a) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
- b) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
- c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto;
- d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum;
- e) gli altri casi previsti dallo Statuto.

In proposito, premesso che tutte le regioni hanno previsto la istituzione di un organo di garanzia statutaria, ancorché variamente denominato, risulta evidente che finalità essenziale della Consulta statutaria consiste nell'esercizio della funzione di garanzia della supremazia dello Statuto regionale rispetto alle altre fonti normative (leggi e regolamenti) regionali.

Ciò consente, da un lato, di corrispondere all'esigenza (avvertita, all'evidenza, da tutte le regioni) di definire un sostanziale rapporto di gerarchia tra le fonti regionali (rapporto che, invero, pare ignorato dal legislatore costituzionale in sede di riforma), nonché, dall'altro, di assicurare comunque la "giustiziabilità" dei conflitti tra fonti e, in particolare, la interposizione dello Statuto come parametro di riferimento in sede di giudizio sulle leggi regionali dinanzi alla Corte costituzionale.

Conformemente all'importante finalità anzidetta, la norma statutaria de qua ha quindi previsto di affidare la funzione di garanzia ad un organo autonomo ed indipendente rispetto agli organi politici regionali.

Infatti, l'art. 57 stabilisce che:

la legge regionale assicura l'autonomia della Consulta, disciplina le modalità di accesso e le altre norme che ne regolano l'attività, nonché il trattamento economico dei componenti (comma 6);

gli organi regionali debbono attenersi alle valutazioni della Consulta e che (solo) il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con decisione motivata e adottata a maggioranza assoluta (comma 7).

Inoltre, la posizione di autonomia e indipendenza dell'organo è sorretta, siccome già accennato, dalla prefigurazione, in via assoluta, della provenienza esterna (estranea cioè agli organi politici) dei suoi componenti, eletti con maggioranza qualificata dal Consiglio regionale, nonché muniti di adeguate garanzie di inamovibilità e indipendenza di *status*.

La Consulta statutaria, riassumendo, è dunque l'organo di consulenza e garanzia della Regione e le cui funzioni si estrinsecano attraverso forme di controllo che, mediante formulazione di pareri circa la conformità dei relativi testi alle norme statutarie, si inseriscono nel procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, nonché assicurano la corretta applicazione ed interpretazione delle norme dello statuto anche con riguardo agli eventuali conflitti interni tra gli organi della Regione, nonché tra questa e gli Enti locali, all'ammissibilità dei referendum regionali e a quant'altro, infine, previsto dallo Statuto medesimo (comma 5, cit.).

2.2. I (non contemplati in sede di Statuto regionale) rapporti con la Corte dei conti (*rectius*: con la Sezione regionale di controllo)

2.2.1. Le disposizioni della legge 5 giugno 2003, n.131

Dalla disciplina contenuta nell'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge statale n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), recante le disposizioni ordinarie di adeguamento ai principi di cui - per quanto qui di interesse - all'art. 118 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha novellato l'intero Titolo V, Parte seconda, della Costituzione - emerge un rinnovato ruolo della Corte dei conti con riferimento all'intero sistema delle autonomie.

Infatti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla Corte dei conti è affidata la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Nell'ambito di ciascuna Regione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti⁵ sono chiamate a verificare, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti, secondo la rispettiva competenza, dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali e il funzionamento dei controlli interni.

Esse, inoltre, riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati

Infine, ferma restando la potestà delle Regioni a statuto speciale di adottare, nell'ambito della loro competenza, particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità, le Regioni e gli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, possono richiedere alle Sezioni regionali di controllo ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, cit.).

Orbene, prendendo spunto da quest'ultima previsione legislativa, può risultare interessante riprendere le fila del discorso sulla funzione dell'organo regionale di garanzia statutaria, al fine di annotare, in via di prima approssimazione, come, intanto, non si possa prefigurare alcun rischio di duplicazione o interferenza tra le attribuzioni della Consulta statutaria regionale e le competenze istituzionali della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti: anzi, al contrario, potrebbe emergere semmai ancor più proficuamente la funzione di collaborazione della Corte dei conti, attivandosi, ad esempio, da parte del Consiglio regionale, la richiesta di pareri alla Sezione regionale di controllo in ordine agli aspetti finanziari delle leggi e dei regolamenti regionali (circa la quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria, la compatibilità con i vincoli nazionali e comunitari, ecc.).

⁵ Sul punto, volendo, cfr. Ginestra G., *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131*, in "Funzione Pubblica", ed. Ist. Poligrafico e zecca dello Stato, Roma, n. 1/2004, pagg. 32-42, e in *Diritto&Diritti*, Rivista Telematica, 1.10.2003 (www.diritto.it).

Ciò che, infine, potrebbe risultare anche foriero dell'avvento di quelle ulteriori forme di collaborazione genericamente evocate dalla legge La Loggia, e che, nello specifico, potrebbero cominciare a prender corpo mercé l'esplicita previsione, volendosi cogliere l'occasione del prossimo varo della disciplina di attuazione della norma statutaria di cui al comma 6 dell'art. 57 citato, di ben individuati momenti e precisate modalità di raccordo, nell'ambito della materia de qua, tra l'eventuale attività consultiva della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e la Consulta statutaria regionale.

Ciò premesso ed auspicato, non si può fare a meno, a questo punto, di annotare criticamente, nell'ambito dello Statuto della Regione Calabria, l'assenza di qualsiasi riferimento alle disposizioni della legge n. 131 del 2003, e, dunque, la carenza assoluta di statuizione di principio alcuna in ordine ai rapporti Regione/Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed alle attribuzioni alla Corte stessa conferite dalla citata legge La Loggia di attuazione della riforma costituzionale, nell'ottica del proficuo coordinamento della finanza pubblica e della funzione di garanzia della sana gestione degli enti territoriali.

2.2.2. Il principio di leale collaborazione e supporto all'attuazione della legge n. 131/2003

A questo punto, a fini di compiutezza, va pure precisato che, *rebus sic stantibus*, solo alcune tra le regioni ordinarie hanno ritenuto di inserire nei loro Statuti espliciti riferimenti ai controlli esterni e, in particolare, ai rapporti Regione/Sezione regionale di controllo della Corte dei conti quali prefigurati dall'art. 7, commi 7 ss. della legge n. 131/03 più volte ormai citata.

E precisamente:

la Regione Abruzzo.

Lo Statuto, all'art. 84, prevede, in adesione alla disposizione di cui all'art. 7, comma 9, della legge n. 131/03, la nomina, da parte, rispettivamente, del Consiglio regionale e del Consiglio delle Autonomie locali, dei due componenti che vanno ad integrare il collegio della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

la Regione Emilia Romagna.

L'art. 72 dello Statuto, nel regolamentare il controllo (interno) di gestione, disciplina, altresì, i rapporti con la Corte dei conti.

Infatti, il comma 3 stabilisce che l'Assemblea legislativa, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, può proporre forme di collaborazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché avanzare richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica. In ordine alla funzione consultiva, è previsto, altresì, che essa possa essere attivata d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

Il comma 4, infine, riproduce la previsione della facoltà di integrazione del collegio della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti con i (due) membri nominati, rispettivamente, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali;

la Regione Lazio.

L'art. 70 dello Statuto prevede la istituzione di un "Comitato regionale di controllo" cui è demandato il compito di riferire al Consiglio regionale in ordine al patrimonio immobiliare della Regione, al rispetto del bilancio regionale di previsione, all'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, alla regolarità degli adempimenti fiscali, e, infine, al rendiconto generale regionale.

Inoltre, secondo quanto previsto dalla normativa statale, sono prefigurati specifici raccordi con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, per l'attivazione di forme di collaborazione e di attività consultive (comma 4).

Infine, il comma 7 prevede che le relazioni rassegnate dalla Sezione siano inviate all'esame del Comitato di controllo, il quale a sua volta deve riferire alle Commissioni consiliari competenti per materia.

Può sin da ora osservarsi che la normativa statutaria della Regione Lazio appare certamente quella più prossima al principio di leale collaborazione e supporto all'attuazione della legge n. 131 del 2003;

la Regione Piemonte.

I rapporti con la Corte dei conti sono disciplinati dall'art. 99 dello Statuto, il quale prevede forme di collaborazione tra la Regione e la Sezione regionale di controllo della Corte ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché la possibilità di richiedere alla Sezione pareri in materia di contabilità pubblica.

Infine, in adesione ancora a quanto previsto dalla normativa statale, viene sancita la interazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, essendo espressamente stabilito che il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali procedano alla rispettiva designazione di un componente del collegio della Sezione medesima.

Ritornando, ora, allo Statuto varato dalla Regione Calabria ed entrato in vigore il 7 novembre u.s., si ripete ancora che esso non reca alcuna norma relativamente alla materia dei controlli esterni, all'elezione dei magistrati "regionali", agli eventuali collegamenti con la Corte dei conti (*recte*: con la Sezione regionale di controllo) in ordine, ad esempio, alla previsione di ulteriori forme di collaborazione, di richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica e così via.

Ad ogni modo, pur nella rilevata carenza statutaria, può certamente affermarsi, in via di principio generale, come l'evenienza dell'integrazione della Sezione con i componenti di nomina regionale renda le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi a composizione "partecipata" e che siffatta circostanza, unitamente all'altra per cui i Consigli elettivi degli enti controllati sono destinatari in via esclusiva dei referti delle Sezioni regionali di controllo (art. 7, comma 7, l. 131/03 cit.), costituisce conferma di un disegno complessivo di decentramento del nostro ordinamento istituzionale di evidente ispirazione federale⁶.

Lo schema della partecipazione agli organi collegiali assume, perciò, i connotati di una vera e propria "rivoluzione" avuto riguardo alla Corte dei conti ed all'esercizio delle sue tradizionali attribuzioni di controllo, rivelandosi innovazione palesemente funzionale alla meritoria finalità di rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti più vicine alle realtà locali, in termini di supporto obiettivo all'esercizio delle prerogative di sindacato squisitamente politico che sono proprie delle Assemblee rappresentative della volontà popolare.

Quanto alla facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, in materia di contabilità pubblica, può ribadirsi che essa rappresenta la naturale evoluzione di una funzione consultiva che è già propria della magistratura contabile nei confronti del Parlamento (si pensi alle preventive richieste di pareri e audizioni, in materia, ad esempio, di bilancio e di legge finanziaria) e che ora, in conseguenza della riformulazione dell'art. 114 della Costituzione, viene estesa a tutte le componenti della Repubblica.

Per concludere sul punto, va comunque ribadito che il controllo della Corte dei conti, ancorché "partecipato" a livello regionale nei termini previsti dalla legge n. 131/03, conserva pur sempre il suo connaturale carattere essenziale di sindacato esterno assolutamente autonomo ed indipendente (la Corte dei conti è peraltro l'unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale: v. art. 100 Cost.)⁷, svolto in posizione di perfetta neutralità nell'interesse esclusivo dello Stato-comunità,⁸ e, pertanto, da un lato, espressione massima delle garanzie giuridiche oggettive non giurisdizionali poste dall'ordinamento a tutela dei cittadini contribuenti e fruitori di pubblici servizi, nonché, dall'altro, veicolo di dialogo tra i diversi livelli di governo della cosa pubblica e, al contempo, garanzia di mantenimento dell'essenza unitaria della Repubblica.

⁶ Sul punto cfr. ancora Ginestra G., *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ect.*, op. e loc. cit.; v. pure in generale, Scalia R., *La competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dopo la legge n. 131 del 2003*, in "Funzione Pubblica", cit., nn.2 e 3/2003 (seconda parte), p.65 ss.

⁷ Che la composizione integrata della Sezione regionale non vada comunque ad intaccare la natura propria dell'organo e della funzione esercitata risulta confermato, se ancora necessario, dalle ulteriori disposizioni della medesima legge 131/03, là dove è sancito che lo *status* dei componenti regionali designati è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico (cinque anni non riconfermabili), a quello proprio dei consiglieri della Corte dei conti.

⁸ Va pure ricordato che è riservata esclusivamente alla legge statale la predeterminazione, in via generale ed astratta, delle condizioni e dei modi di costituzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

3. Statuto regionale e controlli interni

Lo Statuto della Regione Calabria se, da un lato, come già rilevato, non reca alcuna disposizione relativamente ai controlli esterni, dedica, dall'altro, un fugace accenno al tema dei controlli interni, nell'ambito del Titolo VII, intestato all'Ordinamento Amministrativo e suddiviso in due articoli: l'art. 49 su i Principi dell'attività amministrativa regionale e l'art. 50 sulla disciplina dell'Organizzazione amministrativa regionale.

Recita testualmente il secondo comma dell'art. 49: "La Regione predispone con legge gli strumenti e le procedure idonei ad operare il controllo sulla legittimità, sull'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti e sulla gestione del bilancio e del patrimonio".

Allo stato, può solo farsi riferimento, in proposito, alla legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8⁹, recante la disciplina sull'Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria, e, più precisamente, alle disposizioni di cui al Titolo IV (Controlli e Piano operativo), artt. 29-36.

Il titolo in questione disciplina, in adesione ai principi stabiliti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il controllo di gestione, volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa della Regione, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (art.29).

Ciò, però, rappresenta, allo stato, una mera intenzione del legislatore regionale, rimasta, invero, solo sulla carta.

Ma l'esigenza di un congruo controllo interno alle stesse pubbliche amministrazioni, indirizzato alla verifica dei risultati più che alla regolarità delle procedure, è presente nell'ordinamento generale sin dal 1992, da quando cioè il legislatore statale (v. art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, cui ha fatto seguito il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante le disposizioni di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) ha ritenuto necessario prevedere la istituzione di un organo, autonomo ma interno all'amministrazione (c.d. nucleo di valutazione), che verificasse i risultati e definisse procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi.

Da allora, tutto l'apparato amministrativo contabile, con interventi legislativi successivi, è stato improntato alla ricerca di strumenti idonei a monitorare e valutare costi, rendimenti e il raggiungimento degli obiettivi, sino a giungere all'introduzione del sistema dei controlli interni di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Le attività di controllo interno, ben individuate in quest'ultimo decreto legislativo, si articolano in quattro aree: verifica della regolarità contabile amministrativa, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico.

Come complemento logico dei controlli interni, viene, poi, disciplinata la presenza di un adeguato sistema di contabilità economica, incentrato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che, completando le informazioni finanziarie, permette di indirizzare e correggere le decisioni di finanza pubblica.

Il legislatore regionale calabrese, recependo i nuovi principi posti alla base del rinnovato sistema amministrativo contabile e, in ottemperanza al decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, ha provveduto, dal canto suo, a disciplinare in modo puntuale, con la citata legge regionale n.8/2002, gli strumenti contabili necessari per dare attuazione alle delle disposizioni legislative sopra elencate, compreso il sistema dei controlli interni.

Tuttavia, come già detto, ad oggi, a parte il controllo di regolarità contabile, nulla è stato ancora concretamente attivato.

⁹ Pubblicata sul B.U.R. dell'11 febbraio 2002 (supplemento straordinario n. 6).

Non solo, risulta completamente assente anche la struttura portante del sistema dei controlli interni, considerato che non sono state ancora istituite le scritture economiche, pur se previste dall'articolo 56, comma 5, della legge regionale n. 8/2002 cit..

Da ultimo, non può sottacersi che la mancata attivazione dei controlli interni, sottrae, in buona sostanza, competenze alla Corte dei conti, impedendo il compiuto espletamento delle funzioni di controllo ad essa spettanti e, in particolare, alla luce della legge n.131/2003, alle Sezioni regionali di controllo.

Difatti, la magistratura contabile non è posta nella condizione di poter verificare, siccome invece testualmente previsto dall'art.3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il funzionamento dei controlli interni, né, correlativamente, di poter riscontrare gli esiti del controllo sulla gestione da essa svolto, mediante la comparazione e la verifica di concordanza delle risultanze delle due diverse tipologie di controllo in ordine all'azione delle pubbliche amministrazioni.

Secondo la ormai consolidata giurisprudenza del massimo Istituto di controllo, il riordino dei sistemi di programmazione e l'implementazione con la compiuta realizzazione dell'articolato sistema dei controlli interni, previsto dal citato D.Lgs. n. 286/1999, costituiscono indefettibile premessa e contenuto essenziale di qualsiasi discorso relativo al dispiegarsi del principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Invero, "è dato acquisito nell'esperienza dell'Istituto il punto secondo cui il buon funzionamento del sindacato interno è condizione preliminare per il buon funzionamento, a sua volta, del controllo esterno, e, vieppiù, di quello sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti, preservandone ed esaltandone, nell'interesse primario della sana e proficua gestione della cosa pubblica, la (come di recente rinnovata) funzione collaborativo/persuasiva, in luogo di quella sanzionatorio/repressiva e la cui potenzialità di reingresso nel sistema appare, come peraltro dimostrato dagli interventi "correttivi" proprio in tal senso operati dal legislatore a seconda delle occasioni, direttamente proporzionale alla misura dell'insuccesso dei controlli in chiave appunto collaborativa, ovvero di induzione alla produzione di processi "autocorrettivi" da parte delle stesse pubbliche amministrazioni".¹⁰

Come ben si vede, è la coerenza dell'applicazione della riforma dei controlli con il disegno di spostare l'oggetto del controllo sui risultati che conduce all'accresciuta importanza dei controlli interni, i quali:

sono essenziale interfaccia della funzione di controllo sulla gestione affidata alla Corte dei conti, la quale, come accennato già, ha l'esigenza di potersene avvalere quale indeclinabile presupposto della propria azione di indagine sull'attività amministrativa e di giudizio sui risultati della gestione.

Inoltre, come pure già fatto rilevare, il funzionamento dei controlli interni, secondo quanto specificamente richiesto dalla legge, costituisce oggetto di esame da parte della Corte dei conti, attesa la funzione che essi hanno, tra l'altro, di far comprendere il grado di affidabilità, in termini di veridicità e completezza, delle informazioni e dei dati occorrenti e rilevati;

costituiscono un sistema, in quanto aggregano l'articolata verifica delle linee di azione e delle procedure adottate dall'ente al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati e, al contempo, di assicurare in itinere la regolare ed efficiente condotta dell'ente medesimo;

rappresentano, ancora, uno snodo essenziale ai fini della concreta verifica dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione operativa, in quanto deputati a garantire, siccome pure positivamente sancito, la stretta connessione interfunzionale dell'articolato sistema dei medesimi controlli interni in rapporto con la specifica valutazione dei dirigenti;

svolgono, infine, un'essenziale funzione strategica complessiva, anche per l'(auspicabile) innesto, *in itinere*, di quegli elementi di consapevolezza che sono il presupposto, a loro volta, della maturazione di quei processi di autocorrezione, rispetto ai quali, si ripete, l'alternativa sarebbe necessariamente la reintroduzione di sempre più invasive misure prettamente

¹⁰ Così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, *Relazione sul Conto del patrimonio della Regione Calabria nell'anno 2002*, pres. Paleologo, rel. Ginestra, Adunanza pubblica 11 dicembre 2003 (il testo completo si può consultare anche all'indirizzo [http://www.corteconti .it](http://www.corteconti.it)).

sanzionatorie, non potendo, naturalmente, l'ordinamento accettare supinamente gli esiti discendenti dall'anarchia gestionale.

A questo punto, per concludere con un'esortazione perorativa le presenti brevi note, sia consentito di formulare l'auspicio che l'occasione rappresentata dal pur pregevole primato temporale che ha visto, dapprima, la Regione Calabria fare da battistrada alla predisposizione dei nuovi statuti regionali e, poi, comunque concludere tra le prime (ed allo stato uniche) tre regioni che hanno già promulgato il proprio statuto, non sia (in ipotesi) sprecata da un tardivo o comunque inappagante *iter* attuativo delle disposizioni di principio contenute nel nuovo statuto.

L'esigenza dei tempi e le stringenti richieste dei fruitori dei servizi impongono a governanti e governati, centrali e locali, a controllori e controllati, a tutti coloro, insomma, che sono gli attori, in quale che sia ruolo, del sistema Paese, di non attardarsi ulteriormente lungo il cammino di una riforma avente l'obiettivo di una pubblica amministrazione sempre più vicina alle esigenze dei cittadini e, dunque, "condivisa".

Siccome si è avuto già occasione di segnalare in un altro recente lavoro¹¹, per "amministrazione condivisa" s'intende una formula organizzativa fondata sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini, i quali escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare soggetti attivi.

Ed è immediatamente intuitivo, in proposito, come qualsiasi formulazione concettuale, seppur seguita dalla introduzione di adeguati strumenti normativi, risulti comunque insufficiente rispetto alla bisogna, in assenza di un retroterra culturale maturo, pronto cioè all'innovazione e comune a tutti i protagonisti della scena.

Le trasformazioni in essere nella società impongono alla pubblica amministrazione di "tenere il passo", cioè di adeguare in modo sistematico e costante le proprie strutture perché siano sempre in grado di dare risposte pronte e coerenti con l'evoluzione esponenziale delle esigenze dei cittadini, in un contesto europeo ormai sempre più allargato e concorrenziale.

¹¹ Si consenta il riferimento a Ginestra D.G. - Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della pubblica amministrazione*, in "Funzione Pubblica", ed. Ist. Poligrafico e zecca dello Stato, Roma, n. 2/2004, pagg. 120-146.

IL CONTENZIOSO STATO - REGIONI

*di Sebastiano Piana**

1. Principi che regolano i rapporti tra gli enti territoriali introdotti con la riforma del titolo V della Costituzione - 2. Controllo delle leggi regionali - 3. Contenzioso Stato-Regioni - 4. Soluzioni alternative del contenzioso Stato Regioni

1. Principi che regolano i rapporti tra gli enti territoriali introdotti con la riforma del titolo V della Costituzione.

Con l'introduzione della recente riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3) l'assetto istituzionale subisce notevoli modifiche, i soggetti che compongono la Repubblica sono ora: i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato.

La riforma costituzionale ha inciso profondamente nei rapporti tra gli enti territoriali eliminando il rapporto gerarchico e ponendoli quindi tutti sullo stesso piano indipendentemente dalla grandezza degli enti e dal fatto che i loro territori sono coincidenti. Il rapporto tra gli enti territoriali che era di tipo gerarchico è divenuto paritario. Precedentemente era previsto un controllo gerarchico dello Stato sia sul potere legislativo sia sul potere amministrativo delle Regioni. La medesima forma di controllo sul potere amministrativo demandato alle Province e ai Comuni era prevista da parte delle Regioni. Tali controlli esercitati sui poteri legislativi e su quelli amministrativi erano molto penetranti ed estesi anche al merito oltre che alla legittimità. Il controllo legislativo svolto era esercitato direttamente dal Governo mentre il controllo amministrativo era svolto da appositi organi amministrativi previsti nella precedente formulazione dagli artt. 125 e 130 della Costituzione. La riforma costituzionale ha radicalmente cambiato i rapporti tra lo Stato e le regioni divenute improvvisamente enti paritari alla ricerca di nuovi equilibri nella impostazione dei rapporti interistituzionali. Di conseguenza oltre ai controlli amministrativi previsti nella vecchia formulazione degli artt. 125 e 130 basati su principio gerarchico sono stati soppressi i controlli sulle leggi regionali. Pur essendo venuto a cadere il vecchio sistema dei controlli non si può pensare che l'attività amministrativa degli enti territoriali resti priva di controlli. I controlli amministrativi sono necessari per assicurare la correttezza dell'operato, la trasparenza, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Ciò stante alla luce delle più recenti innovazioni in tema di controlli amministrativi si devono ricercare nuovi sistemi da applicare presso le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane. Ricerca basata prevalentemente sulla necessità di sostituire le vecchie forme di controllo con sistemi di autocontrollo che consentano di guidare la gestione basati sulla trasparenza dell'azione amministrativa.

2. Controllo delle leggi regionali.

Circa la funzione legislativa va sottolineato come il cambiamento epocale che si è avuto con questa riforma ha inciso sul precedente rapporto che legava lo Stato agli altri enti territoriali. Le Regioni, i Comuni, le Province, l'entità di nuova istituzione rappresentate dalle città metropolitane e lo Stato sono divenuti enti paritari. Il rapporto gerarchico che esisteva precedentemente era espletato sulle leggi regionali da parte del Governo nella forma del controllo di legittimità e del controllo di merito. Quest'ultimo si esprimeva come una possibilità di rinvio per un nuovo esame al Consiglio regionale delle leggi emanate. Il rapporto, come si è detto, è ora completamente cambiato, gli enti sono diventati paritari ed in caso di conflitto è rimasta quindi la sola possibilità di ricorso alla Corte Costituzionale entro un termine perentorio di 60 giorni decorrenti dalla data di pubblicazione della legge sul bollettino della regione.

Questa nuova impostazione ha comportato un diverso metodo di esame della normativa regionale: il dipartimento per gli affari regionali predispone l'istruttoria giuridica riguardante la

* Sebastiano Piana è capo del Dipartimento per gli affari regionali - Presidenza del Consiglio dei ministri

rispondenza della legge alla Costituzione. Le risultanze vengono presentate al Ministro per gli affari regionali che emana la direttiva per la elaborazione della proposta che lo stesso Ministro presenta al Consiglio dei Ministri. Il Consiglio dei Ministri sulla base della proposta e di ulteriori valutazioni di opportunità politica delibera di procedere o meno all'impugnativa della legge regionale o parte di essa. Questa impostazione del procedimento di esame delle leggi regionali ha cambiato radicalmente il metodo di lavoro che precedentemente si fondava sull'obbligo per le Regioni di notificare al Governo il testo di legge approvato e sul conseguente potere di rinvio allora accordato al Governo. Durante tale fase che consentiva una valutazione di merito oltre che di legittimità si apriva una fase di confronto sulle norme approvate nella quale era possibile sciogliere eventuali contrasti prima della formazione del contenzioso, cosa non più possibile con la nuova disciplina.

3. Il contenzioso Stato-Regioni.

La difficoltà principale incontrata nella prima applicazione della riforma costituzionale, dato il termine breve di 60 gg previsto per l'impugnativa, è stata quella di reperire materialmente la legge regionale da esaminare. I bollettini regionali inizialmente venivano realmente pubblicati anche dopo la data che riportavano come di data di pubblicazione. Quindi in un primo momento soltanto con la collaborazione delle Regioni che anche in osservanza del principio di leale collaborazione, hanno fornito tempestivamente i testi di legge approvati è stato possibile l'esame nei termini previsti.

Tutto ciò ha comportato un grosso lavoro che si evidenzia anche dai numeri: il Governo ha esaminato, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, circa 2000 leggi e di queste 152 hanno dato luogo a ricorso alla Corte Costituzionale mentre le Regioni hanno impugnato 126 leggi Statali e hanno promosso 66 conflitti di attribuzione.

Ma di là dei numeri, ciò che rileva sono i principi che la Corte ha tracciato e sui quali ci si muove nel complesso sistema di relazioni fra Stato e Regioni.

Tra i più rilevanti principi fissati, occorre ricordare: in materia sanitaria, secondo la Consulta, la individuazione del confine tra terapie ammesse e terapie non ammesse e delle scelte terapeutiche sono determinazioni che si basano sulle conoscenze scientifiche e sulle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi nazionali o sopranazionali a ciò deputati. Tali determinazioni, riguardanti diritti la cui tutela deve essere assicurata in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale, costituiscono principi fondamentali della materia da assumersi a livello nazionale e sui quali pertanto la legislazione regionale non può incidere ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Sentenze nn. 282/2002 e 338 del 2003). La Corte ha inoltre affermato che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato. In particolare, le nuove pratiche terapeutiche e le discipline non convenzionali, incidono su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari, che non può non essere riservata allo Stato ex art.117 comma 3 Cost.(Sent.353/2003).

In campo ambientale, con la Sentenza 536 del 2002, la Corte costituzionale ha premesso che "l'ambiente" è un "valore" costituzionalmente protetto, in funzione del quale lo Stato può dettare standards minimi di tutela, uniformi sull'intero territorio nazionale, idonei ad incidere anche sulle competenze legislative regionali. Ha quindi ritenuto che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio, essendo rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, è una misura ascrivibile al "nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica", che rientra tra gli standards minimi di tutela, riservati allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett.s).

Altra decisione di grande rilievo è stata quella sul mobbing, laddove la Suprema Corte ha ritenuto trattarsi di materia rientrante nell'ordinamento civile e quindi di legislazione esclusiva statale, invece, per quanto concerne l'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica e psichica del lavoratore, nella tutela e sicurezza del lavoro e della salute, ex art.117 comma 3 Cost. e quindi di legislazione concorrente (ovvero ripartita fra Stato e Regioni).

In tale caso la Corte ha sostenuto che risulta in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni che queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano poteri illimitati di legiferare. Deve quindi ritenersi precluso alle

Regioni di intervenire anche in ambiti di potestà legislativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno di principi fondamentali.

Con la recente sentenza n. 2 del 2004 la Corte costituzionale ha poi accolto le principali censure mosse dal Governo allo Statuto della regione Calabria .

La Corte ha ritenuto innanzitutto che le disposizioni statutarie relative all'elezione del Presidente e del Vicepresidente configurano sostanzialmente un sistema di elezione diretta di tali organi.

Esse, pertanto, secondo la Corte, prevedendo l'elezione diretta anche del Vicepresidente, violano l'art. 122, quinto comma, della Costituzione, che non contempla tale possibilità, e, riducendo i poteri del Presidente , violano dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, che prevede lo scioglimento del Consiglio a seguito del venir meno del Presidente eletto a suffragio universale e diretto. Si può ritenere aggirato, in tal modo, il principio del simul stabunt simul cadent previsto dalla Costituzione

La Corte ha ritenuto inoltre illegittime le norme statutarie che determinano direttamente (seppure in parte) il sistema di elezione, in quanto violano l'art. 122, primo comma, della Costituzione, secondo il quale il sistema di elezione deve essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, attribuendo pertanto la potestà legislativa elettorale a organi e a procedure diverse da quelle preposte alla adozione dello statuto regionale(sent.359/2003). Tale decisione della Corte acquista particolare significato perché, oltre ad accogliere la tesi del Governo, costituisce un primo forte orientamento agli Statuti di autonomia delle Regioni, che entro breve saranno approvati.

4. Soluzioni alternative del contenzioso Stato-Regioni

Tali iniziative di orientamento giurisprudenziale costituzionale, su temi di fondamentale interesse, non esauriscono certo i problemi oggi esistenti, né sono sufficienti a considerare "normati" i rapporti fra lo Stato e le Regioni.

Infatti, proprio per ciò che attiene i principi nuovi o il potenziamento di principi già esistenti, la Corte ha altresì affermato la permanenza nell'ordinamento dell'attività unificante dello Stato, che non può essere limitata alle sole materie di competenza esclusiva o ai principi fondamentali in materia concorrente.

Tali istanze di unificazione sono presenti nella Costituzione sia nell'art.5, sia nell'art. 118, comma 1, che individua le funzioni amministrative con un meccanismo dinamico, che rende meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative.

Viene introdotto a livello costituzionale il principio di sussidiarietà, ovvero sussidio, assistenza, quando il livello di governo è inadeguato alle finalità che si intendono raggiungere e, dal disposto degli artt.117 e 118 comma 1, come conseguenza della sussidiarietà(Sent.303/2003)si deduce il principio dell'intesa.

La Corte ha quindi voluto, in questa prima fase, non soltanto dirimere i contrasti fra lo Stato e le Regioni laddove già sorti, ma indicare la strada futura, su cui le autonomie territoriali che compongono lo Stato possano muoversi evitando la conflittualità.

Già la più attenta dottrina aveva previsto, come rimedio all'intreccio delle competenze statali e regionali, la concertazione come soluzione che consenta di far partecipare alla decisione finale tanto lo Stato che le Regioni e gli enti locali, attraverso un procedimento che coinvolga tutti.

Oggi la Corte eleva tale principio a livello costituzionale.

D'altra parte sono proprio gli strumenti della concertazione , quali le intese e gli accordi, che le strutture del Ministro degli Affari Regionali (segnatamente, il Dipartimento per gli affari regionali e la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni) utilizzano per risolvere, prevenire e tentare di impedire

la inevitabile conflittualità fra Stato e Regioni, specie nella fase di prima attuazione della novella costituzionale.

Così, i tavoli di concertazione fra Amministrazioni statali e regionali, per l'esame in preventivo di disegni di legge regionali; i tavoli per l'esame e l'approfondimento di problemi che coinvolgono più regioni o più amministrazioni statali, sono solo alcuni fra gli esempi dell'attività delle strutture citate.

Le molte difficoltà che si prevedono non possono impedire di considerare l'attività di coordinamento e di concertazione la strada del futuro. Su questa strada si è mosso anche il Dipartimento avendo cura di creare dei rapporti di collaborazione con le regioni le quali, proprio loro, spesso hanno chiesto incontrarsi con i rappresentanti dei Ministeri competenti per materia, per esaminare nelle materie di competenza concorrente la possibilità di individuare la separazione tra la competenza statale e la competenza regionale, nei casi in cui tale individuazione si è mostrata complessa. Poiché la funzione del Dipartimento degli affari regionali, in quanto Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, è quella di coordinamento dell'attività dei Ministeri, ha profuso il suo impegno nella creazione di quei tavoli tecnici dove si sono discussi problemi e si sono individuate soluzioni sia in caso di leggi regionali già impugnate, sia nel caso di leggi regionali in corso di approvazione in cui le regioni hanno chiesto di confrontarsi prima di procedere all'emanazione. Questa è una delle attività più impegnative che il Dipartimento degli affari regionali ha recentemente portato avanti.

Ora la ricerca per la soluzione delle controversie Stato - Regioni si sta dirigendo verso ulteriori e diverse strade alternative al ricorso alla Corte costituzionale da esperire in via preliminare quali la conciliazione, la mediazione.

IL SISTEMA ETICO NAZIONALE E L'ETICA DELLE BUROCRAZIE.
ELEMENTI DI RIFLESSIONE PER UNA RICOSTRUZIONE STORICA DEL PRINCIPIO DEL BUON
ANDAMENTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

*di Rosario Scalia**

1. Esiste ancora l'etica del burocrate?

Nel corso della nostra attività di ricerca e di analisi, ormai trentennale, sui comportamenti degli operatori delle pubbliche istituzioni, così come anche di quelli che costituiscono il "nucleo duro" delle aziende che forniscono servizi pubblici, abbiamo avuto modo di maturare un convincimento, che il sistema amministrativo nazionale ha ben funzionato, dal 1957 al 1972 (anno di entrata in vigore del d.P.R. n. 748 sulla riforma della dirigenza pubblica), in quanto le regole poste a presidio della correttezza della sua azione erano essenziali, chiare, univoche.

Erano regole – quelle elaborate ed espresse nel testo del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato) – che costituivano il portato di un sistema etico che aveva trovato nella Costituzione una puntuale definizione.

La fonte principale, quindi, del sistema etico nazionale continua ad essere costituita dalla Carta costituzionale votata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

Solo che nel periodo successivo agli anni '60 (anni 1970→1980 ed oltre) si assiste ad una riscrittura del sistema delle relazioni sindacali all'interno della Pubblica Amministrazione; e, al contempo, alla diffusa convinzione che siano venuti meno i valori di onestà (rispetto della legislazione degli obblighi e dei doveri) e di trasparenza nella elaborazione e gestione dei processi decisionali interessanti la finanza pubblica; valori che avrebbero dovuto presidiare i comportamenti sia degli attori politici che di quelli amministrativi (burocrazie) del Paese.

Nel 1994, per la prima volta, nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana, si dispone che ogni dipendente pubblico, all'atto del suo ingresso in carriera, aderisca ai precetti contenuti in un documento: il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici".

Nel 2000, il testo di tale "Codice" verrà riscritto; su di esso, sulla sua struttura poco si è scritto.

E ancor meno sulla sua applicazione.

Il datore di lavoro pubblico (Stato), a norma dell'art. 58 bis del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, è chiamato, sulla base dell'art. 28 Cost., che costituisce norma che fa sistema con l'art. 97 Cost., là dove opera il richiamo al principio del buon andamento così come a quello dell'imparzialità, a dover elaborare il complesso degli obblighi e dei divieti cui deve sottostare l'operatore pubblico.

Ed è ovvio che il sistema degli obblighi e dei divieti non potrà mai essere uguale a quello che è chiamato a rispettare un lavoratore/dipendente da impresa/da azienda privata.

Possiamo affermare, proprio oggi, a ridosso della legge n. 131 del 2003, che assicura attuazione alla legge costituzionale n. 3/2001, che l'etica delle burocrazie trova fondamento ancora nel sistema delle responsabilità che la Carta costituzionale ha inteso tratteggiare; e che il Parlamento nazionale, unico organo ad esercitare potestà legislativa in materia, ha inteso attuare nel corso di questi anni.

* Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti e docente di "contabilità degli enti pubblici" presso la LUMSA di Roma e socio fondatore del Centro studi "Max Weber".

Art. 58-bis
Codice di comportamento

1. Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini.
2. Il codice è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.
3. Le pubbliche amministrazioni formulano all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni indirizzi, ai sensi dell'articolo 46, comma 1 e dell'articolo 73, comma 5, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.
4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice è adottato dall'organo di autogoverno.
5. Entro il 31 dicembre 1998, l'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 47-bis e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.
6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura.
7. Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo.

Art. 54
Codice di comportamento

(Art.58 bis del d.lgs n.29 del 1993, aggiunto dall'art.26 del d.lgs n.546 del 1993 e successivamente
sostituito dall'art.27 del d.lgs n.80 del 1998)

1. Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini.
2. Il codice è pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.
3. Le pubbliche amministrazioni formulano all'ARAN indirizzi, ai sensi dell'articolo 41, comma 1 e dell'articolo 70, comma 4, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.
4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno.
5. L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.
6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura.
7. Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo.

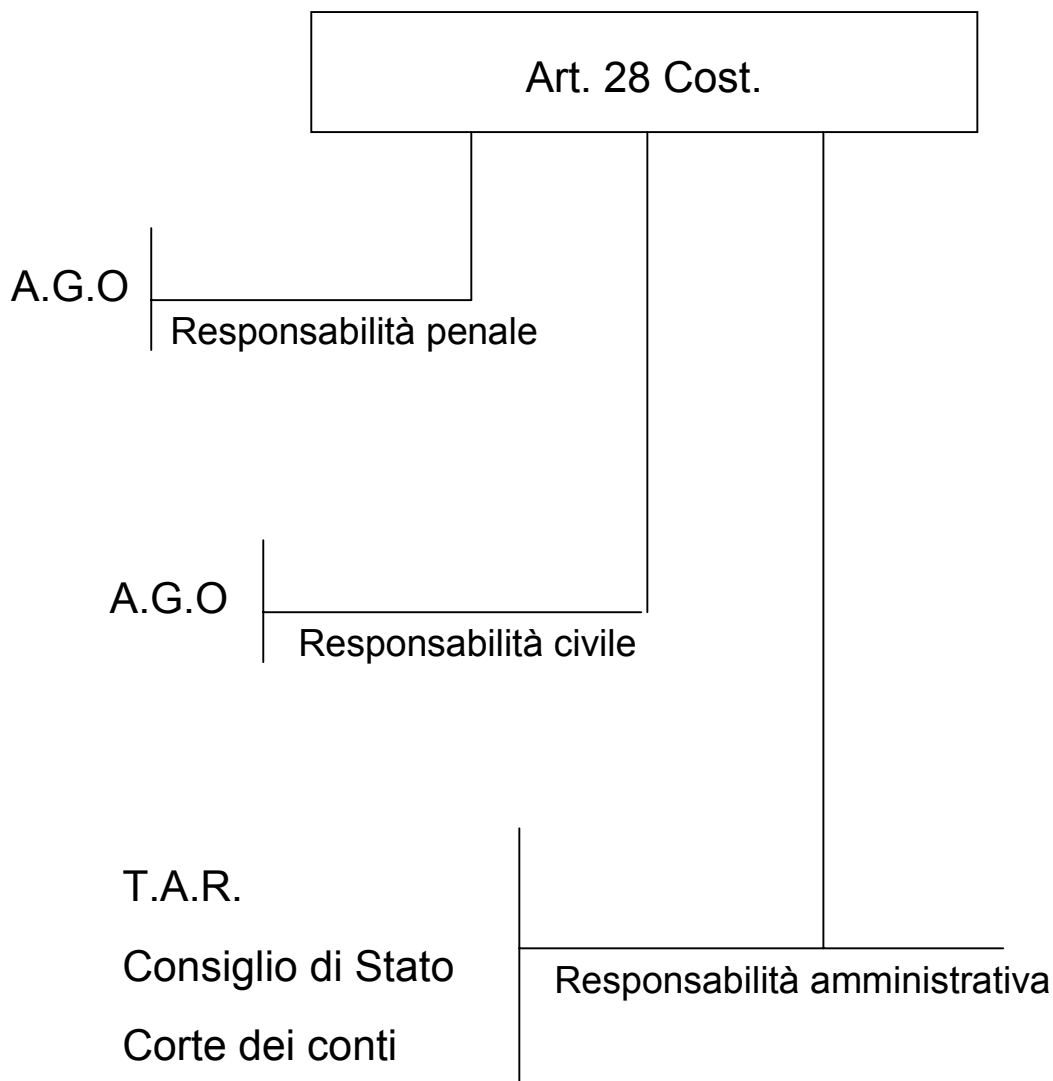
Articolo 59
Sanzioni disciplinari e responsabilità

1. Per i dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, (*seguivano alcune parole eliminate*) resta ferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche.
2. Ai dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, si applicano l'articolo 2106 del codice civile e l'articolo 7, commi primo, quinto e ottavo, della legge 20 maggio 1970, n. 300.
3. Salvo quanto previsto dagli articoli 20, comma 1, e 58, comma 1, e ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'articolo 58-bis, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi.
4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Tale ufficio, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione. Quando le sanzioni da applicare siano rimprovero verbale e censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente.
5. Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa tempestiva contestazione scritta dell'addebito al dipendente, che viene sentito a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Trascorsi inutilmente quindici giorni dalla convocazione per la difesa del dipendente, la sanzione viene applicata nei successivi quindici giorni.
6. Con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione.
7. Ove i contratti collettivi non prevedano procedure di conciliazione, entro venti giorni dall'applicazione della sanzione, il dipendente, anche per mezzo di un procuratore o dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, può impugnarla dinanzi al collegio arbitrale di disciplina dell'amministrazione in cui lavora. Il collegio emette la sua decisione entro novanta giorni dall'impugnazione e l'amministrazione vi si conforma. Durante tale periodo la sanzione resta sospesa.
8. Il collegio arbitrale si compone di due rappresentanti dell'amministrazione e di due rappresentanti dei dipendenti ed è presieduto da un esterno all'amministrazione, di provata esperienza e indipendenza. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, stabilisce, sentite le organizzazioni sindacali, le modalità per la periodica designazione di dieci rappresentanti dell'amministrazione e dieci rappresentanti dei dipendenti, che, di comune accordo, indicano cinque presidenti. In mancanza di accordo, l'amministrazione richiede la nomina dei presidenti al presidente del tribunale del luogo in cui siede il collegio. Il collegio opera con criteri oggettivi di rotazione dei membri e di assegnazione dei procedimenti disciplinari che ne garantiscono l'imparzialità.
9. Più amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento nel rispetto dei principi di cui ai precedenti commi.
10. Fino al riordinamento degli organi collegiali della scuola (*seguivano delle parole eliminate*) nei confronti del personale ispettivo tecnico, direttivo, docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative statali si applicano le norme di cui al titolo IV, capo II, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417.

Articolo 55
Sanzioni disciplinari e responsabilità

(Art. 59 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito dall'art.27 del d.lgs n. 546 del 1993 e successivamente modificato dall'art. 2 del decreto legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, nonché dall'art. 27, comma 2 e dall'art.45, comma 16 del d.lgs n. 80 del 1998)

1. Per i dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, resta ferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche.
2. Ai dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, si applicano l'articolo 2106 del codice civile e l'articolo 7, commi primo, quinto e ottavo, della legge 20 maggio 1970, n. 300.
3. Salvo quanto previsto dagli articoli 21 e 53, comma 1, e ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'articolo 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi.
4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Tale ufficio, su segnalazione del capo della struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione. Quando le sanzioni da applicare siano rimprovero verbale e censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente.
5. Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa, tempestiva contestazione scritta dell'addebito al dipendente, che viene sentito a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato. Trascorsi inutilmente quindici giorni dalla convocazione per la difesa del dipendente, la sanzione viene applicata nei successivi quindici giorni.
6. Con il consenso del dipendente la sanzione applicabile può essere ridotta, ma in tal caso non è più suscettibile di impugnazione.
7. Ove i contratti collettivi non prevedano procedure di conciliazione, entro venti giorni dall'applicazione della sanzione, il dipendente, anche per mezzo di un procuratore o dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, può impugnarla dinanzi al collegio arbitrale di disciplina dell'amministrazione in cui lavora. Il collegio emette la sua decisione entro novanta giorni dall'impugnazione e l'amministrazione vi si conforma. Durante tale periodo la sanzione resta sospesa.
8. Il collegio arbitrale si compone di due rappresentanti dell'amministrazione e di due rappresentanti dei dipendenti ed è presieduto da un esterno all'amministrazione, di provata esperienza e indipendenza. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, stabilisce, sentite le organizzazioni sindacali, le modalità per la periodica designazione di dieci rappresentanti dell'amministrazione e dieci rappresentanti dei dipendenti, che, di comune accordo, indicano cinque presidenti. In mancanza di accordo, l'amministrazione richiede la nomina dei presidenti al presidente del tribunale del luogo in cui siede il collegio. Il collegio opera con criteri oggettivi di rotazione dei membri e di assegnazione dei procedimenti disciplinari che ne garantiscono l'imparzialità.
9. Più amministrazioni omogenee o affini possono istituire un unico collegio arbitrale mediante convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento nel rispetto dei principi di cui ai precedenti commi.
10. Fino al riordinamento degli organi collegiali della scuola nei confronti del personale ispettivo tecnico, direttivo, docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative statali si applicano le norme di cui agli articoli da 502 a 507 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.



L'etica del burocrate esiste perché c'è un sistema di responsabilità di cui egli è "titolare" in base alla legislazione nazionale.

Ed esso – lo si ribadisce – esiste nonostante la c.d. "privatizzazione del rapporto individuale del lavoro", che avrebbe dovuto esaltarla e che, invece, ne ha determinato sempre più l'offuscamento. E ciò in danno dei cittadini, delle imprese che continuano a reclamare ai burocrati maggiore impegno sul lavoro e scoprono, invece, nelle situazioni di ogni giorno, lassismo morale e connivenze. Mali questi ultimi che vanno combattuti per evitare che si tradisca, nei fatti, il principio del buon andamento, e quello dell'imparzialità nell'amministrare la "res publica".

Nonostante i tentativi del legislatore nazionale (1999 → 2001) di parificare il lavoro pubblico al lavoro privato, c'è nel sistema ordinamentale costituzionale un complesso di principi che non può essere tenuto sotto silenzio né emarginato: è quello che si rinviene negli articoli 97 e 98 Cost..

I principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, in definitiva, informano il modo di essere del dipendente pubblico, e lo rendono così diverso, profondamente diverso, dal dipendente privato.

L'etica del burocrate, a tutti i livelli di governo, è l'etica delle responsabilità, di quelle responsabilità che sono indicate nell'articolo 28 della Costituzione.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

*Il triangolo delle responsabilità
dei dipendenti pubblici*



a cura dell'Istituto "Max Weber".

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



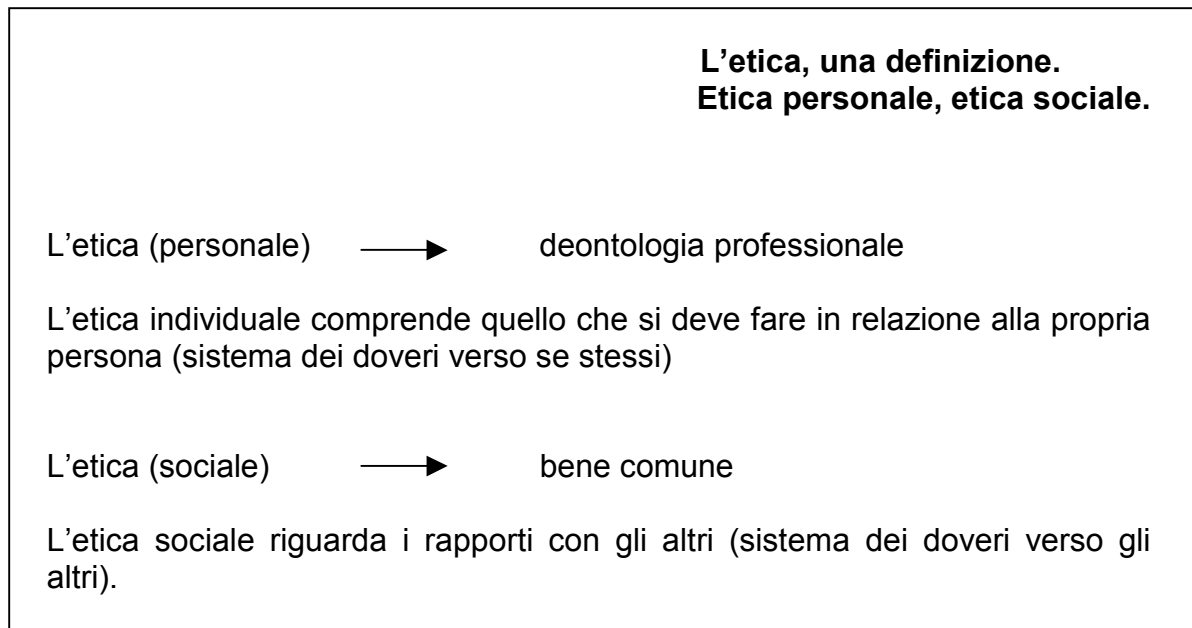
a cura dell'Istituto "Max Weber".

2. Ma che cosa è l'etica, che cosa è il sistema etico nazionale?

L'etica è quel sistema di regole, condivise e accettate dell'individuo, che informano il suo comportamento nei riguardi dei suoi "clients"; e, nel caso degli operatori della Pubblica Amministrazione, dei relativi utenti.

Anche il dipendente pubblico esercita, ogni giorno, il suo potere (sfera di competenze) nei riguardi di qualcuno che è "esterno" a lui, e che in base alla legislazione di settore ha avuto riconosciuti diritti ed obblighi.

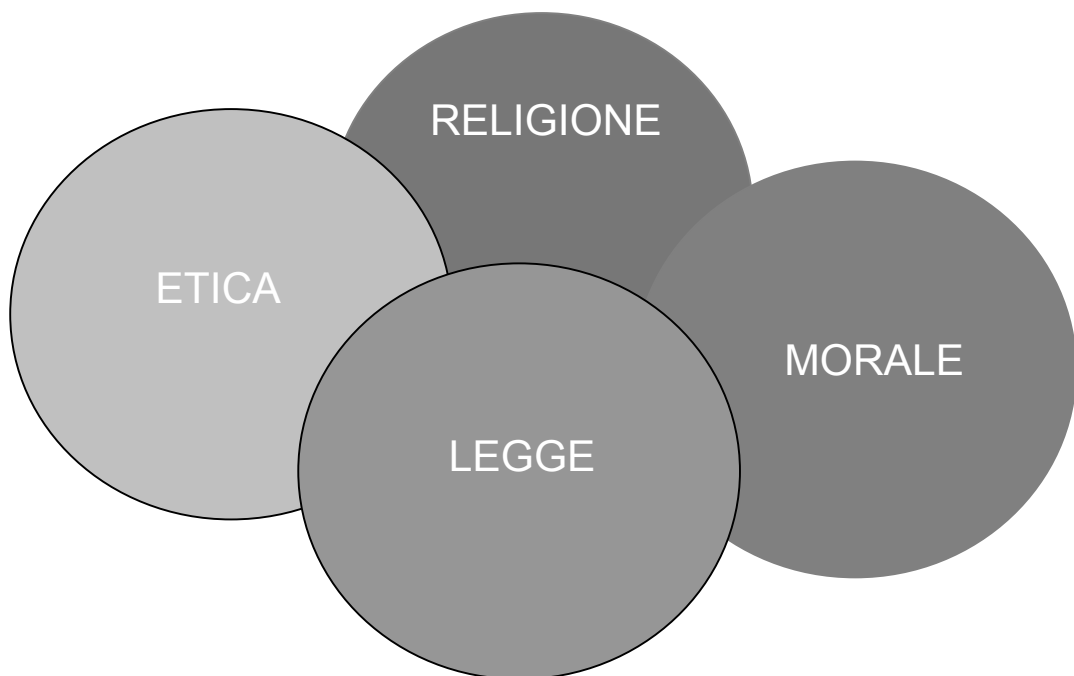
Come si comporterebbe, in genere, un individuo se non sapesse che a una sua mancanza (omissione/commissione) segue una sanzione (di natura disciplinare/amministrativa; o, anche, nei casi più gravi, di natura penale)?



La domanda-tipo è: «quale di questi due sistemi di doveri viene prima?». Secondo Dewey, questa distinzione è artificiosa dato che gli individui vivono sempre in comunità (*societas*).



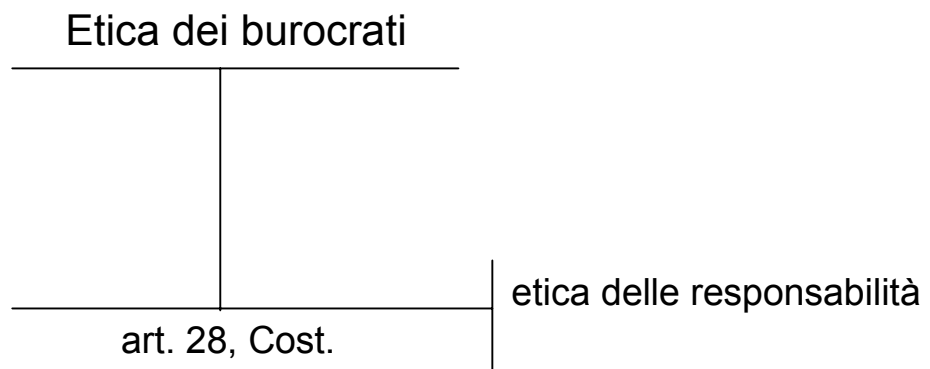
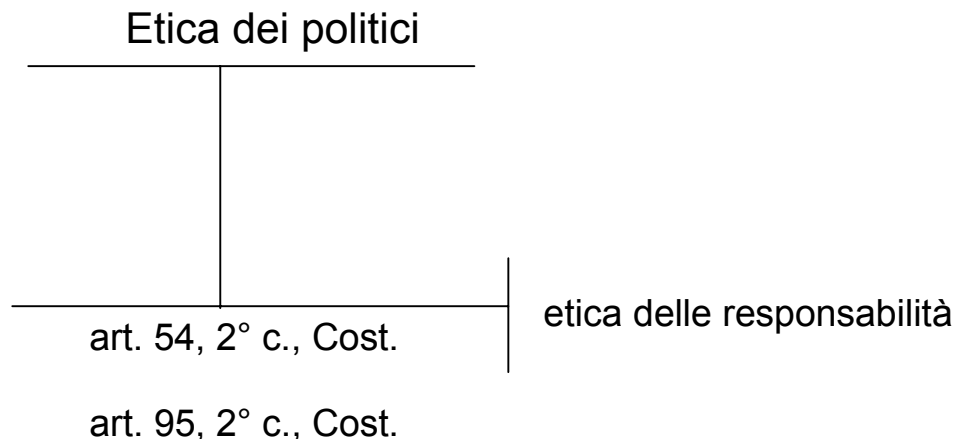
**A Roma.
Nell'anno 2000.**



Etica e mondo del lavoro.

Convegno Europeo promosso dall'AFM – EUROPA - CNEL, 7 settembre 2000.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



Il sistema delle responsabilità, tra politica e amministrazione.

A. Responsabilità della classe politica

Art. 54, 2° c.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

Art. 95, 2° c.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

B. Responsabilità della classe burocratica

Art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

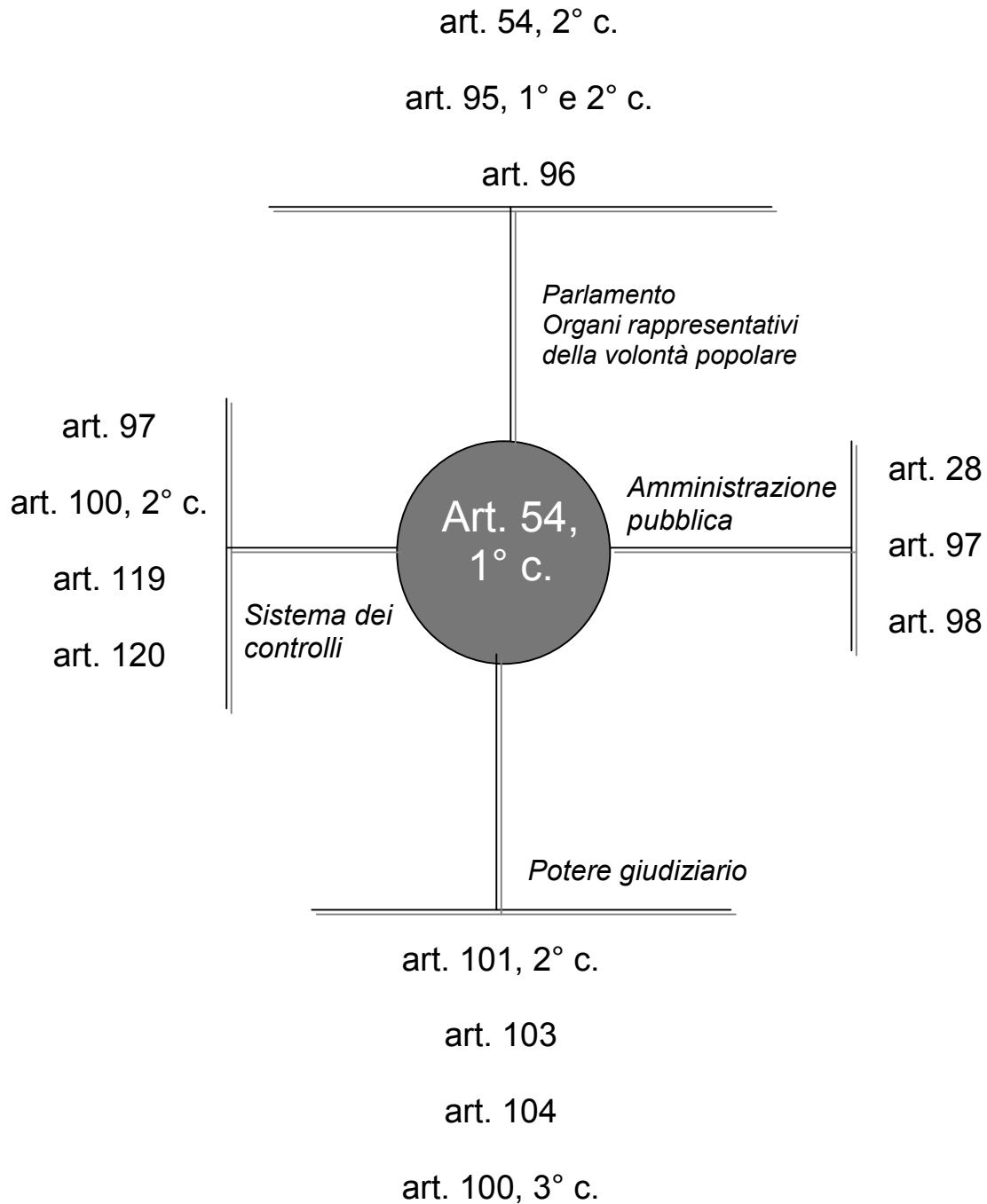
Art. 98, 1° c.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Art. 101, 2° c.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



Fonte: Costituzione italiana (1.1.1948).

3. Etica delle burocrazie e giustizia sociale. I processi decisionali che toccano gli interessi dei cittadini/delle imprese (programmazione/gestione/controllo).

Per conseguire la giustizia sociale, in ogni comunità nazionale, è necessario prendere le mosse dai concetti elaborati dagli economisti.

E il mondo degli economisti si presenta molto variegato, ma è anche condivisa la tesi secondo cui la lettura di questa o quell'opera riesca ad influenzare il pensiero di quegli studiosi che sono indicati come i capo-scuola di questa o di quella teoria economica.

Questo è successo agli studi di scienza delle finanze, disciplina che ha influenzato il pensiero di diversi economisti americani.

E' ormai riconosciuta la tesi, da parte degli studiosi di storia delle teorie economiche, secondo cui la scienza delle finanze è una disciplina che ha avuto origine in Europa e, in particolare, nel continente europeo.

I Paesi europei che maggiormente hanno contribuito alla nascita della moderna scienza delle finanze (nel decennio tra gli anni '80 e gli anni '90 del 1800) sono stati dapprima l'Italia (soprattutto ad opera di Maffeo Pantaleoni, Antonio De Viti de Marco e Ugo Mazzola, dopo alcune interessanti anticipazioni di Francesco Ferrara) e l'Austria (con Emilio Sax, ma senza ulteriori elaborazioni di qualche importanza in ambito mitteleuropeo) e, successivamente, la Svezia (con Knut Wicksell e il suo allievo Lindhal).

Fondata la scienza delle finanze (tra il 1880 e il 1890) nel nostro Paese, negli anni che precedettero la seconda guerra mondiale l'importanza di essa, tra le discipline economiche, era affidata all'intelligenza di Luigi Einaudi che, affiancandosi, a partire dalla fine dell'800, ad Antonio De Viti de Marco (1858-1943), fu lo studioso che contribuì, con i suoi scritti, a mantenere viva la tradizione della disciplina, di cui difese strenuamente l'originaria natura economica, che, a suo avviso, svincolando l'analisi dalla semplice esegesi dell'ordinamento tributario, era anche garanzia di libertà dello studioso nei riguardi del potere politico.

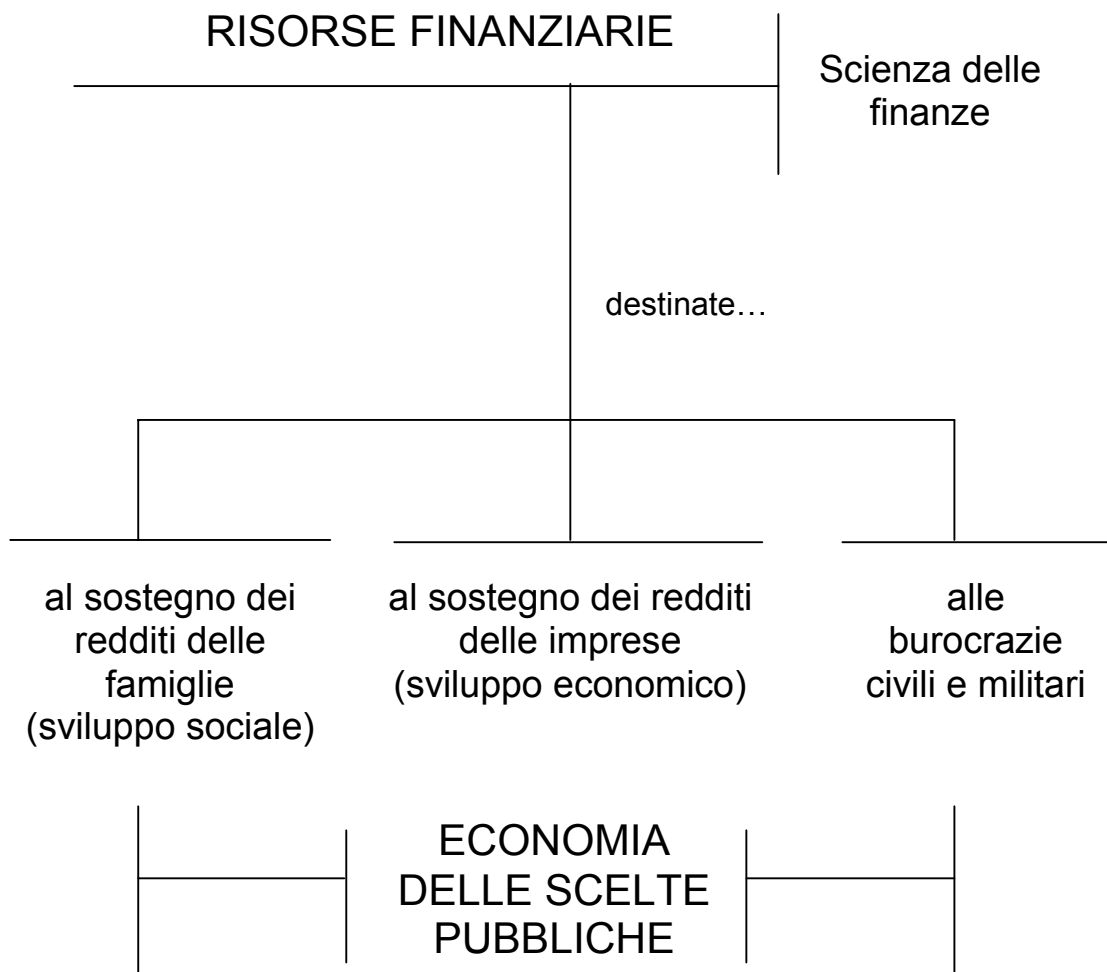
Nel periodo tra le due guerre mondiali, quindi, la scienza delle finanze veniva conosciuta ed apprezzata negli Stati Uniti; e ciò avvenne attraverso due canali: la traduzione in lingua inglese (nel 1936) dei "Principi di economia finanziaria" di De Viti de Marco e il trasferimento dalla Germania hitleriana di Richard Abel Musgrane, che trasmise la tradizione finanziaria europea con un articolo apparso nel 1939, cui seguì, dopo la guerra, una serie di scritti, il più importante dei quali è stato il volume "The Theory of Public Finance", del 1959.

Si assiste, dopo la seconda guerra mondiale a uno strano fenomeno di contaminazione culturale in quest'area della conoscenza umana: mentre in Europa continentale gli studiosi di scienza delle finanze (con poche eccezioni) si "convertivano" alla macroeconomia keynesiana, negli U.S.A. i "semi" lanciati prima della guerra davano i primi frutti.

Alla fine degli anni '40, James Buchanan (n. 1919) iniziava i suoi studi di scienza delle finanze, sulla base delle opere di De Viti de Marco e di Wicksell, e nell'anno accademico 1955-56 si recava in Italia, incontrandovi Luigi Einaudi e altri studiosi.

D'altra parte, Paul Samuelson (n. 1915), a metà degli anni '50, avendo avuto conoscenza attraverso l'opera di Richard Abel Musgrane della teoria finanziaria europea, pubblicava due brevi scritti sulla "teoria della spesa pubblica" che avrebbero fatto entrare questo tema in ogni libro di testo di economia.

L'etica sociale.



Fonte: James Buchanan, *Calcolo del consenso* (1962).

La Scuola italiana della
scienza delle finanze

- Maffeo Pantaleoni
- Antonio De Viti de Marco
- Luigi Einaudi
- Ugo Mazzola

influenza...

...gli economisti americani

- James Buchanan
- Gordon Tullock
- Paul Samuelson
- Kenneth Arrow
- Anthony Downs

*Teoria della
Public Choice*

Negli U.S.A., quindi, durante gli anni '50, gli studi di Buchanan ¹ e di Samuelson ², mentre sono da citare anche quelli di Kenneth Arrow e di Anthony Downs, contribuirono allo sviluppo di una serie di indagini sul tema delle scelte pubbliche, che si conclusero con la pubblicazione di un volume, nel 1962, dal titolo "Calcolo del consenso".

Il volume era stato scritto da James Buchanan e da Gordon Tullock.

«Quest'opera, che ha aperto nuove prospettive allo studio sistematico, da parte degli economisti, del sistema istituzionale pubblico, ha suscitato, a sua volta, una vasta letteratura che ha riguardato, oltre le scelte di carattere fiscale (sulle quali si è comunque concentrato l'interesse degli studiosi) anche tematiche meno centrali rispetto al tradizionale campo d'indagine della scienza delle finanze e più vicine a quello della filosofia politica» (D. da Empoli).

Tale nuovo spazio di analisi della realtà umana, che applica la teoria economica allo studio delle istituzioni, è stato indicato con il termine onnicomprensivo di "*Public Choice*" (in italiano "Economia delle scelte pubbliche").

Tale disciplina ha consentito di studiare in maniera più approfondita rispetto al passato i rapporti (relazioni) che esistono tra il "sistema economico" e il "sistema politico".

¹ Buchanan ha la fortuna di leggere in presa diretta l'opera del De Viti de Marco. Così che le sue opere riescono ad offrire una prospettiva "completa" del fenomeno finanziario (entrate/spese pubbliche), che include sia le scelte attinenti alla "domanda" di beni pubblici che quelle attinenti alla loro "offerta", integrate nel processo decisionale pubblico, visto come "scambio complesso", che è da considerare l'equivalente del processo mediante il quale si giunge all'equilibrio dello scambio di mercato. Si tratta, in questo caso, di un'analisi positiva, diretta a definire il modo in cui di fatto vengono prese le decisioni pubbliche.

² P. Samuelson, invece, che aveva avuto conoscenza indiretta della teoria finanziaria europea, affronta il tema delle condizioni di ottimalità dell'intervento pubblico senza ricercare, però, il modo in cui tali condizioni possano effettivamente essere conseguite.



la giustizia delle leggi

“Una teoria della giustizia” (1971)

di John Rawls

L'etica sociale.

Quando una legge è giusta?

C'è un obbligo morale ad obbedire alla legge?

Quale etica si deve tradurre
in legislazione?

- antirazzismo
- libertà religiosa
- aborto
- eutanasia

I risultati ottenuti hanno consentito a James Buchanan di conseguire, nel 1986, il Nobel per le scienze economiche.

James Buchanan, in effetti, ha assicurato il suo contributo alla elaborazione della teoria del costituzionalismo economico.

**GIUSTIZIA
E
CARITA'**

Puntando all'essenza del problema che interessa massimamente qualsiasi classe dirigente politica, oggi come in qualsiasi tempo, quello di essere chiamati dal proprio ruolo a decidere (processo/i decisionale/i) in che modo le risorse della comunità nazionale devono essere suddivise tra usi privati e usi pubblici e, tra questi ultimi, quale priorità deve essere assegnata a ognuno di essi, si tratta di vedere quali fondamenti etici siano stati tradotti in principi costituzionali a difesa della libertà dell'individuo, della libertà dell'impresa.

Nella Costituzione italiana, il sistema etico nazionale risulta sufficiente-mente definito; esso si fonda sulla scrittura di alcuni principi che vanno dalla fissazione dei diritti di libertà sia individuali che collettivi, alla determinazione dei doveri del singolo verso la collettività. Il più importante tra essi è quello contenuto nell'art. 53 Cost..

Art. 53

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Esso costituisce la trascrizione moderna dell'obbligo morale "chi più ha, più deve dare", ovvero delle parole di Cristo, "*Date a Cesare quel che è di Cesare, date a Dio quel che è di Dio*".

In questo saggio, comunque, si intende dimostrare l'attenzione posta dai nostri Padri costituenti alla costruzione di un sistema etico nazionale in grado di garantire il cittadino/l'impresa dall'invasione del potere politico dominante e dalle relative burocrazie.

**L'etica sociale.
I principi fondamentali.**



**L'etica sociale.
I principi fondamentali.**

Art. 29 La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

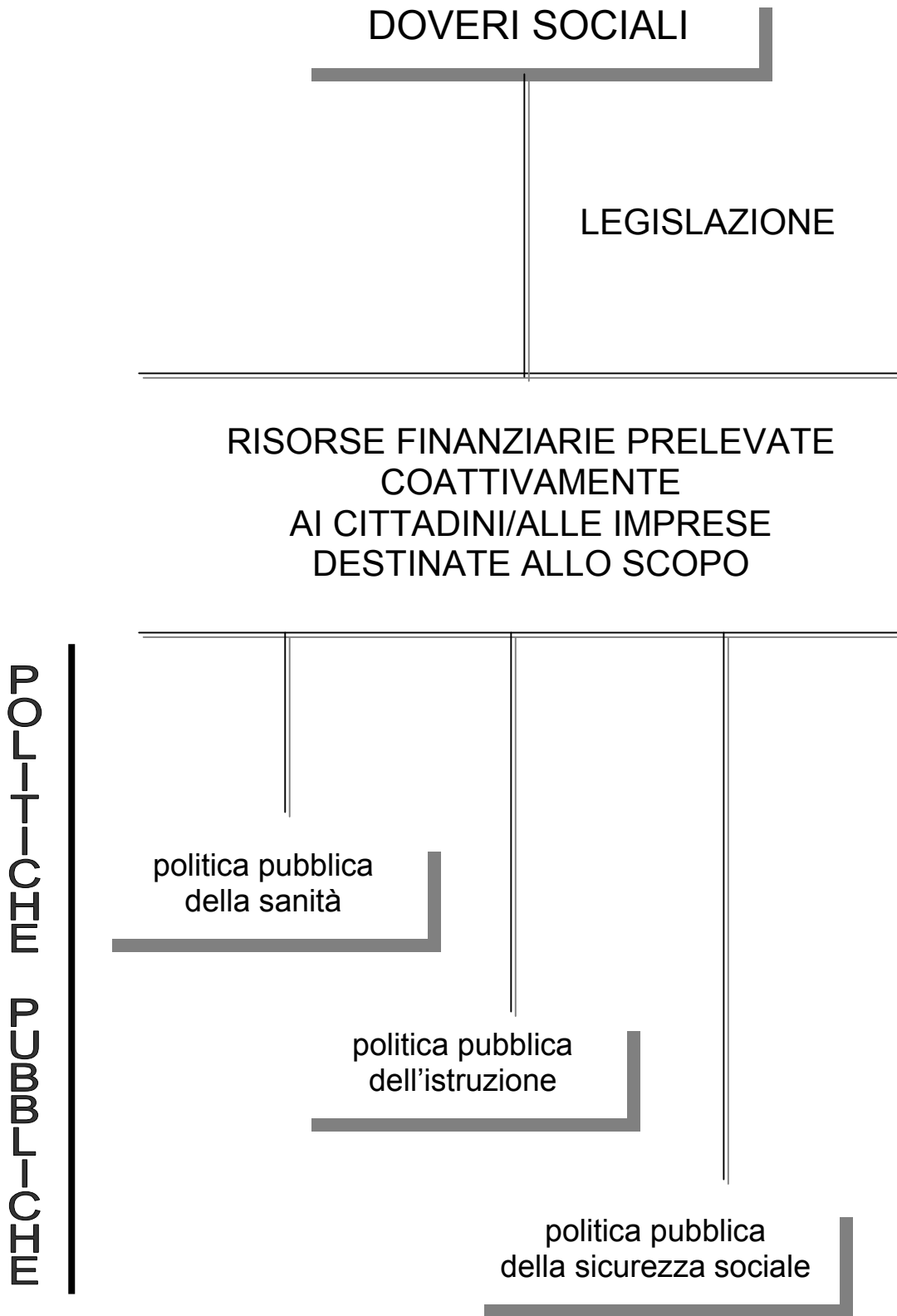
Art. 31 La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione delle famiglie e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.
Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

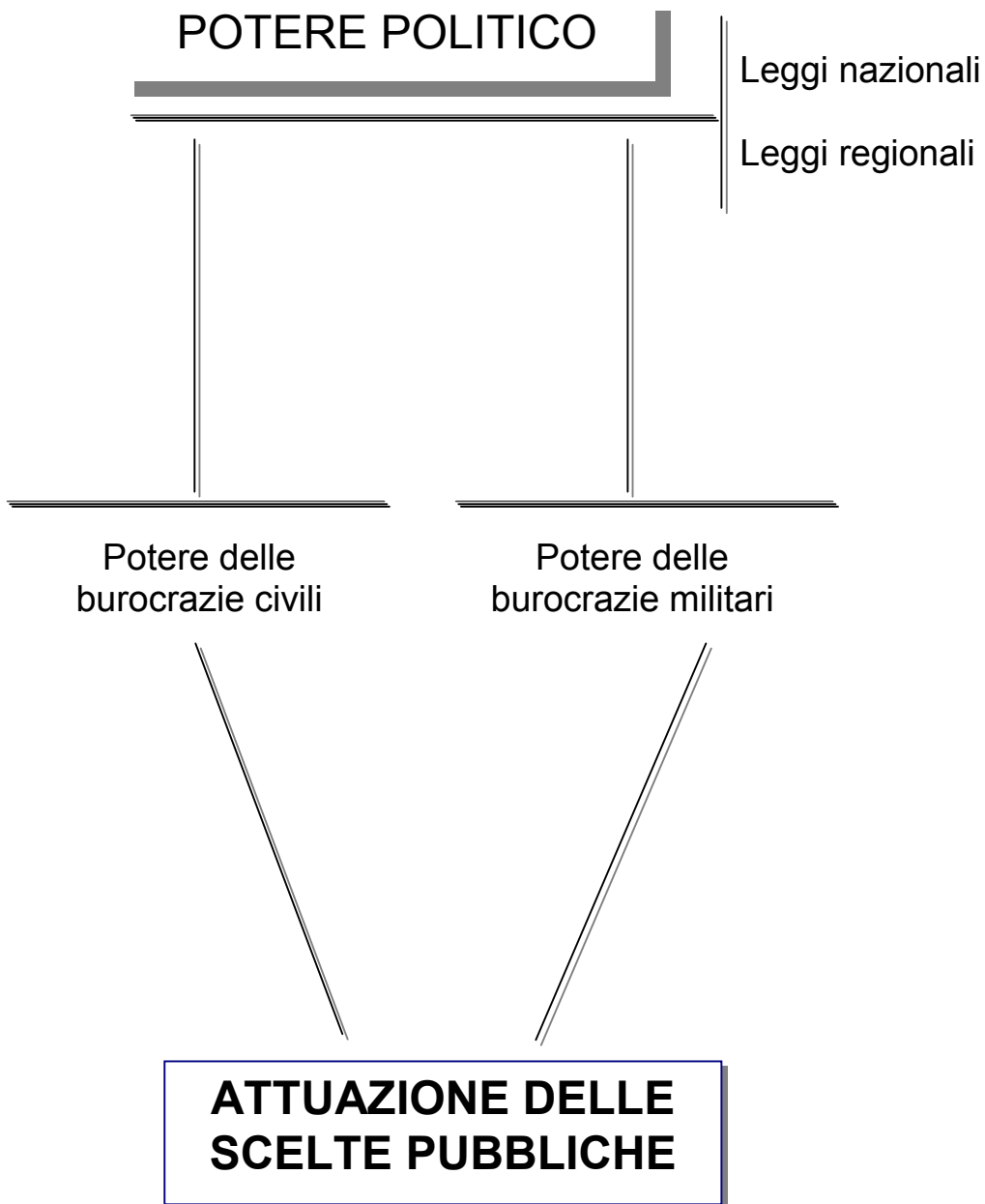
Art. 32 La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Art. 33 La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Art. 34 La Repubblica rende effettivo... il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

Art. 38 Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.





4. Scelte pubbliche e libertà degli individui.

Il potere politico – a ciascun livello di governo – ha la facoltà di imporre tributi (fisco), sottraendo ricchezza alla sfera privata del singolo/dell'impresa per fini che esso considera sempre nobili...

Se da questo processo decisionale il cittadino/l'impresa non riceve quella soddisfazione (grado di) che il potere politico ha prospettato loro, vuol dire che si è realizzato un fenomeno economico: si è distrutta una parte della ricchezza prodotta con l'impegno dei lavoratori, con quello degli imprenditori.

In tal modo, a fronte di risorse sostanzialmente sprecate, gli individui vedrebbero ridotti i loro spazi di libertà.

Facciamo qualche esempio; esempio, peraltro, che può essere utilizzato per capire quale ruolo deve giocare un organo, che la Costituzione ha voluto indipendente dal potere politico, quale è la Corte dei conti nel contesto del sistema dei controlli sulle scelte pubbliche effettuate, in base alle competenze, dai diversi livelli di governo.

Se un cittadino italiano non approvasse nessuna decisione di spesa messa in atto dal Governo del Paese (ad. es., perché non si è recato alle urne per le votazioni nazionali, o regionali) e se il sistema tributario prelevasse il 50% del suo reddito annuo, si potrebbe affermare che il cittadino in questione lavora per se stesso soltanto per la metà del suo orario di lavoro, mentre per il resto egli lavora per dare ad altri i frutti della sua attività, senza che egli abbia dato il suo assenso.

E' questa una forma moderna di schiavitù.

Come uscirne?

E' indispensabile ridurre gli abusi della politica finanziaria stabilendo dei principi (le "regole") ai quali essa dovrebbe ispirarsi.

Con tale obiettivo, alcuni economisti – tra i quali emergono Pantaleoni, De Viti de Marco e Mazzola – hanno inteso costruire (e sviluppare) una teoria economica della finanza pubblica al fine di individuare le regole di conduzione della politica finanziaria che fossero quanto più valide per una gestione efficiente.

Questo gruppo di economisti sono stati definiti "ottimisti", in quanto l'equilibrio finanziario si sarebbe realizzato quasi naturalmente, cioè in modo volontario (da cui il nome di "Scuola volontaristica" o "economica").

Ma questi economisti non erano troppo "ottimisti". Essi conoscevano assai bene il mondo della politica e le sue "leggi"; e proprio per questo avvertivano l'esigenza di introdurre dei "vincoli" alla gestione della finanza pubblica.

Le discipline e i loro oggetti	
A. economia politica	Studio della domanda e dell'offerta di beni privati
B. scienza delle finanze	Studio della domanda e dell'offerta di beni pubblici

Alla Scuola della teoria c.d. “volontaristica” (principi economici), nel nostro Paese, si è affiancata la Scuola della teoria c.d. “politico-sociologica” (potere politico), i cui esponenti maggiori sono stati Pareto, Puviani, Conigliani e Montemartini.

Ma non si può dire che tra queste due scuole di pensiero vi sia una insanabile frattura; esiste, infatti, un **nucleo comune** ad entrambe, così che si potrebbe affermare la loro complementarietà.

Infatti, sia gli studiosi che vengono inclusi nel primo gruppo (quello a indirizzo economico) sia gli studiosi che sono consapevoli della forte influenza esercitata dal potere politico sulle scelte di finanza pubblica, ammettono che il fenomeno finanziario costituisce un “gioco” nel quale ciascun soggetto si ripromette di massimizzare la propria soddisfazione.

Perché un sistema fiscale si possa considerare giusto (e giusta la legge che lo ha disciplinato) è necessario che le imposte di carattere generale siano destinate a finanziare spese che siano approvate da tutti, proprio perché ritenute di utilità generale.

Si dice, infatti, che il sistema finanziario consegue, tra l'altro, l'obiettivo di sviluppare il benessere del singolo, della collettività.

La “scuola italiana” di finanza pubblica, soprattutto nell'impostazione data alla scienza delle finanze da Pantaleoni, De Viti de Marco e Mazzola ha aperto una pista che altri batteranno: l'aver esaminato il problema finanziario dal punto di vista dell'individuo che, come contribuente e, al tempo stesso, utente dei servizi pubblici, fa le sue valutazioni circa i costi ed i benefici dell'azione pubblica.

La teoria dei giochi.

La “teoria dei giochi” è la teoria matematica che studia il comportamento ottimale dei partecipanti ai giochi di strategia, determinando gli equilibri che ne risultano.

Questa teoria si applica a situazioni conflittuali, nell’ipotesi che ciascun partecipante si comporti nel modo che, secondo le sue informazioni (peraltro limitate, dato che egli non controlla tutte le variabili, tra le quali assume rilevanza il comportamento dei concorrenti), gli assicurerà il massimo vantaggio.

La teoria dei giochi. Concetti.

Un “gioco” è a “somma positiva” quando il suo risultato è l’aumento del benessere complessivo (tipicamente, è questo il caso del mercato concorrenziale).

Un “gioco” è a “somma zero” quando il benessere complessivo rimane invariato.

Un “gioco” è a “somma negativa” quando il benessere complessivo diminuisce rispetto alla posizione iniziale.

a cura dell’Istituto “Max Weber”.

**La teoria dei giochi.
La sua applicabilità alle
scelte politiche di finanza
pubblica.**

Le scelte politiche di finanza pubblica possono aumentare il benessere generale (caso di gioco a somma positiva), oppure lasciarlo invariato (gioco a somma zero) o addirittura ridurlo (gioco a somma negativa).

La teoria dei giochi fornisce basi sufficienti per affermare che (purtroppo) la soluzione dominante del gioco è quella secondo la quale, in assenza di “vincoli” particolari, i gruppi che decidono (anche le maggioranze democraticamente elette) tendono allo sfruttamento della parte della collettività che non è nella coalizione che ha il potere di decidere o che, pur essendo nominalmente rappresentativa nella coalizione di maggioranza, di fatto non lo è.

La teoria dei giochi.

1^a IPOTESI

Imposte a carattere generale finanziano spese che avvantaggiano solo una parte della collettività → Vantaggi particolari ad alcuni gruppi.

2^a IPOTESI

Imposte a carattere speciale finanziano spese di utilità generale → Vantaggi particolari ad alcuni gruppi.

3^a IPOTESI

Imposte di carattere generale finanziano spese di utilità generale.

5. Il sistema etico nazionale: i principi della Costituzione.

Il complesso delle regole che presidiano l'etica delle burocrazie, che non può essere riguardata né compresa se non in relazione all'etica dei politici (*rectius* della classe politica), va inscritta nel più ampio contesto di quelle regole che, tutte insieme, costituiscono il "sistema etico nazionale".

A sostenere l'opportuna esistenza di un "sistema etico nazionale" sono state le suggestioni che sul tema ha prodotto, da qualche anno a questa parte, l'OCSE e, in particolare, il progetto "*Public Management*", nella convinzione – in un certo qual senso restrittiva – che al rispetto dell'etica debbano essere impegnate le dirigenze pubbliche.

Il nostro Paese, fin dalla nascita della Costituzione repubblicana, si può considerare anticipatore delle prescrizioni (linee-guida) ora elaborate sulla questione.

E, allora, che cosa è mancato nel nostro Paese, se è vero – come è vero – che esso viene indicato, dalle statistiche internazionali, come il luogo in cui il livello di corruzione è ancora molto alto?

La risposta non va ricercata in tante analisi, né in tanti studi sociologici. Essa, se mai, va rintracciata in queste due asserzioni: un diffuso atteggiamento di perdonismo, la mancanza di un effettivo, sostanziale sistema dei controlli.

Mentre, negli altri Paesi, il giudice penale è l'ultimo baluardo del sistema a tutela degli interessi del cittadino, qui, nel nostro Paese, è il primo.

E ci si rivolge al giudice penale perché qualcuno non ha voluto ascoltare le doglianze manifestate, oppure ha assistito allo scempio del denaro pubblico nella convinzione, da parte del decisore politico/amministrativo, che non c'è alcuno che interverrà a richiamare lui, lo scialacquatore, al rispetto dell'etica (regole del codice di comportamento).

Eppure, il "sistema etico nazionale" è quasi perfetto.

I principi fondamentali sono stati tutti posti; ciò che manca, con molta probabilità, è la coscienza civica di doverli rispettare.

E ci si convince, allora, del fatto che non è rispettando la legge che si può avere ciò che la legge stessa attribuisce.

E' bene, in sostanza, leggere Leopardi e il suo "*Discorso sugli italiani*"; è bene rivedere le opere cinematografiche di Alberto Sordi. E cercare di capire, in controluce, "i vizi privati e le pubbliche virtù" del popolo italiano.

Occorre richiamare alla mente, oggi più che mai, l'esistenza di quei principi, evitando di credere che l'intervento del giudice penale sia risolutore delle disfunzioni, delle anomalie gestionali, delle ruberie.

I volti della corruzione sono tanti, sono multiformi. E, a volte, non sono, poi, così riconoscibili.

Quindi, accanto alla necessità di sviluppare una coscienza etica individuale occorre che si prenda atto che solo un sistema di controlli sostanziali è in grado di evitare che si creino le condizioni che una persona onesta diventi un ladro...

Il controllo sostanziale, alla fin fine, è quello che formula un giudizio obiettivo, oltre che sul rispetto della legge da parte dell'operatore pubblico, anche sulla produttività di esso (*performance*).

Cosa non facile da realizzare, anche perché gli operatori pubblici sono pronti da sempre ad affermare che non si può misurare l'azione amministrativa.

Nulla di più falso.

E a supporto di questa affermazione richiamiamo alla memoria economisti che, come Niskanen, si sono resi conto di quale spazio decisionale abbiano bisogno i burocrati per affermare il loro potere.

Tra lobbismi vari e nuove parole (*accountability* = responsabilità) che sono quelle, però, vecchie di un tempo, c'è da smarrirsi: occorre evitare che la ragione risulti offuscata dal tecnicismo; occorre far trionfare la semplicità di linguaggio dei nostri padri costituenti.

In effetti, occorre ridare alle parole il senso che ogni parola ha, evitando gli anglicismi che non aggiungono nulla al nostro sapere, alla cultura nazionale dell'amministrazione.

Il "sistema etico nazionale" è costruito secondo uno schema logico, cioè fondato sulla ragionevolezza. Ma quanto di questa è stato riportato nella legislazione attuativa di tali principi?

La legge può assumere i connotati della tirannia quando risulta così espansiva da ridurre la discrezionalità dell'amministratore; la legge può essere imperfetta, esattamente come lo è qualsiasi burocrazia.

Solo che, vivendo in un mondo perfettibile, occorre avere una immagine "alta" della legge, così come della burocrazia. Occorre tendere alla legge "ideale", alla burocrazia "ideale".

Per evitare di arrivare a una conclusione che può essere amara, quella di avere tradito i principi.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**

A.1 L'indipendenza del potere politico dal potere giudiziario

A.2 La guida dell'azione amministrativa

B.1 L'indipendenza della magistratura (potere giudiziario)

B.2 Il sistema delle garanzie del dipendente pubblico

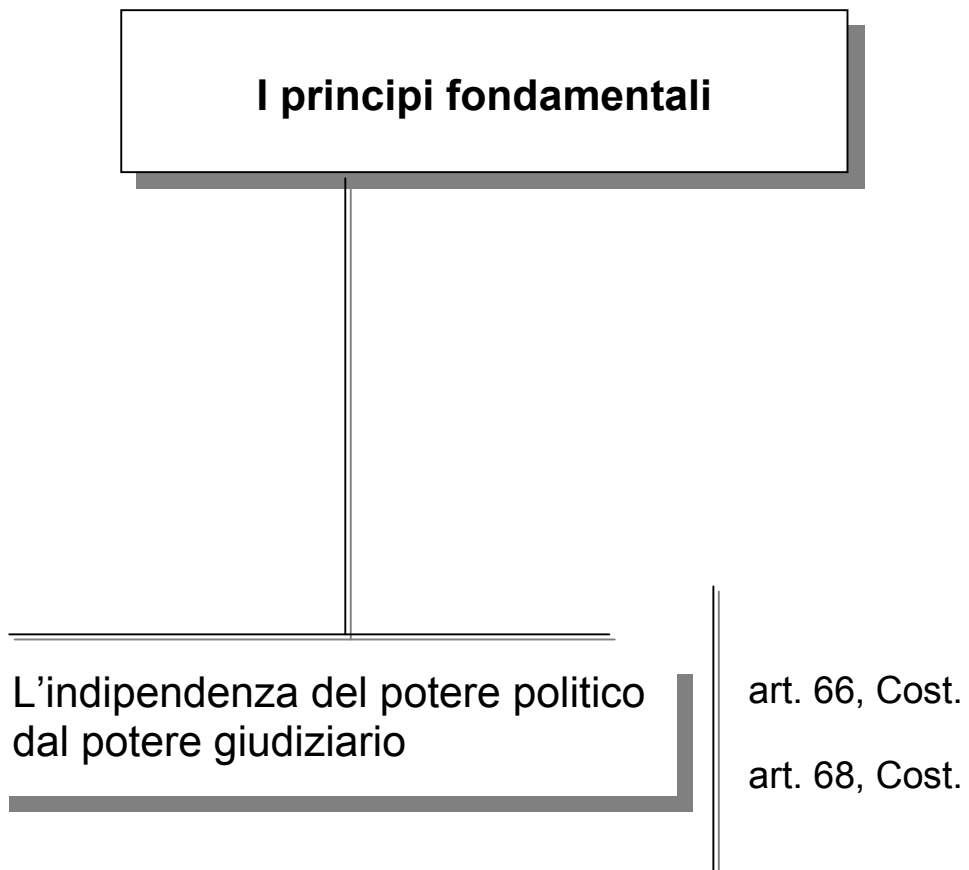
C. La responsabilità piena del dipendente pubblico/della
Pubblica Amministrazione

D. La censurabilità degli atti/provvedimenti amministrativi
posti in essere dalle burocrazie

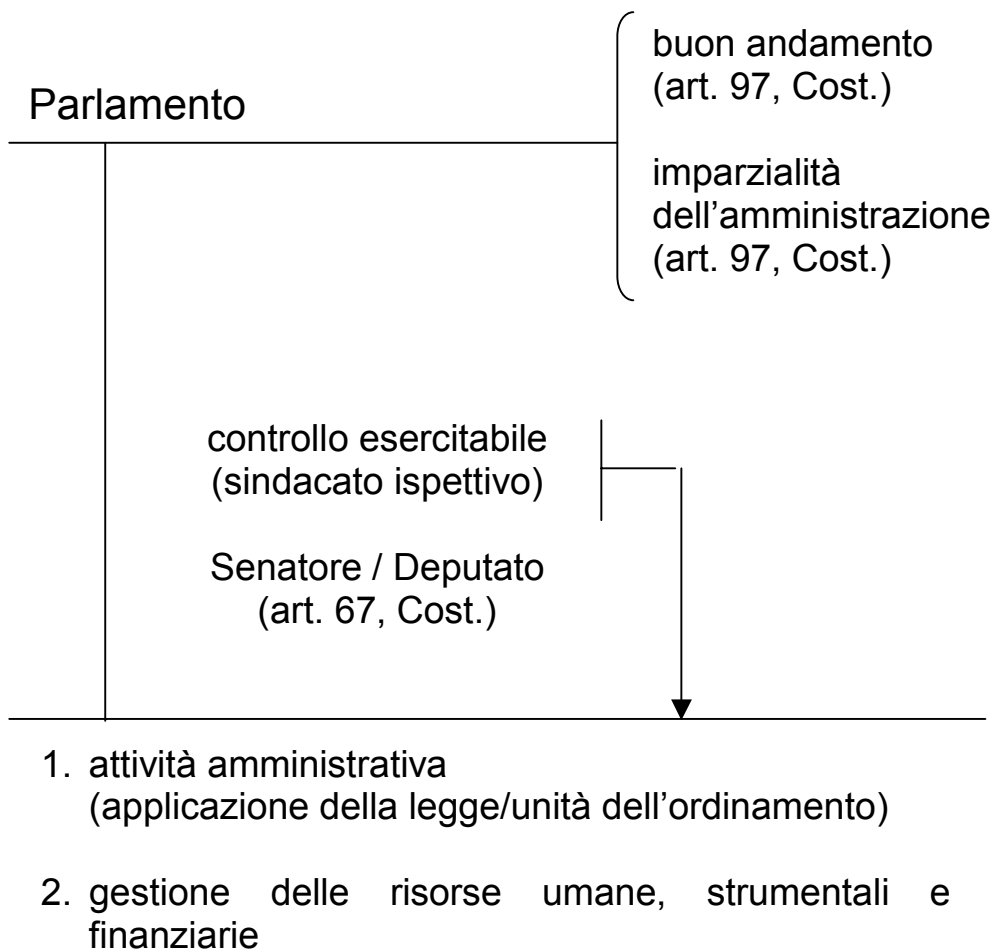
E. La trasparenza dei processi decisionali ai vari livelli di
governo

F. La rete articolata dei controlli (esterno – interni) sul sistema
degli atti / sul sistema dei responsabili

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

I principi fondamentali

```
graph TD; A[I principi fondamentali] --- B[La guida dell'azione amministrativa]; B --- C[art. 95, 1° c., Cost.]; B --- D[art. 97, 1° c., Cost.];
```

La guida dell'azione amministrativa

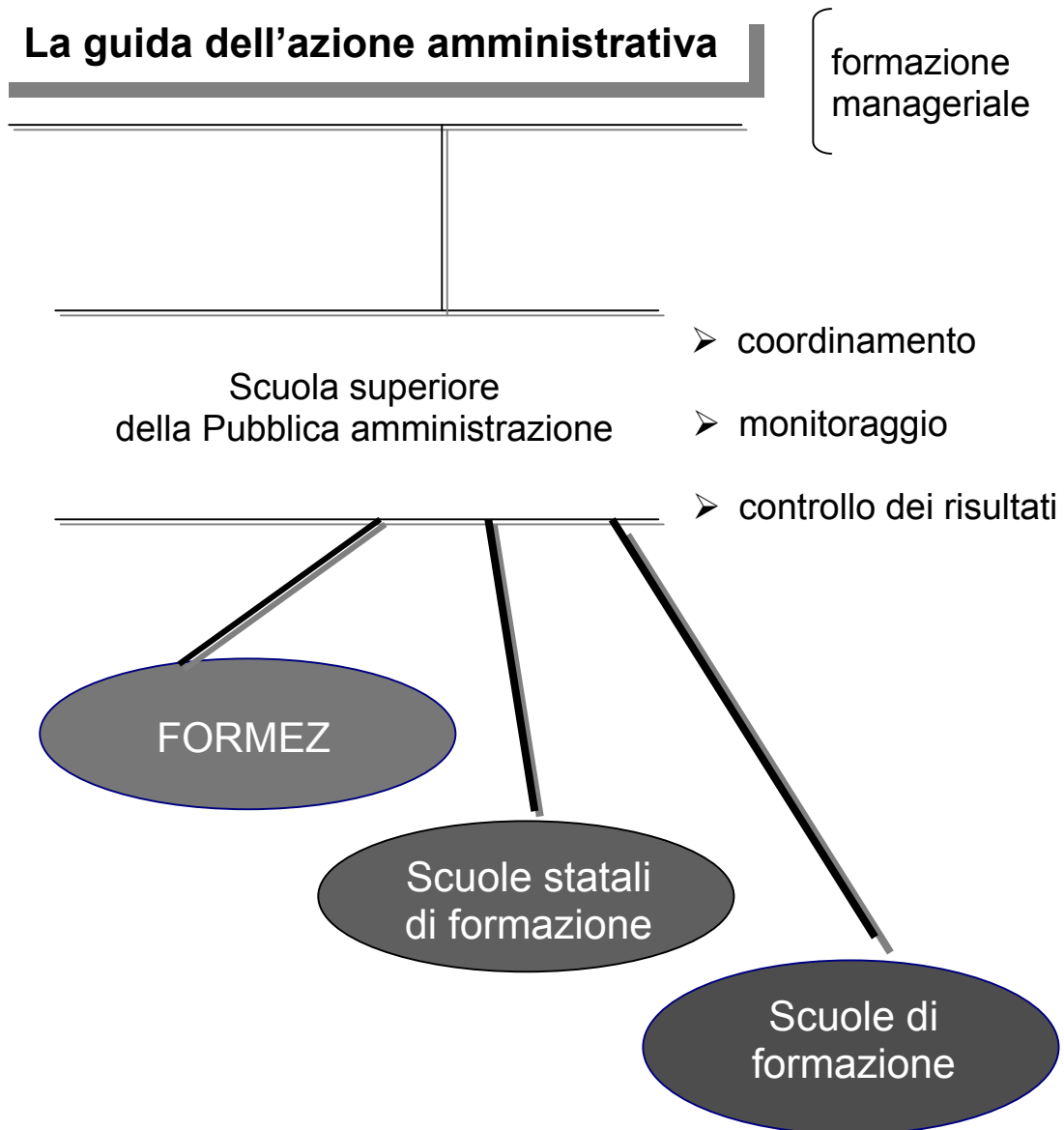
art. 95, 1° c., Cost.

art. 97, 1° c., Cost.

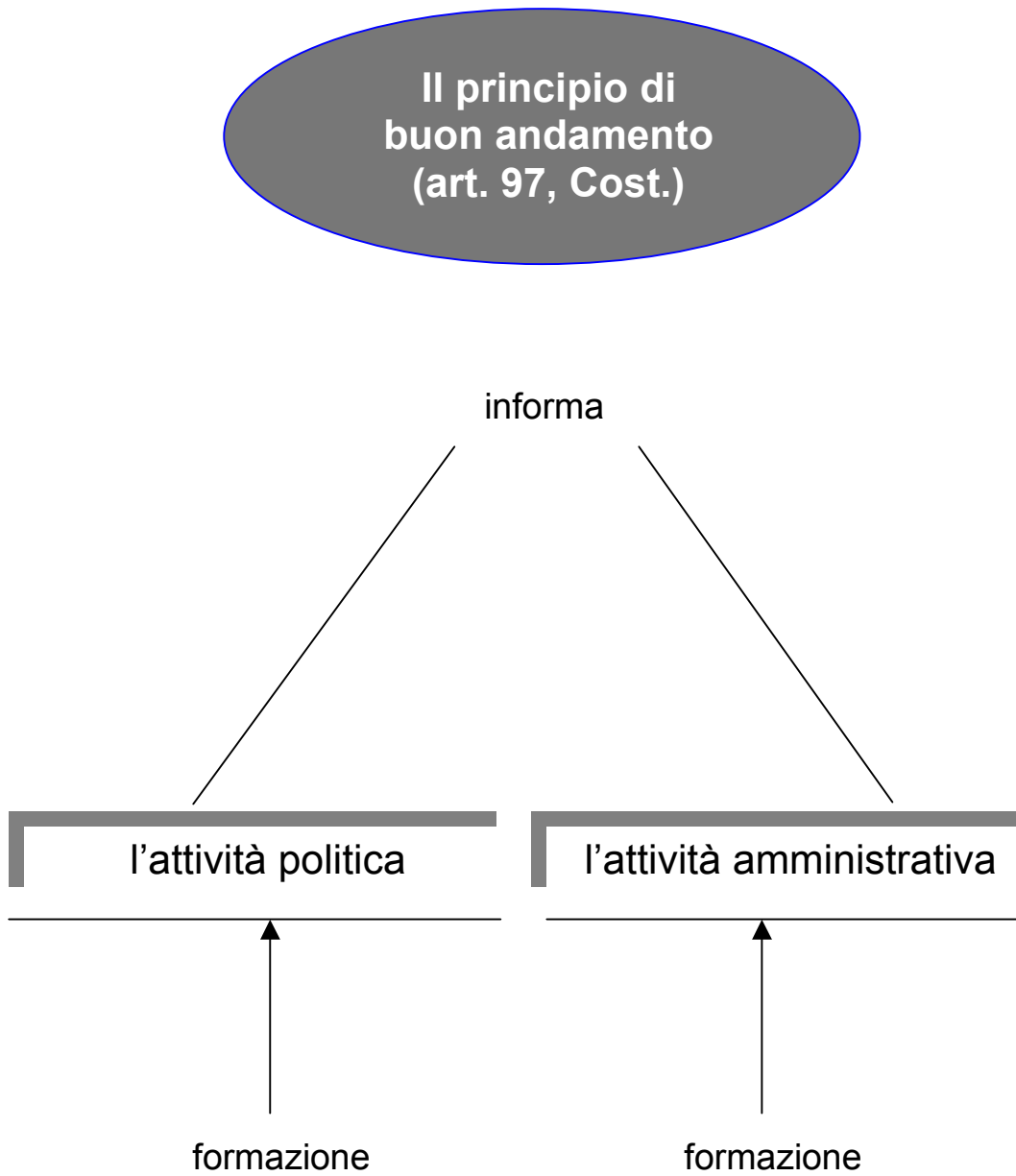
La guida dell'azione amministrativa

- Programmazione
(Consiglio dei Ministri – Comitati interministeriali)
- Atti di indirizzo e coordinamento
(Consiglio dei Ministri)

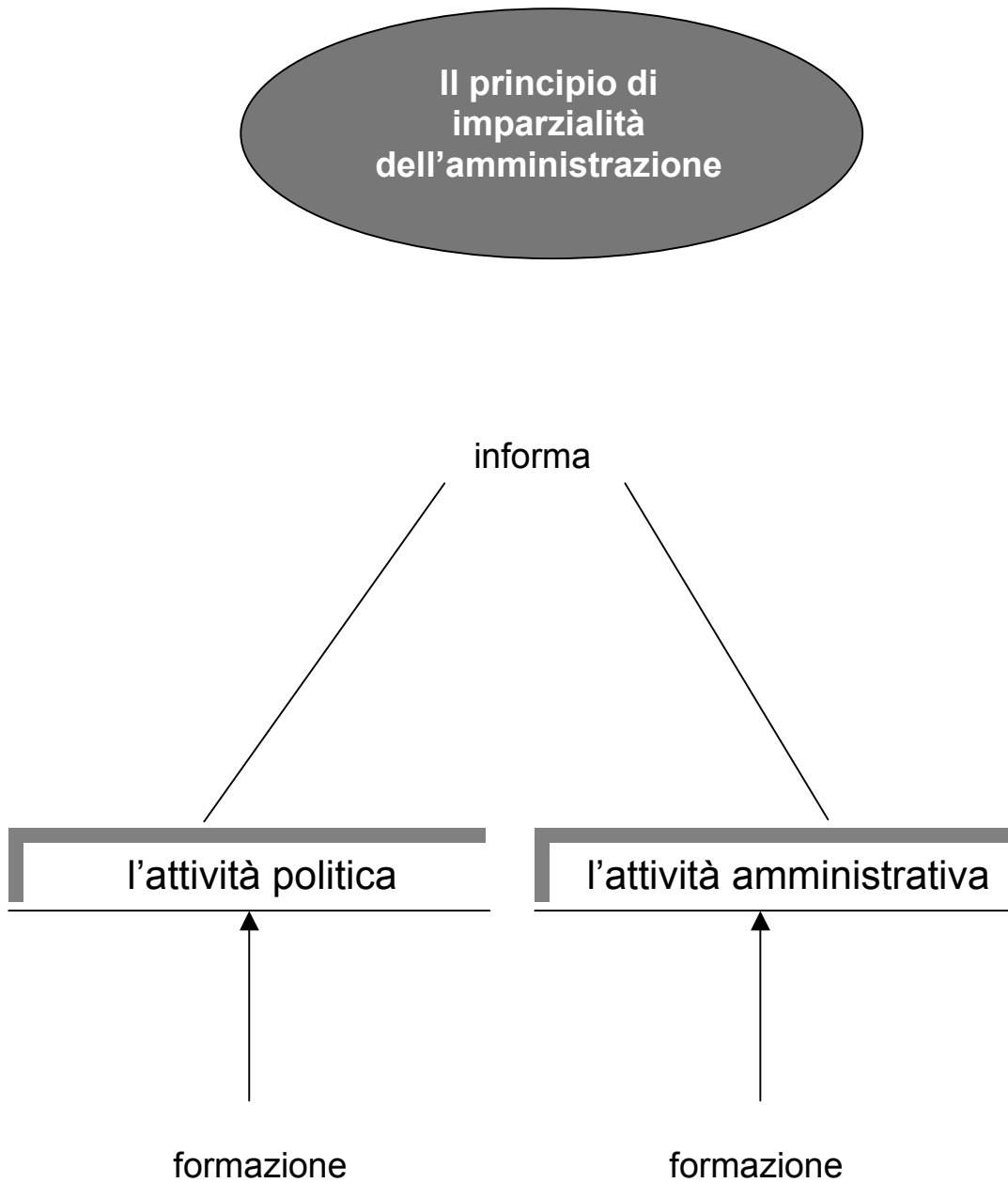
- Cultura di governo
(responsabili politici)
- Cultura manageriale
(responsabili amministrativi)



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**



a cura dell'Istituto "Max Weber"

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

I principi fondamentali

L'indipendenza delle
magistrature

ordinaria

amministrativa

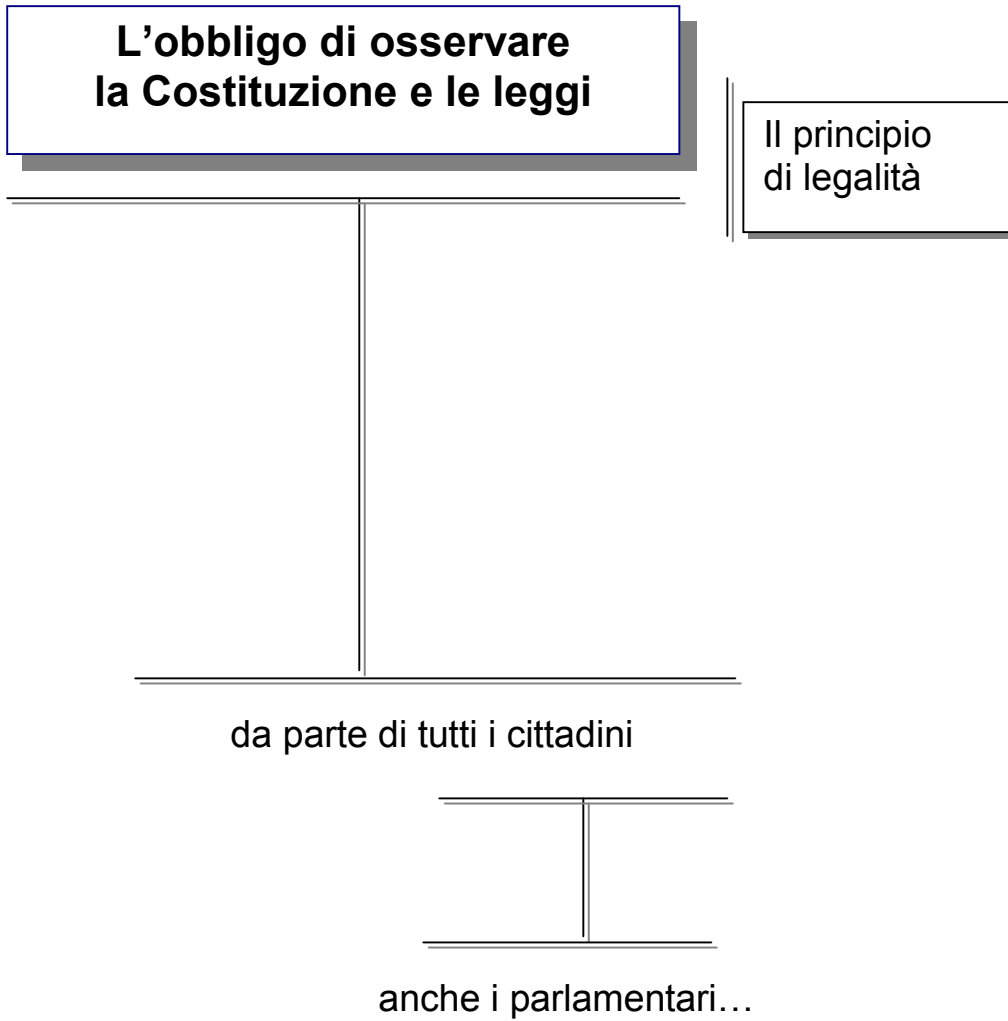
contabile

artt. 101, 104, Cost. (A.G.O.)

art. 100, 3° c., Cost. (Consiglio
di Stato / T.A.R.)

art. 100, 3° c., Cost. (Corte dei
conti)

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



Fonte: art. 54, 1° c..

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**

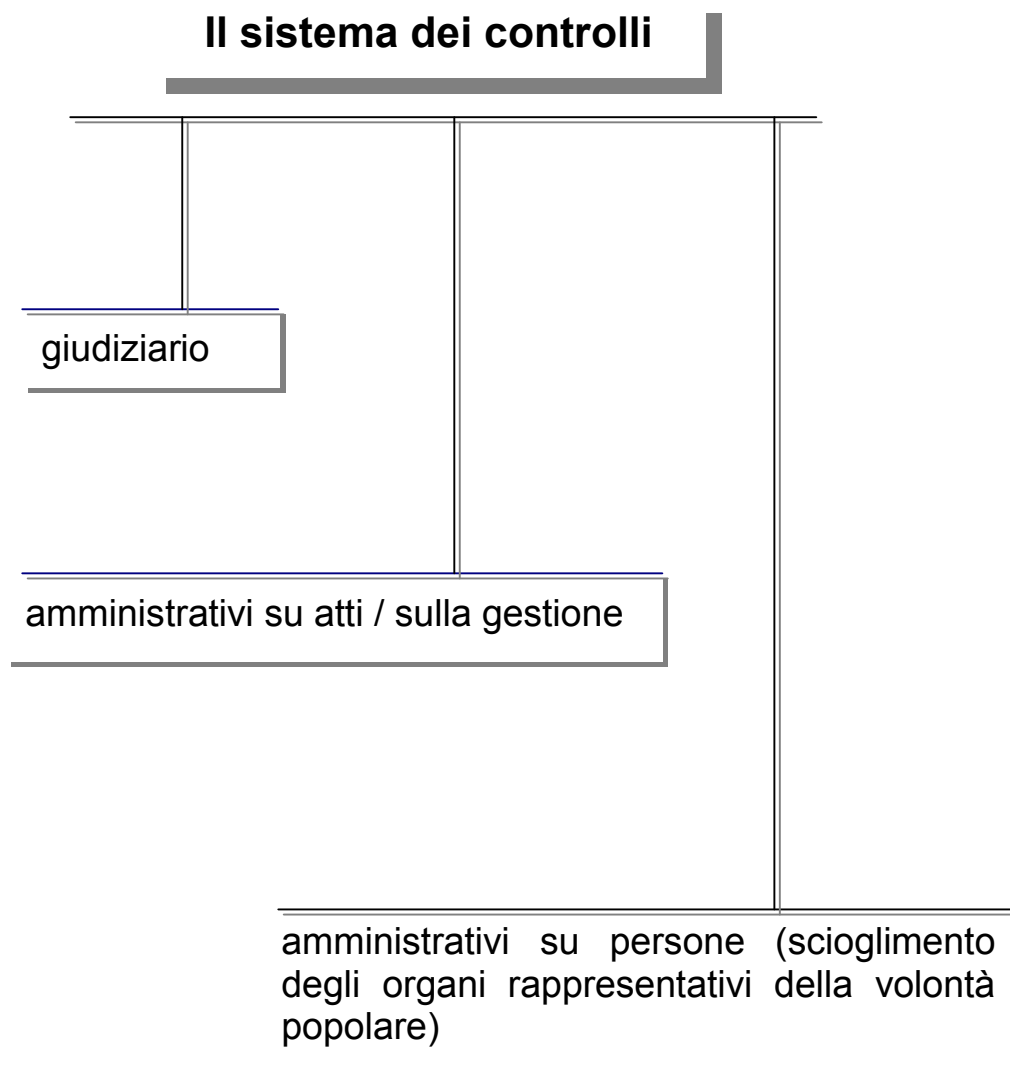
**Il potere giudiziario è
indipendente dal potere politico**

«I giudici sono soggetti soltanto alla legge»

Art. 101 Cost.

***La giustizia è amministrata in nome del
popolo.
I giudici sono soggetti soltanto alla legge.***

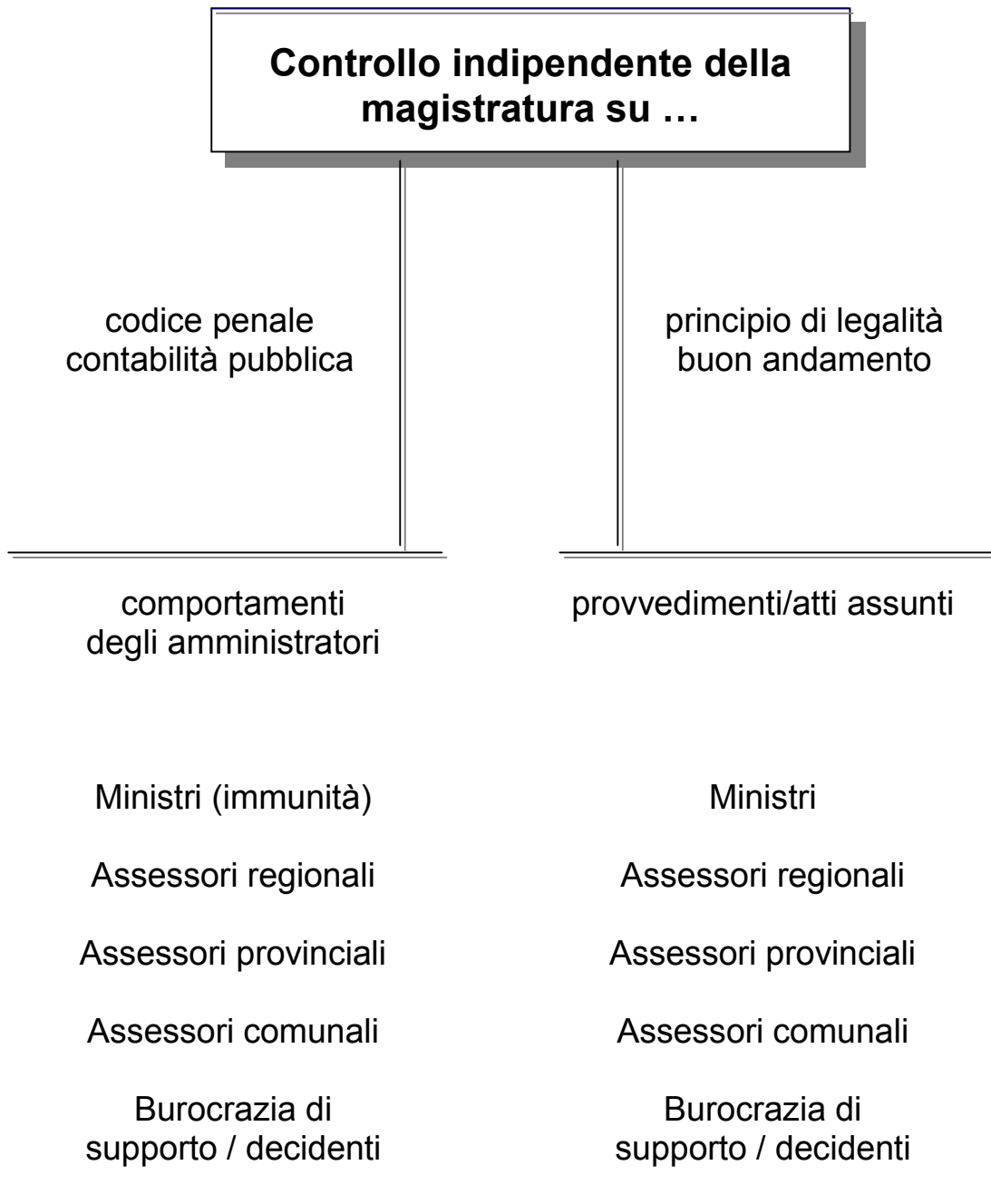
**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**



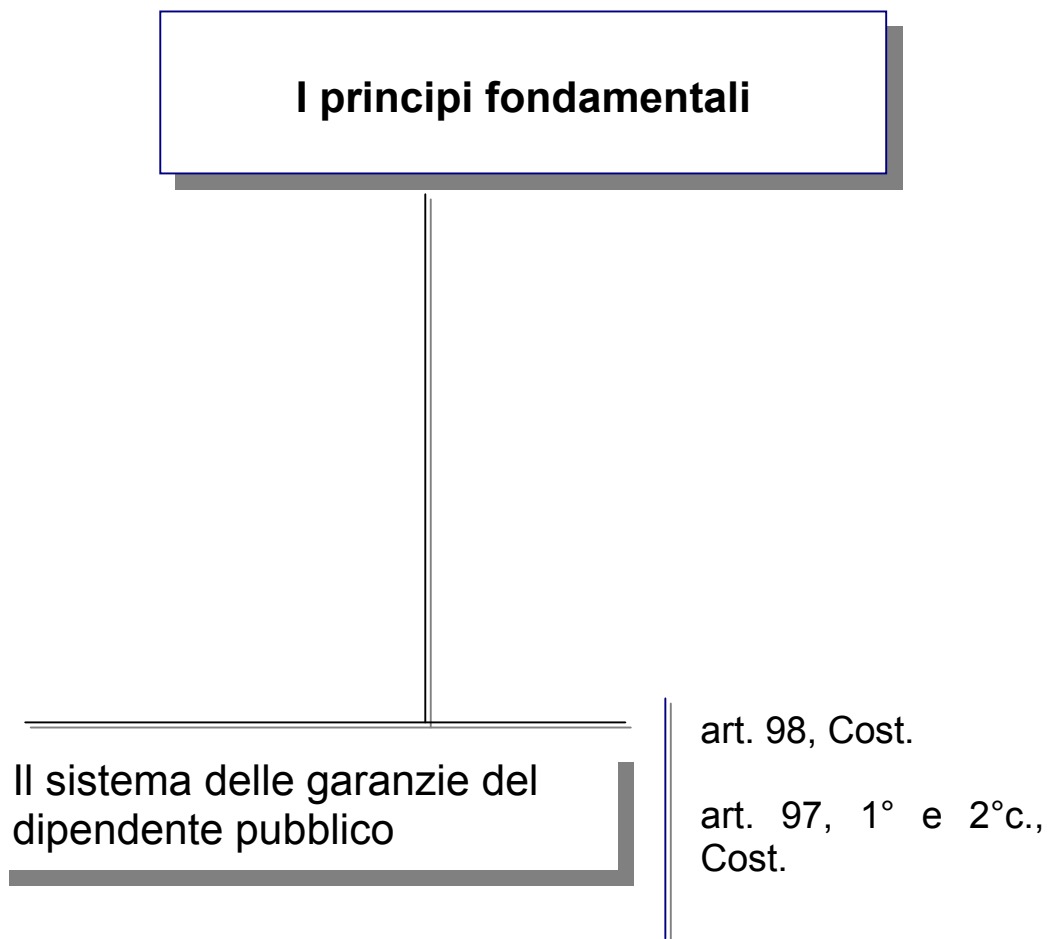
Tipologia di controlli

A. controllo giudiziario (A.G.O.)	penale reati contro la Pubblica amministrazione
B. controllo giudiziario (Consiglio di Stato → T.A.R.)	responsabilità amministrativa annullamento per vizi di legittimità
C. controllo giudiziario (Corte dei conti)	responsabilità amministrativa/contabile sulla gestione/danno all'Erario
D. controllo amministrativo (R.G.S. → Collegio dei revisori dei conti; Ispettorati)	responsabilità amministrativa/contabile

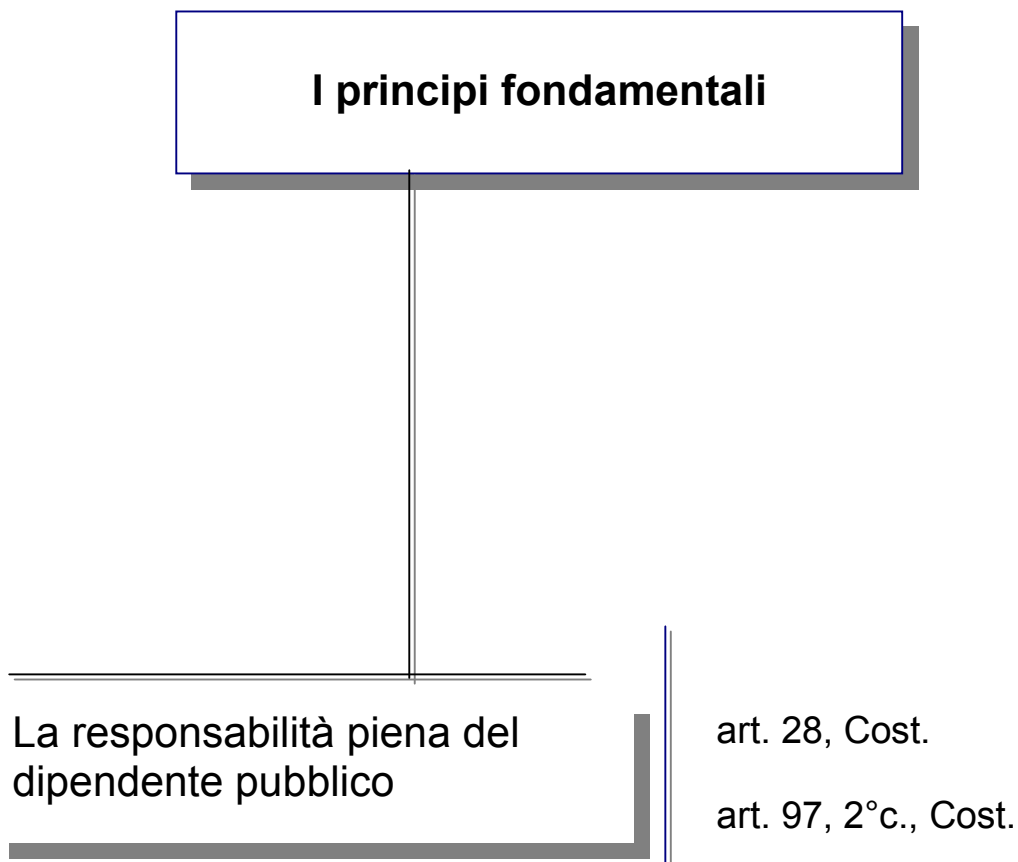
**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**



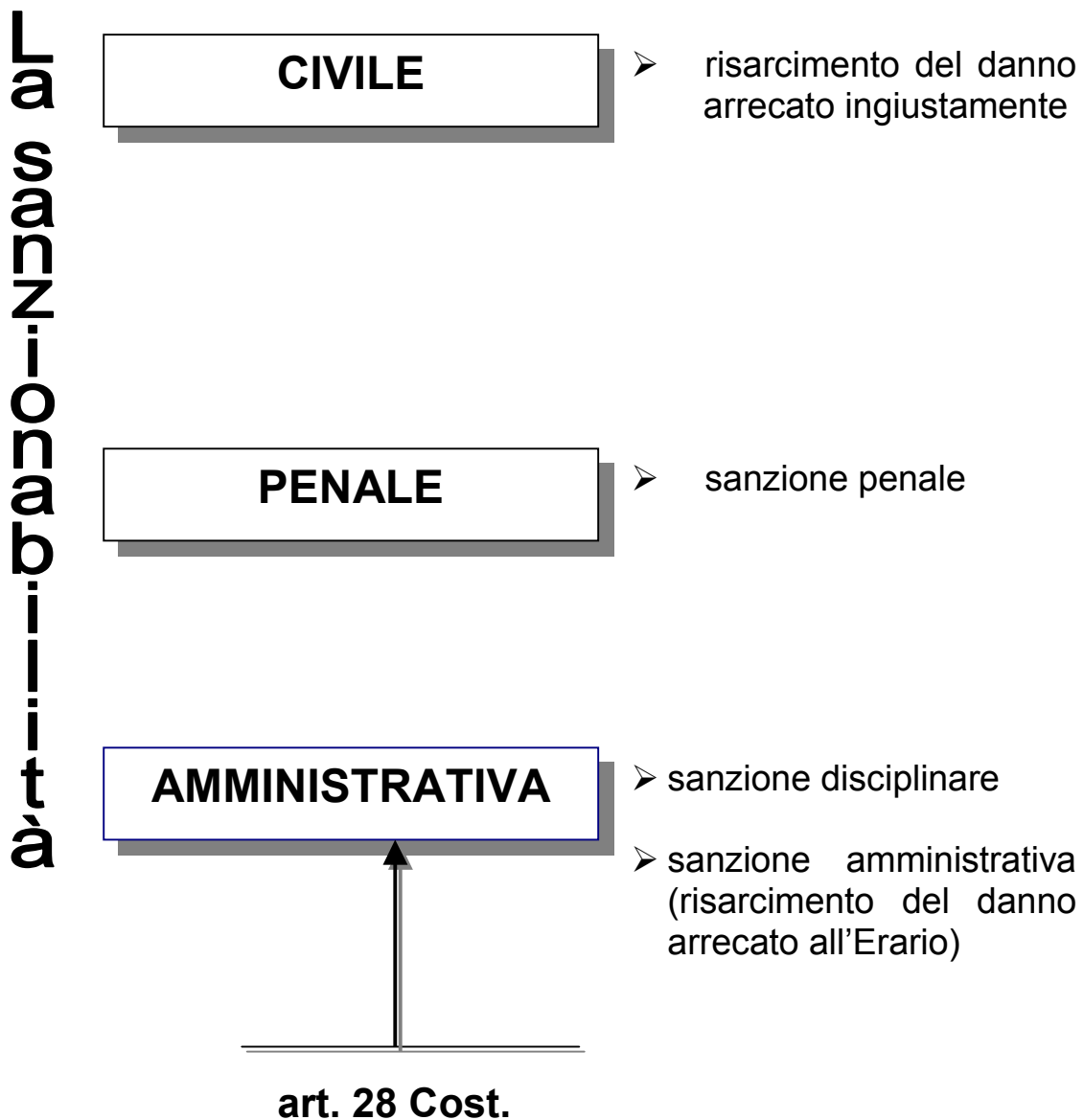
**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

[]

Legge nazionale
1. d.lgs. 3.2.1993, n. 29
2. d.lgs.30.3.2001, n. 165

- D.M. 31.3.1994
- D.M. 28.11.2000

[]

**Contratti collettivi
nazionali di lavoro**

Definizione dei comportamenti che determinano violazione dei doveri/dei divieti del dipendente pubblico e comportano l'irrogazione di una sanzione disciplinare

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

I principi fondamentali

```
graph TD; A[I principi fondamentali] --- B[La censurabilità degli atti/provvedimenti amministrativi posti in essere dalle burocrazie];
```

La censurabilità degli
atti/provvedimenti amministrativi
posti in essere dalle burocrazie

art. 113, Cost.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

I principi fondamentali

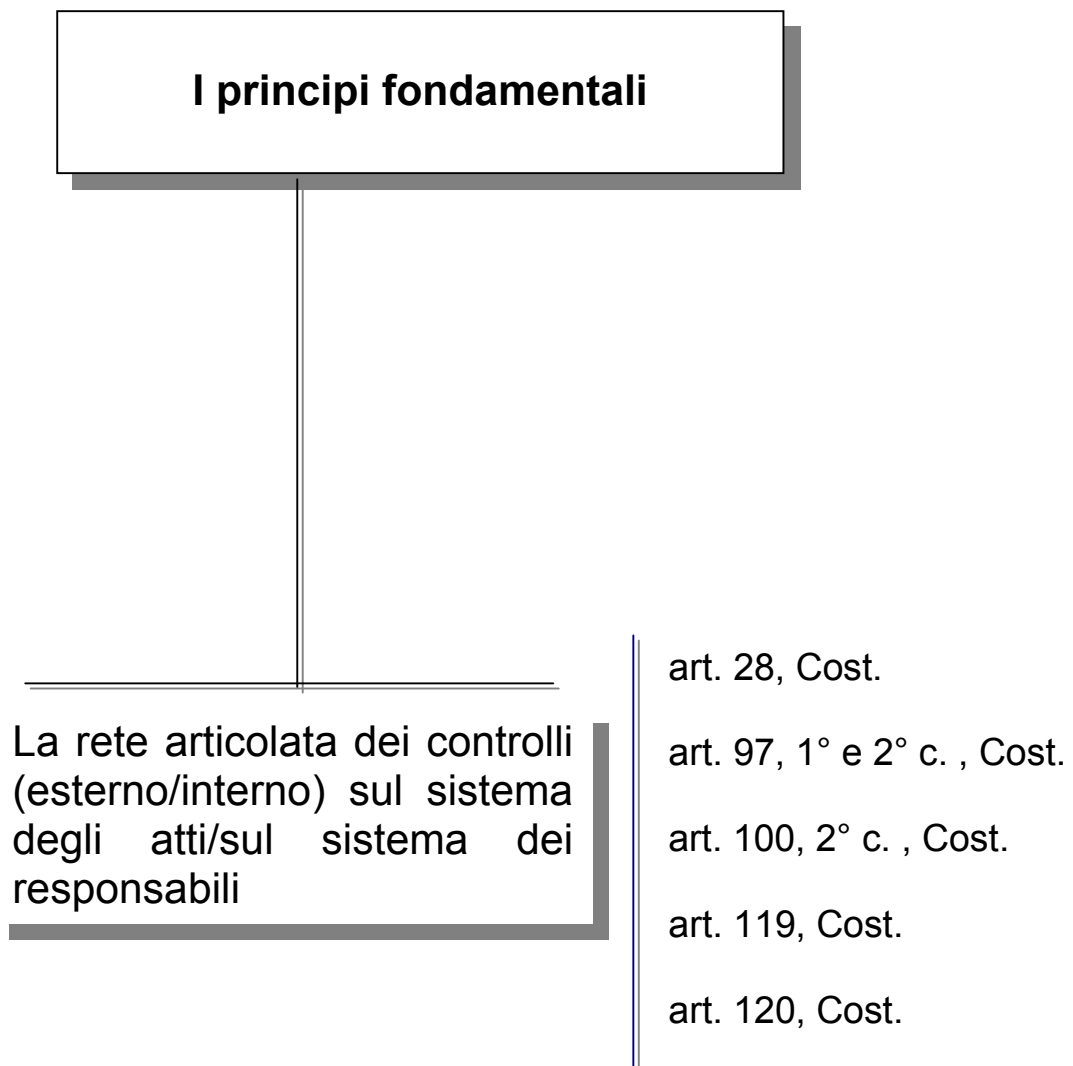
La trasparenza dei processi
decisionali ai vari livelli di
governo

art. 97, 1° c., Cost.

art. 111, 1° c., Cost.

art. 113, 1° e 2° c.,
Cost.

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**

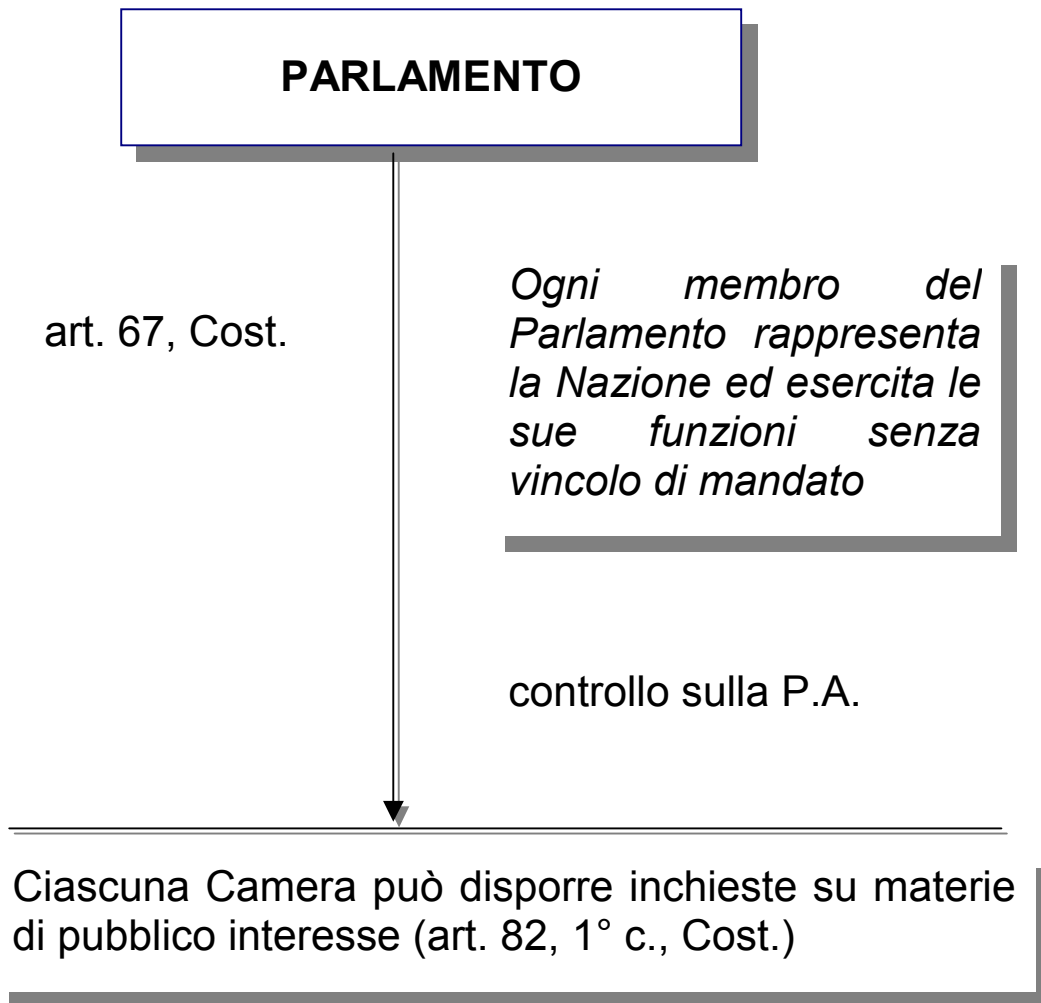


**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**

Le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate devono essere gestite nel rispetto dei principi del buon andamento/dell'imparzialità dell'amministrazione



**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali.**



a cura dell'Istituto "Max Weber".

**Il sistema etico nazionale.
I principi fondamentali (1948).**

Le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate devono essere gestite nel rispetto dei principi del buon andamento/dell'imparzialità dell'amministrazione



Art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Art. 66

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Art. 67

Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 68

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Art. 82

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della Autorità giudiziaria.

Art. 95

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene la unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

Art. 97

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Art. 100

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico - amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

Art. 101

La giustizia è amministrata in nome del popolo.
I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Art. 104

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti, negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

Art. 111

La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

(omissis)

Art. 113

Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della Pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 120

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

LE RIFORME, LE MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE E I PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

di Francesco Verbaro*

Sommario: 1. La rilevanza dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni (1.1. Introduzione – 1.2. Le proposte e i tentativi di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni centrali – 1.3. La legge n. 59 del 15 marzo 1997 e i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 30 luglio 1999) – 2. Il decreto legislativo n. 300 del 1999 (2.1. Il numero e l'individuazione dei Ministeri – 2.2. Le strutture organizzative) – 3. Il decreto legislativo n. 303 del 1999 (3.1. I compiti della Presidenza del Consiglio – 3.2. L'articolazione organizzativa) – 4. Le modifiche ai decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999 (4.1. Il decreto legge n. 217 del 2001 – 4.2. La legge delega n. 137 del 2002 e i decreti legislativi attuativi) – 5. I regolamenti di organizzazione e le dotazioni organiche (5.1. I regolamenti di organizzazione – 5.2. Le dotazioni organiche – 5.3. La verifica degli effettivi fabbisogni) – 6. Conclusioni (6.1. La necessità di un cambiamento – 6.2. Alcune criticità della situazione attuale – 6.3. Verso una nuova idea di amministrazione).

1. LA RILEVANZA DELL'ORGANIZZAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1.1. Introduzione

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni ha rappresentato uno degli aspetti maggiormente interessati dalla riforma di questi anni, in considerazione dell'esigenza di conseguire una razionalizzazione delle strutture e una maggiore efficienza delle stesse. E', infatti, attraverso un adeguato disegno organizzativo della propria struttura e un coerente utilizzo delle risorse umane, economico-finanziarie e tecnologiche che ogni amministrazione può accrescere l'efficienza e l'efficacia della propria azione e, quindi, migliorare la qualità dei servizi.

In relazione ai propri compiti istituzionali e, in particolare, all'ambito di governo, le amministrazioni pubbliche sono state organizzate secondo modelli diversi. In generale, a fasi storiche, contraddistinte da una eccessiva proliferazione di enti ed aziende statali, si sono succedute fasi contrassegnate da processi di privatizzazione, soppressione di enti inutili, razionalizzazioni ed accorpamenti, dettati da scelte e contingenze anche di natura economica generale, che hanno portato ad individuare tipologie organizzative maggiormente coerenti con la "costituzione economica" del momento. Spesso, anche nell'arco di brevi periodi, si è scelto di privatizzare o esternalizzare e poi di tornare verso forme pubblicistiche. Si pensi a tutto il processo che ha portato a creare o prevedere numerose agenzie attraverso il d.lgs n. 300/99 e a quante, di quelle lì previste, sono state di fatto create e quante abrogate. La presenza o la mancanza di una visione sul ruolo del "pubblico" si è riflessa ovviamente sui cambiamenti organizzativi; così come hanno inciso le maggiori o minori difficoltà finanziarie.

E', inoltre, vero che il cambiamento normativo non sempre ha prodotto un reale cambiamento organizzativo, il quale ha sovente risposto a logiche diverse, spesso autoreferenziali. Le amministrazioni centrali, ad esempio, sono state regolate da una disciplina disomogenea, dipendendo da una pluralità di fattori e di politiche, con continui e disorganici interventi, che nel passato hanno introdotto strutture organizzative con modelli di governo gerarchico-funzionali difformi, con unità di personale elevate, caratterizzate da ampi contingenti nelle categorie basse, non corrispondenti alla specificità dei compiti istituzionali loro affidati e, quindi, condizionando la dimensione e l'articolazione di un'organizzazione.

Studi aziendalistici, inoltre, che si sono soffermati sulle organizzazioni pubbliche negli ultimi anni, hanno fornito interessanti contributi, ma non hanno trovato adeguato spazio se non in seminari o in alcune commissioni, fermandosi dinanzi alle scelte di politica contingente o ai vincoli derivanti dalle relazioni sindacali del settore pubblico.

Fare il punto sulle norme, ma soprattutto sulle politiche, poste in essere in questi anni sull'organizzazione delle amministrazioni centrali, non deve apparire come un esercizio accademico

* Francesco Verbaro è dirigente generale del Dipartimento della funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri.

ma come una riflessione utile a supporto delle scelte e delle riforme che sono oggetto di studio e di dibattito politico in questi mesi, con particolare attenzione al problema dei costi della Pubblica Amministrazione e dell'attuazione del federalismo.

1.2. Le proposte e i tentativi di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni centrali

Nel periodo successivo all'emanazione della Costituzione repubblicana non è mai stata adottata una riforma organica dell'amministrazione centrale, con la evidente conseguenza che la sempre maggiore e frammentaria normativa ha determinato una vera e propria settorializzazione, con effetti non positivi anche sulle politiche di gestione del personale. Si pensi, ad esempio, alla differenziazione di alcuni istituti retributivi, operata non - come correttamente dovrebbe essere - in presenza dello svolgimento di funzioni diverse, ma solo in relazione alla semplice appartenenza alle differenti amministrazioni.

Questa situazione non ha però impedito il susseguirsi di una serie di analisi e proposte che sono spesso andate nella direzione di un profonda e ambiziosa riforma della realtà. Si ricordi, ad esempio, la proposta della fine degli anni cinquanta avanzata dall'Ufficio per la Riforma dell'amministrazione, guidato dal Sottosegretario Lucifredi; la Commissione Medici dei primi anni sessanta; il cosiddetto "Progetto 80" alla fine degli anni settanta. Ancora, il Rapporto Giannini sulla pubblica amministrazione, la successiva Commissione Piga, per arrivare agli anni ottanta durante i quali vennero avanzate alcune richieste di modifica costituzionale, con il conseguente ridisegno degli assetti organizzativi generali che avrebbero dovuto avere riflessi diretti anche sulla struttura e sui ruoli della Presidenza del Consiglio e dei dicasteri stessi. E' utile sottolineare come le predette proposte spesso partono da presupposti fra loro diametralmente opposti; infatti, in alcune si prevedono strutture unitarie e comuni a tutte le amministrazioni, per esempio quella del Segretario generale, in altre si prospettano articolazioni organizzative differenziate per gruppi di amministrazioni o, addirittura, per singolo ministero.

Sono, comunque, gli anni novanta quelli durante i quali le riforme strutturali ed organiche dell'organizzazione amministrativa vengono avviate e realizzate. Gli avvenimenti di questi anni, generando un radicale cambiamento nel tessuto sociale, culturale e politico dell'Italia, determinano le condizioni per un incisivo, quanto necessario, intervento di riforma nel settore pubblico, che comincia ad essere visto come strategico per la tenuta dell'intero sistema, anche a seguito della rilevanza assunta dal contenimento della spesa destinata all'apparato burocratico e dalla richiesta di efficacia ed efficienza nei servizi da erogare ai cittadini.

E' in questo quadro che interviene il collegato alla legge finanziaria per il 1993, prevedendo una specifica delega in materia di riforma dei ministeri finalizzata all'unificazione delle competenze di alcuni dicasteri rispetto a quattro ambiti funzionali: ambiente e territorio; economia; informazione, cultura e spettacolo; governo della spesa. Ulteriori criteri di delega erano quelli concernenti il riordino delle funzioni, al fine di evitare duplicazioni e frammentazioni, l'introduzione per tutti i ministeri della figura del Segretario generale e la ridefinizione della potestà regolamentare in materia di organizzazione. A tal proposito, venne predisposto anche uno schema di decreto attuativo che non poté essere emanato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, nel quale, tra l'altro, era stata prevista una riduzione a tredici del numero dei ministeri.

Era evidente come le strutture, in quel momento, non rispondessero ad esigenze funzionali, secondo principi di efficienza ed efficacia, ma ad esigenze politiche di parte, che comunque si rivelavano sempre più incompatibili dal punto di vista finanziario.

1.3. La legge n. 59 del 15 marzo 1997 e i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 30 luglio 1999

La riforma, interrotta sul nascere, riprende il suo cammino con la legge n. 59 del 1997, con la quale, in particolare con l'articolo 11, è attribuita al Governo una delega, tra l'altro, finalizzata a rivisitare e razionalizzare l'ordinamento ministeriale. Vengono conseguentemente emanati due decreti legislativi, nn. 300 e 303 del 1999, che rispettivamente ridisegnano, per la prima volta in maniera complessiva e coordinata, i Ministeri e la Presidenza del Consiglio.

Si tratta di una tappa significativa del più ampio processo di riforma avviato agli inizi degli anni novanta, che ha interessato tendenzialmente tre settori della vita pubblica: il sistema delle autonomie, l'organizzazione e l'attività amministrativa. Sin dalle tappe iniziali di questo percorso, quali sono le leggi nn. 142 e 241 del 1990 e la legge delega n. 421 del 1992, emerge una stretta correlazione tra i tre ambiti considerati, che trova un pieno riconoscimento nella legge n. 59 del 1997, la quale affronta per la prima volta congiuntamente il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. Siamo di fronte ad una scelta di politica del diritto che va considerata quale criterio di lettura dell'intera riforma organizzativa dell'amministrazione pubblica del nostro Paese, in una determinata fase storica in cui si mette in discussione per la prima volta in modo forte l'assetto ordinamentale del 1948, anche se "a costituzione invariata". La riforma del "modello ministeriale" viene affrontata intervenendo, inoltre, contestualmente sulla distribuzione delle competenze amministrative, sulle funzioni di controllo, sulla disciplina sul rapporto di impiego, sulla formazione e tenendo conto del rispetto degli obblighi comunitari (art. 12, comma 1, lett. f, della L. 59/1997).

In particolare, con il d.lgs. n. 300 del 1999 vengono ridisegnate le nuove competenze e funzioni dei dicasteri, ridotti a seguito degli accorpamenti dai precedenti 19 a 12, e le relative strutture che sono individuate al massimo livello in modo rigido per ogni ministero sulla base di sole due tipologie: Segretario generale e Direzioni generali o Capo dipartimento e Dipartimenti, all'interno dei quali sono previste le Direzioni generali. In aggiunta alle strutture di primo livello, vengono create, in alcuni specifici casi, strutture esterne al ministero denominate Agenzie, dotate di particolare autonomia gestionale ed operativa, con l'obiettivo di alleggerire le strutture ministeriali.

Viene poi prevista la creazione degli Uffici Territoriali di Governo (UTG), organi preposti a coordinare l'esercizio delle competenze statali degli uffici periferici dei singoli ministeri, con esclusione di quelle degli Affari esteri, della Giustizia, della Difesa, del Tesoro e delle Finanze, della Pubblica Istruzione e dei Beni e Attività culturali, per le quali è mantenuta una autonoma articolazione a livello regionale. Tuttavia, l'effettiva riduzione dei ministeri - scelta non indolore - viene rinviata all'inizio della successiva legislatura e, quindi, dal giugno 2001.

Con il secondo decreto legislativo, il n. 303 del 1999, si procede alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale è chiamata ad assicurare il necessario supporto allo svolgimento del compito di direzione della politica generale di governo da parte del Presidente del Consiglio. Una struttura di questo tipo, non dovendo svolgere istituzionalmente compiti gestionali, viene conseguentemente disegnata secondo uno schema diverso da quello dei ministeri con la contemporanea presenza del Segretario generale e dei Dipartimenti, a dimostrazione che il fine perseguito è quello di creare un sistema nel quale la Presidenza del Consiglio sia il centro di indirizzo e coordinamento dell'attività dei ministeri.

Molte strutture vengono "esternalizzate", ma rimane probabilmente irrisolto il problema, ancora oggi attuale, dei Dipartimenti con al vertice dei Ministri senza portafoglio, che per le loro caratteristiche richiedono strutture poco compatibili con l'idea di una Presidenza del Consiglio "essenziale", analoga al modello inglese.

2. IL DECRETO LEGISLATIVO N. 300 DEL 1999

2.1. Il numero e l'individuazione dei Ministeri

Può essere utile ricordare nel dettaglio le principali novità introdotte dai provvedimenti precedentemente citati, iniziando ad evidenziare il numero dei ministeri previsti e i criteri in base ai quali sono stati dettati i relativi accorpamenti.

I Ministeri e il decreto legislativo n. 300/99

Situazione precedente al d.lgs. n. 300/1999

Situazione successiva al d.lgs. n. 300/1999

1	Ministero degli affari esteri	Ministero degli affari esteri
2	Ministero dell'interno	Ministero dell'interno
3	Ministero della giustizia	Ministero della giustizia
4	Ministero della difesa	Ministero della difesa
5	Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica Ministero delle finanze	Ministero dell'economia e delle finanze
6	Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato Ministero delle comunicazioni Ministero del commercio con l'estero Dipartimento del turismo della PCM	Ministero delle attività produttive
7	Ministero per le politiche agricole	Ministero delle politiche agricole e forestali
8	Ministero dell'ambiente Direzione generale difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
9	Ministero dei lavori pubblici Ministero dei trasporti e della navigazione Dipartimento per le aree urbane della PCM	Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti
10	Ministero del lavoro e della previdenza sociale Ministero della sanità Dipartimento degli affari sociali della PCM	Ministero del lavoro, della salute e politiche sociali
11	Ministero della pubblica istruzione Ministero dell'università e ricerca scientifica e tecnologica	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
12	Ministero per i beni e le attività culturali	Ministero per i beni e le attività culturali

Il primo aspetto da sottolineare è quello riguardante l'unificazione di alcuni ministeri. Questa operazione è stata resa possibile dall'individuazione di una serie di aree funzionali omogenee, idonee a riorganizzare le amministrazioni centrali sulla base di competenze unitarie e complementari, evitando le precedenti frammentazioni e garantendo una univoca assunzione di responsabilità politica nei settori così delineati.

Parimenti ad altre esperienze dei più importanti paesi europei, si è proceduto all'accorpamento delle amministrazioni delle finanze e del tesoro nell'unico Ministero dell'economia e finanze, creando in tal modo una struttura deputata a governare unitariamente le politiche di entrata e di spesa. Questa scelta è stata oggetto ultimamente di molteplici critiche basate sull'accentramento di potere che la stessa determina nelle mani di un unico ministro. Tali considerazioni appaiono, però, più generate da situazioni ed opinioni contingenti (quali, per esempio, particolari condizioni politiche) che da precise valutazioni funzionali e organizzative.

Nel Ministero delle attività produttive sono confluite tutte le amministrazioni che si occupano del coordinamento delle iniziative riguardanti la cosiddetta "economia reale" (Ministeri dell'industria, delle comunicazioni, del commercio con l'estero), con l'esclusione, peraltro poco coerente, del Ministero per le politiche agricole. Tale concentrazione consente ad una unica istituzione di elaborare unitariamente le linee strategiche per la realizzazione della politica economica e industriale.

Per quanto riguarda poi il territorio, viene istituito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che unifica le competenze del Ministero dei lavori pubblici, di quello dei trasporti e della navigazione e del Dipartimento delle aree urbane della Presidenza del Consiglio, creando, anche in questo caso, una struttura unitaria per la gestione delle politiche generali riguardanti l'assetto del territorio e le relative infrastrutture. Sempre in materia di territorio, invece, la competenza sulla tutela dell'ambiente è assegnata all'apposito Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

La descritta scelta unificatrice ha indotto il legislatore a istituire un unico ministero deputato a predisporre e realizzare le politiche di "welfare" (Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), accorpando i vecchi ministeri preposti a tali compiti.

Infine, va ricordata la creazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che ha unito i due precedenti dicasteri nella logica di gestione unitaria delle politiche scolastiche ed universitarie e di rispetto delle autonomie.

Le altre amministrazioni centrali sono state, invece, interessate da una più generale ridefinizione del proprio ruolo in relazione ai nuovi assetti istituzionali. In particolare, se il Ministero degli affari esteri si configura come centro di elaborazione della politica estera e della tutela degli interessi italiani all'estero, perdendo il ruolo di principale interlocutore nei rapporti con l'Unione Europea, il Ministero dell'interno, invece, con la creazione degli uffici territoriali di governo, viene dotato di articolazioni capaci di rapportarsi più correttamente con i vari livelli di governo del territorio, dove si assiste ad un accrescimento dell'autonomia e della responsabilità regionale e locale.

Infine, il Ministero della giustizia è oggetto per la prima volta di una riforma che non riguarda come in passato solo il sistema giudiziario, ma che si inserisce nel più ampio movimento che investe tutte le altre amministrazioni centrali. Si tratta, pertanto, di un intervento volto a privilegiare gli aspetti organizzativi e le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini.

Un progetto ambizioso, quindi, rispetto alla storia dell'amministrazione italiana, ma portato avanti ancora secondo un approccio tradizionale non considerando, appieno, i rapporti con l'Unione Europea, il rafforzamento delle autonomie locali e la perdita di funzioni a loro favore, l'impatto delle nuove tecnologie informatiche sull'organizzazione del lavoro e il modo di "fare amministrazione". Un progetto che avrebbe richiesto nella fase della sua implementazione una valutazione anche alla luce del principio di "sussidiarietà orizzontale", proprio al fine di verificare ciò che sarebbe opportuno continuare "a fare" e quello, invece, che occorrerebbe reperire sul mercato o da altri soggetti. Verifica importante nel disegnare la nuova struttura, soprattutto nell'era delle esternalizzazioni e del contracting out.

2.2. Le strutture organizzative

L'organizzazione dei singoli ministeri è ricostruita, secondo una corretta definizione della dottrina, come un "sistema a geometria variabile" costituito da un nucleo centrale comune a tutti e da una serie di strutture variabili nell'ambito di tipologie predefinite. Il nucleo centrale dei ministeri è composto dal vertice politico, dagli apparati di supporto delle funzioni di indirizzo e direzione politica e dalle unità di primo livello. E' proprio nell'ambito di tali ultime strutture che sono delineate le differenti articolazioni organizzative. Infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 300/99, nella sua versione originaria, individua per tutti i ministeri quali strutture di primo livello i Dipartimenti o le Direzioni generali.

Per i Ministeri degli Affari esteri, della Difesa e per i Beni e le Attività culturali, le Direzioni generali rappresentano le strutture apicali. In questo caso, è istituito l'ufficio del Segretario generale che, posto alle dirette dipendenze del Ministro, assicura il coordinamento dell'azione amministrativa provvedendo, altresì, all'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza dell'organo politico.

I Dipartimenti sono previsti per il Ministero dell'Interno, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, delle Attività produttive, delle Politiche agricole e forestali, dell'Ambiente e della tutela del territorio, delle Infrastrutture e dei trasporti, del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali ed, infine, dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Le strutture dipartimentali, ai sensi del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 300/99, sono costituite "per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle

funzioni del ministero. Ai dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.” Inoltre, in queste strutture, è la figura del Capo dipartimento che, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell’amministrazione, svolge i compiti di coordinamento e di direzione in attuazione delle direttive del Ministro. Da esso dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel Dipartimento stesso. La differenza, pertanto, rispetto alle strutture con segretariato generale si fonda sulla presenza di aree omogenee in termini di indirizzo e compiti istituzionali.

Un discorso a parte merita, infine, l’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione, che, se pur non sempre coinvolti dalle norme di modifica del d.lgs. n. 300/99, hanno subito un sensibile incremento, soprattutto a livello di figure dirigenziali. Un incremento che ha portato di fatto, da un lato, ad una maggiore ingerenza del “livello politico” sull’amministrazione e, dall’altro, ad una forte aspettativa di stabilizzazione (in deroga alle procedure previste dall’art. 28 del d.lgs. n. 165/2001) da parte di questi dirigenti, spesso definibili tali solo dal punto di vista del trattamento economico, provenienti in gran parte dall’esterno.

Sono previsti, inoltre, per alcune amministrazioni, anche organismi di primo livello esterni al ministero che assumono la configurazione di agenzie, strutture mutate dai modelli anglosassoni e improntate a criteri di efficacia e di efficienza, sottoposte comunque agli stessi poteri di indirizzo e vigilanza che il Ministro esercita nei confronti delle altre strutture di analogo livello del dicastero, quali i dipartimenti o le direzioni generali. Alle agenzie vengono attribuiti compiti relativi allo svolgimento di funzioni tecnico-operative, riguardanti settori nei quali esiste per il carattere tecnico-produttivo di questi compiti un alto impatto sui cittadini e sugli altri livelli di governo.

La tabella che segue elenca tali agenzie, indicando da quale amministrazione sono vigilate e quali sono i riferimenti normativi contenuti nel d.lgs. n. 300/99.

Ministero difesa	→	Agenzia Industrie difesa	art. 22
Ministero attività produttive	→	Agenzia per le normative ed i controlli tecnici	art. 31
		Agenzia per la proprietà industriale	art. 32
Ministero ambiente e tutela territorio	→	Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici	art. 38
Ministero infrastrutture e trasporti	→	Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture	art. 44
Ministero economia e finanze	→	Agenzia delle entrate	art. 62
		Agenzia delle dogane	art. 63
		Agenzia del territorio	art. 64
		Agenzia del demanio	art. 65
Ministero istruzione, università e ricerca Ministero lavoro e previdenza sociale	→	Agenzia per la formazione e l’istruzione professionale	art. 88

Il mancato decollo di queste strutture è dipeso anche dall’incapacità delle amministrazioni di accorpate e sopprimere precedenti strutture, al fine di dare un ruolo o un significato alle agenzie previste. Esternalizzare una direzione generale o sopprimere un ente o un comitato risulta un’operazione difficile, soprattutto se è da coniugare con un processo di forte “regionalizzazione” dei compiti e delle funzioni statali.

Le scelte organizzative analizzate tendono, invece, ad interpretare ed applicare al meglio la distinzione, voluta dal legislatore, tra politica ed amministrazione. Al vertice politico, pertanto, sono affidati i compiti e le funzioni di indirizzo e controllo, mentre quelli di amministrazione e gestione rientrano nelle attribuzioni tipiche degli organi amministrativi.

L'articolazione dell'amministrazione periferica è, viceversa, affidata in generale agli Uffici territoriali del governo che rispondono direttamente al Governo nel suo complesso (tali strutture sono, infatti, significativamente affidate ai Commissari di Governo presso le singole Regioni), tranne per le strutture periferiche delle amministrazioni indicate nel comma 5 dell'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, che continuano ad avere specifiche articolazioni sul territorio a livello regionale.

Per la prima volta, si prende in considerazione anche il processo in atto riguardante il decentramento amministrativo, attivato con la Legge n. 59/97 e con i decreti legislativi attuativi n. 469/97 e n. 112/98, mentre non facile appare in generale un'analisi e una revisione dei compiti alla luce dei processi di semplificazione e dei piani di *e-government*.

Per quanto riguarda, infine, l'organizzazione interna dei Ministeri, questa è demandata dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/99 a specifici regolamenti, emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con cui vengono definite anche le dotazioni organiche. Procedura che appare oggi eccessivamente complessa e rigida per rispondere alle esigenze di adeguamento flessibile delle strutture.

3. IL DECRETO LEGISLATIVO N. 303 DEL 1999

3.1. I compiti della Presidenza del Consiglio

La nuova organizzazione ministeriale non può non essere considerata unitariamente alla riforma che ha interessato la Presidenza del Consiglio: non solo perché entrambe nascono dalla medesima legge delega, ma soprattutto perché sono entrambe frutto, per la prima volta, di un disegno unitario, in base al quale la Presidenza svolge compiti e funzioni di indirizzo, impulso, coordinamento e direzione generale, mentre i Ministeri operano nell'ambito di settori specifici. In relazione alle competenze così delineate, la Presidenza non svolge attività di gestione in senso stretto, sicché tutte quelle funzioni che nel corso degli anni, per una serie di numerosi e non sistematici interventi legislativi, erano ad essa affluite, vengono dismesse a favore delle amministrazioni che gestiscono, ora, unitariamente, quei settori. L'art. 10 del d.lgs. n. 303/99 prevede il passaggio di tali competenze, comprensive delle relative strutture e risorse finanziarie, materiali ed umane, dalla Presidenza ai singoli Ministeri, disciplinandone al contempo l'attribuzione in tempi differenziati: per alcune, incardinate in strutture affidate su delega del Presidente del Consiglio a Ministri con portafoglio, il passaggio avviene con l'entrata in vigore del predetto decreto legislativo, per altre dall'emanazione di apposito DPCM, per altre ancora dall'inizio della nuova legislatura. Si tratta di una riorganizzazione finalizzata a creare una struttura principalmente votata a supportare l'attività del Presidente del Consiglio nella direzione della politica generale del Governo. Difatti, le funzioni, elencate nell'art. 2 del d.lgs. n. 303/99, che la Presidenza deve svolgere, sono essenzialmente quelle tipiche della struttura di staff, dovendo esplicarsi in atti ed azioni mirate ad esercitare i poteri di indirizzo e controllo, nonché di impulso e direzione.

3.2. L'articolazione organizzativa

La Presidenza del Consiglio nello svolgimento delle proprie funzioni gode di una autonomia organizzativa molto più marcata rispetto a quella dei Ministeri.

Infatti, l'art. 7 del d.lgs. n. 303/99 stabilisce che "il Presidente individua con propri decreti le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale" e "determina le strutture della cui attività si avvalgono i Ministri o Sottosegretari da lui delegati", indicando "il numero massimo degli uffici in cui si articola ogni Dipartimento e dei servizi in cui si articola ciascun ufficio. Alla organizzazione interna delle strutture medesime provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, il Segretario generale ovvero il Ministro o Sottosegretario delegato". Questo disegno organizzativo segna, dunque, la differenza con il modello ministeriale: si ha la contemporanea

presenza della figura del Segretario generale e dei Dipartimenti, con i relativi Capi dipartimento che acquistano diversa rilevanza a seconda che la struttura che loro dirigono sia delegata o meno dal Presidente ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario; in tal caso, rispondono a quest'ultimo e, quindi, in mancanza di delega è il Segretario generale il loro riferimento amministrativo. Una ulteriore differenza, motivata dalla massima flessibilità che il tipo di struttura deve perseguire, concerne la scelta dello strumento normativo a cui affidare l'organizzazione interna. Mentre per i Ministeri l'individuazione del numero delle unità di primo livello è operata a livello primario, demandando al regolamento, ai sensi dell'art. 17, comma 4bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'organizzazione di dettaglio e a un decreto ministeriale l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, il d.lgs. n. 303/99, invece, prevede come strutture obbligatorie il Segretariato generale e i Dipartimenti individuati agli articoli 3, 4 e 6, rinviando viceversa per lo svolgimento di tutte le altre funzioni, elencate all'art. 2, alle autonome scelte del Presidente attuate mediante decreti dello stesso, strumenti normativi molto più rapidi nella predisposizione ed emanazione. Sempre in questa direzione, va ricordato che, per lo svolgimento di specifici compiti o il raggiungimento di particolari risultati o programmi, il Presidente, con proprio decreto, può istituire, per un periodo determinato, apposite strutture di missione. Si tratta in questo caso di una interessante innovazione che risponde in modo adeguato alle esigenze di flessibilità sentite oggi dalle amministrazioni e che potrebbe trovare utile attuazione anche nelle strutture ministeriali.

4. LE MODIFICHE AI DECRETI LEGISLATIVI NN. 300 e 303 DEL 1999

4.1. Il decreto legge n. 217 del 2001

La definitiva entrata in vigore della riforma organizzativa delle amministrazioni centrali, operata con i decreti legislativi esaminati, doveva avvenire a decorrere dalla data di inizio della legislatura, successiva a quella nella quale i decreti stessi erano stati emanati. Tuttavia, il nuovo Governo valutando non adeguata ed idonea la modifica operata, si trova ad intervenire in tempi ristretti con una decretazione d'urgenza, il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001, n. 317, che apporta alcune modifiche al d.lgs. n. 300 del 1999. In particolare, è incrementato il numero dei Dicasteri, che sono portati a 14, e di conseguenza sono ricostituiti il Ministero delle comunicazioni e il Ministero della salute, precedentemente accorpati, rispettivamente, al Ministero delle attività produttive e al Ministero del *welfare*.

La scelta operata può apparire guidata più da necessità di ordine politico che da effettivi bisogni organizzativi. Tuttavia, non può non essere sottolineata la difficoltà di ricondurre a poche unità settori rilevanti, gestiti in modo fortemente autonomo quali, appunto, quelli della sanità e delle comunicazioni. Settori sui quali incidono processi più ampi di riforma e ridisegno degli attuali livelli di governo e di equilibrio tra i vari poteri istituzionali, soprattutto in mancanza di una visione chiara relativamente all'articolazione interna di tali strutture (ruoli dei Dipartimenti).

I nuovi Ministeri, pertanto, come individuati dal modificato art. 3 del d.lgs. n. 300 del 1999, 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 delle attività produttive;
- 7) Ministero delle comunicazioni;
- 8) Ministero delle politiche agricole e forestali;
- 9) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;
- 10) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- 11) Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- 12) Ministero della salute;
- 13) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- 14) Ministero per i beni e le attività culturali.

4.2. La legge delega n. 137 del 2002 e i decreti legislativi attuativi

Il Governo, a seguito di un'attenta analisi di quella che era la struttura organizzativa dei Ministeri, ha ritenuto necessario riproporre un intervento normativo che consentisse di effettuare una serie di modifiche atte a rendere le strutture governative più rispondenti alle loro finalità. E' stata così emanata la legge delega 6 luglio 2002, n. 137, la quale ha previsto, tra l'altro, la possibilità per il Governo di adottare dei decreti legislativi correttivi o modificativi dei predetti decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, utilizzando i principi e le procedure individuate dalla legge n. 59 del 1997. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto il 23 gennaio 2004, consentendoci oggi di fare un primo bilancio e qualche interessante comparazione.

L'emanazione di tale norma ha comportato una profonda e radicale modifica dell'organizzazione ministeriale disegnata dal d.lgs. 300/99, incidendo fortemente sulle articolazioni interne di primo livello di alcuni dicasteri.

Se nell'esercizio delle deleghe, ai sensi della legge n. 59/97, era stato istituito un unico centro di regia, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che, congiuntamente alle singole amministrazioni, aveva guidato tutto il processo di riforma secondo canoni comuni e condivisi, l'attuazione di questo ulteriore potere delegato non è stata, invece, gestita in modo unitario, anche a causa dei cambiamenti che hanno interessato la guida politica del Dipartimento della Funzione Pubblica.

A differenza della precedente scelta normativa, concretizzatasi in ordine all'organizzazione ministeriale con l'emanazione di un unico decreto legislativo, il n. 300/99, le modalità attraverso le quali sono state attuate le deleghe sulla modifica del d.lgs n. 300/99 sono state diverse e tra loro poco coordinate, contribuendo a rendere poco chiaro e leggibile il quadro generale di intervento. Dai provvedimenti attuativi appare evidente che ogni singola amministrazione, attraverso differenti decreti legislativi, ha operato secondo distinte e particolari esigenze, al punto che il d.lgs n. 300/99 è stato, di recente, modificato anche in via di urgenza per il Ministero della Difesa con il decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, prevedendo tra l'altro una nuova direzione generale. Un metodo discutibile, senz'altro, sia per la natura dei provvedimenti che per il contenuto degli stessi, che non hanno fatto altro che rafforzare il processo di "balcanizzazione" dell'ordinamento dei ministeri.

Tanto emerge già dal d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, che, diretto prevalentemente a disciplinare i compiti e le funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ha introdotto alcune modifiche di carattere generale, attraverso le novelle degli artt. 3 e 6 del d.lgs. n. 300/99, riguardanti tutte le strutture. È stata, infatti, eliminata la previsione normativa che distingueva tra i Ministeri che avevano i Dipartimenti quali strutture di primo livello e, quelli, invece, organizzati per Direzioni generali e che, conseguentemente, erano dotate della figura del Segretario generale. Ora, l'attuale art. 3 prevede che nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello, alternativamente, o i Dipartimenti o le Direzioni generali, e che "nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da Dipartimenti non può essere istituita la figura del Segretario generale." A tal proposito, il modificato art. 6 dispone che "nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da Direzioni generali può essere istituito l'ufficio del Segretario generale". Sembrerebbe, da una prima e non sistematica lettura del testo, che, per quanto riguarda l'individuazione delle strutture in cui si articolano i singoli Dicasteri, si sia passati da una sua definizione a livello normativo primario ad una da operarsi attraverso i singoli regolamenti di organizzazione.

Tuttavia, è prevalsa la scelta di individuare le strutture di primo livello con norme primarie, nell'ambito delle previsioni relative ai singoli ministeri, che ne determinano il numero massimo, così come correttamente operato dai decreti adottati e dai procedimenti in corso di adozione. Conseguentemente, i relativi regolamenti di organizzazione, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 300/99, hanno poi potuto disciplinare attività, articolazioni e funzioni. Per completezza, occorre però rilevare che solo nel caso del Ministero del lavoro il decreto legislativo di modifica, nell'eliminare i Dipartimenti e nel prevedere come strutture di primo livello le Direzioni generali, non ne ha indicato il numero massimo.

Circa l'istituzione dell'ufficio del Segretario generale, figura non più obbligatoria nel caso di Ministeri che abbiano le Direzioni generali come strutture di primo livello, questa sembrerebbe

rientrare nella disponibilità dell'amministrazione (la norma utilizza il termine "può"), con la conseguenza che andrebbe compiuta con lo strumento tipico di esercizio del potere di organizzazione: il regolamento ex art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400/1988.

Tale soluzione, però, deve far fronte ad alcune perplessità alimentate dalla considerazione che il predetto articolo 4 del d.lgs. n. 300/99, norma che individua gli ambiti di operatività del regolamento stesso, mentre contempla la possibilità di disciplinare Direzioni generali e Dipartimenti, nulla detta per quanto riguarda la figura in esame. La evidente conseguenza dovrebbe essere quella che, anche in questo caso, solo la norma primaria sia in grado di operare la scelta per l'amministrazione di prevedere o meno il Segretario generale, figura che caratterizza radicalmente una struttura in un senso piuttosto che in un altro.

Questa problematica si è concretamente presentata ancora con il Ministero del lavoro che, sebbene nel d.lgs. n. 241/2003, oltre alle modifiche delle proprie strutture di primo livello, nulla si sia stabilito in merito alla possibilità di istituire il Segretario generale, nel successivo regolamento ha, invece, previsto tale figura, opzione oggi sottoposta al parere del Consiglio di Stato. Si registra, inoltre, a proposito di tale figura, la tendenza ad assegnare ad essa funzioni amministrative e di gestione che non di rado si sovrappongono ai compiti delle direzioni di livello generale. Elemento che ha costituito frequentemente oggetto di rilievo nel concerto tecnico espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Proprio il Consiglio di Stato, nel parere n. 2490/2004¹, ha recentemente evidenziato, a proposito del Ministero per i Beni Culturali che "le disposizioni richiamate attribuiscono ai capi dipartimenti anche numerose competenze in ordine alla diretta adozione di provvedimenti nelle aree di interesse, sottraendo tali funzioni alla titolarità dei direttori generali ed agli altri uffici, e che tali considerazioni assumevano preminente rilievo".

Ulteriore perplessità desta la scelta compiuta da alcune amministrazioni di ripristinare le proprie strutture periferiche confluite precedentemente negli Uffici territoriali di Governo, giustificata dall'idea di gestire il nuovo Titolo V e le competenze regionali con la presenza sul territorio di strutture regionali, spesso di livello dirigenziale generale.

Un particolare accenno merita, a causa dei possibili profili di carenza di delega, l'anomalia concernente l'introduzione attraverso i decreti legislativi di modifica del d.lgs. n. 300/99 di previsioni attributive di trattamenti economici aggiuntivi, anche se nella forma di finanziamento del fondo unico di amministrazione (F.U.A.), per i dipendenti di singoli ministeri (vedi, per esempio, i casi riguardanti i Ministeri delle comunicazioni e delle attività produttive). Va, peraltro, rilevato che tale scelta è stata adottata per altre amministrazioni in sede di legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004), che, ovviamente, nel dettare previsioni di natura economico-finanziaria non deve seguire specifici criteri di delega. Restano, comunque, alcuni dubbi di ordine generale rispetto alle evidenti differenziazioni che tali previsioni tenderanno a determinare ulteriormente nell'ambito del trattamento accessorio del personale. Da ultimo, il Ministero del lavoro, in sede di modifica del d.lgs. n. 276/2003, ai sensi della L. n. 30/2003, ha proposto in tale ambito - anche qui fuori delega - la possibilità di incrementare il relativo fondo di amministrazione, anche in questo caso in contrasto con quanto previsto dal d.lgs. n. 165/2001 in materia di trattamento economico.

Inoltre, bisogna ricordare, per gli evidenti e sostanziali effetti che hanno nel ridisegnare il settore pubblico, tutte le operazioni di razionalizzazione, accorpamento, soppressione e privatizzazione di enti pubblici e la scelta di esternalizzare alcune attività, che non hanno trovato un collegamento con le riforme dei Ministeri.

Occorre, infine, sottolineare come le pubbliche amministrazioni in generale e, in particolare i Ministeri, nell'adozione dei modelli di riorganizzazione debbano tenere conto delle rilevanti modifiche apportate al quadro istituzionale dai processi di trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali conseguenti all'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tali cambiamenti non pongono solo un problema "quantitativo", di "quanto Centro", ma pongono un problema "qualitativo", cioè di "quale Centro" oggi vi sia bisogno, proprio al fine di determinare e garantire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

¹ Parere espresso dalla Sezione Consultiva per gli Atti normativi nell'Adunanza del 5 aprile 2004 sullo "Schema di regolamento di organizzazione del Ministero dei Beni Culturali".

che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, come indicato dall’art. 117 della Costituzione. Appare, pertanto, giustificata la preoccupazione manifestata da molti circa la crescita di strutture ed uffici dei Ministeri, con funzioni poco coerenti rispetto agli importanti processi in atto.

Si elencano di seguito i provvedimenti attuativi dell’art. 1 della citata legge delega n. 137 del 2002, indicando le maggiori modifiche apportate.

Decreti legislativi di modifica al decreto legislativo n. 303/1999 – Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Provvedimenti emanati:

- Decreto legislativo 31 ottobre 2002, n. 257, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15/11/2002.

Articolo del d.lgs. n. 303/99 modificato: 10.

Con tale provvedimento vengono ricondotti, nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di coordinamento relativi al Dipartimento per gli italiani nel mondo, istituito con d.P.C.M. n. 753 del 1994 e che l’art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 303/1999 aveva trasferito al Ministero degli affari esteri.

- Decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, pubblicato sulla G.U. n. 288 del 12/12/2003.

Articoli del d.lgs. n. 303/99 modificati: 2 - 9 - 10 – 11.

Il decreto in epigrafe, inerente l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contiene disposizioni riguardanti il personale, appartenente sia alle qualifiche dirigenziali sia alle aree funzionali. Inoltre, vengono istituiti il Ruolo speciale della Protezione civile, il Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione e la Sovrintendenza per i compiti di sicurezza e vigilanza, mentre le funzioni esercitate dal Comitato per l’emersione del lavoro non regolare sono trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Si segnala, inoltre, che il comma 83, dell’art. 3, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), ha aggiunto l’articolo 6bis al d.lgs. n. 303/1999 prevedendo l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, le cui funzioni erano precedentemente svolte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Decreti legislativi di modifica del decreto legislativo n. 300/1999 – Organizzazione del Governo

Provvedimenti emanati:

- Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio

Decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30/12/2002.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 3 - 6 - 35 - 36 - 37.

Tale decreto ha modificato, mutando radicalmente l’assetto precedente, le norme di carattere generale sull’organizzazione dei Ministeri (artt. 3 e 6), contenute nel d.lgs. n. 300/1999, passando da una articolazione in cui le strutture di primo livello dei Ministeri erano rigidamente delineate dagli stessi articoli e distinte in Dipartimenti e Direzioni generali con la presenza del Segretario generale, alla possibilità generica di dotarsi alternativamente delle due forme di

strutture e, nel caso di Direzioni generali, di poter istituire o meno la figura del Segretario generale.

Organizzazione:

sono individuate, quali strutture apicali, le Direzioni generali.

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Decreto legislativo 12 giugno 2003, n. 152, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 30/06/03.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 42 - 43.

Organizzazione:

sono individuati, quali strutture apicali, i Dipartimenti, le Direzioni generali e gli Uffici periferici di livello dirigenziale generale (S.I.I.T.).

- Ministero dell'economia e delle finanze

Decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, pubblicato sulla G.U. n. 161 del 14/07/03.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 24 - 25 - da 59 a 74.

Nel provvedimento si prevede oltre alle modifiche delle norme di settore, la trasformazione dell'Agenda del Demanio in ente pubblico economico, nonché il completo riordino degli Uffici centrali del bilancio e delle ragionerie provinciali dello Stato.

Organizzazione:

i Dipartimenti continuano a costituire le strutture apicali del Ministero.

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Decreto legislativo 11 agosto 2003, n. 241, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 201 del 30/8/03.

Articolo del d.lgs. n. 300/99 modificato: 47.

Organizzazione:

con la modifica del 1° comma dell'art. 47 del d.lgs. n. 300/1999 vengono individuate le Direzioni generali quali strutture di primo livello del Ministero, rinviando implicitamente in sede di regolamento la scelta sul Segretario generale.

- Ministero delle comunicazioni

Decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366, pubblicato sulla G.U. n. 5 dell'8/1/04.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 32ter - 32quater - 32quinquies .

Con tale provvedimento viene implicitamente modificato il D.P.R. 24 marzo 1995, n. 166 contenente la riorganizzazione dell'ex Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, che l'art. 32quater del d.lgs. n. 300/1999 nel suo precedente testo ne aveva garantito la vigenza, nonché sono stabilite sia le dotazioni organiche dell'Amministrazione sia una indennità particolare per i dipendenti del Ministero.

Organizzazione:

sono individuati, quali strutture apicali, il Segretariato generale e le Direzioni generali.

- Ministero per i beni e le attività culturali

Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, pubblicato sulla G.U. n. 11 del 15/1/04.

Articolo del d.lgs. n. 300/99 modificato: 54.

Con detto provvedimento, è stato modificato sia il d.lgs. n. 300/99 nella parte volta a disciplinarne l'ordinamento (art. 54), sia il d.lgs. n. 368 del 1998, istitutivo dello stesso Ministero.

Organizzazione:

vengono individuati i Dipartimenti, quali strutture apicali del Ministero, le Direzioni generali e le Direzioni generali regionali.

- Ministero dell'interno

Decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366, pubblicato sulla G.U. n. 5 dell'8/1/04.

Decreti legislativi 30 ottobre 2003, n. 317 e 21 gennaio 2004, n. 29, pubblicati sulle G.U. n. 269 del 19/11/03 e n. 30 del 6/2/04.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 11 - 14 - 15.

Con il primo provvedimento, l'Amministrazione si riappropria delle funzioni delle strutture periferiche del Ministero, precedentemente assegnate agli Uffici territoriali di governo (UTG) ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999.

In base agli ulteriori due provvedimenti, l'Amministrazione, con la modifica apportata al d.lgs. n. 300/99, aumenta il numero dei Dipartimenti al fine di dotarsi di apparati più adeguati all'esercizio di funzioni di natura strumentale e trasversali a tutta l'organizzazione ministeriale, nonché potenzia le funzioni degli Uffici territoriali di Governo (UTG).

Organizzazione:

vengono individuati i Dipartimenti quali strutture apicali del Ministero.

- Ministero delle attività produttive

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 34, pubblicato sulla G.U. n. 35 del 12/2/04.

Articoli del d.lgs. n. 300/99 modificati: 27 - 28 - 29 - 31 - 32.

Con il provvedimento in epigrafe, l'Amministrazione persegue il duplice scopo di individuare, quali strutture di primo livello, le Direzioni generali rispetto ai precedenti Dipartimenti, e di riappropriarsi delle competenze che gli artt. 31 e 32 dell'originario d.lgs. n. 300/1999 demandavano alle Agenzie per le normative ed i controlli tecnici e per la proprietà industriale. L'intervento normativo si è reso necessario in generale per adeguare le competenze e l'organizzazione del Ministero a quanto disposto dal DL 217/2001, che ha istituito nuovamente il ministero delle comunicazioni che doveva confluire nel ministero delle attività produttive.

Organizzazione:

vengono individuate le Direzioni generali quali strutture apicali del Ministero.

Provvedimenti proposti ma non emanati:

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Il relativo schema di decreto legislativo proposto comporta la modifica dell'originario art. 51 del d.lgs. n. 300/99, al fine di articolare le strutture di primo livello del Ministero, oltre che in Dipartimenti, anche in cosiddetti "Servizi autonomi di supporto".

- Ministero della difesa

Con lo schema proposto, composto da due articoli, l'Amministrazione intende semplicemente incrementare il numero delle Direzioni generali, precedentemente individuate dall'art. 21 del d.lgs. n. 300/1999, da dieci ad undici (art. 1), enunciando (art. 2) che "dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato".

Il contenuto di tale provvedimento ha trovato successivamente spazio nella legge 27 luglio 2004, n. 186, conversione con modificazioni del DL 28 maggio 2004, n. 136, con la quale si è pervenuto in tal senso alla modifica dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 300/99.

Tabella riepilogativa:

Provvedimenti di attuazione della legge delega 6 luglio 2002, n. 137 e di modifica ai decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999		
Ministero	Tipologia provvedimento	Norme modificate
PCM – Dipartimento italiani nel mondo	d.lgs n. 257/02	d.lgs. n. 303/99: art. 10
PCM – Personale, ruolo speciale Protezione civile, CNIPA, Sovrintendenza sicurezza e vigilanza, esternalizzazione	d.lgs n. 343/03	d.lgs. n. 303/99: artt. 2 -9-10-11
PCM – Dipartimento politiche antidroga	L. n. 350/03	d.lgs. n. 303/99: art. 6 bis
Ambiente e tutela territorio	d.lgs n. 287/02	d.lgs. n. 300/99: artt. 3-6-35-36-37
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 152/03	d.lgs. n. 300/99: artt. 42-43
Economia e finanze	d.lgs. n. 173/03	d.lgs. n. 300/99: artt. 24 – 25 da 59 a 74
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 241/03	d.lgs. n. 300/99: art. 47
Comunicazioni	d.lgs. 366/03	d.lgs. n. 300/99: art. 32ter-32quater-32quinques (nonché modifiche al dpr. 166/95 organizzazione del Ministero)
Beni e attività culturali	d.lgs. n. 3/04	d.lgs. n. 300/99:art. 54 (nonché modifiche al d.lgs. 368/98 istituzione del Ministero)
Interno	d.lgs. 366/03 d.lgs. n. 317/03 d.lgs. n. 29/04	d.lgs. n. 300/99: art. 11- 14-15
Attività produttive	d.lgs. n. 34/04	d.lgs. n. 300/99: artt. 27 - 28 - 29 - 31 – 32
Istruzione, università e ricerca	decreto proposto ma non emanato	d.lgs. n. 300/99: art. 51
Difesa	decreto proposto ma non emanato L.186/2004	d.lgs. n. 300/99: art. 21

Proprio relativamente alle strutture adottate e all'organizzazione risultante dalle modifiche, occorre domandarsi innanzitutto se viene fatto salvo il principio della separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa o se questo, invece, venga alterato o

compromesso. La modifica, infatti, operata con il d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, rendendo facoltativa la figura del Segretario generale, ha reso ancora più labile tale distinzione. Dato ulteriormente aggravato dalle politiche e dalle norme sulla dirigenza, che hanno contribuito ad indebolire l'autonomia dirigenziale.

La stessa creazione dei ruoli della dirigenza a seguito dell'entrata in vigore del dPR 23 aprile 2004, n. 108, che ha abolito il dPR n. 150/1999 e superato il ruolo unico della dirigenza, va considerata in connessione con le strutture previste, nonché alla luce dell'obbligo contrattuale, ricordato spesso dal giudice ordinario, di conferire un incarico ad ogni dirigente. Tutto questo non deve certamente portare ad una rigidità delle strutture né ad una duplicazione delle stesse, anzi dovrebbe far riflettere circa l'opportunità di creare strutture su missioni o obiettivi.

Occorrerà, inoltre, chiedersi se le strutture individuate consentiranno di rispondere con flessibilità ai compiti e alle istanze a cui vengono sottoposte le strutture ministeriali e, pertanto, se rispondono ad una logica di un'amministrazione che si deve muovere "per obiettivi e per programmi" e non per atti, come dovrebbe ormai avvenire da tempo.

Infine, si può certamente dire che sia mancato quel raccordo tra quanto previsto dagli artt. 18, 28 e 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria 2002)² e il riordino dei Ministeri che avrebbe reso tale processo più funzionale rispetto ad un disegno di razionalità. Proprio su questo raccordo, come anticipato precedentemente, si è registrata maggiormente l'assenza di una cabina di regia che fosse supportata da una visione e da un disegno d'insieme, tale da evitare l'aumento delle strutture e degli uffici dei ministeri.

5. I REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE E LE DOTAZIONI ORGANICHE

5.1. I regolamenti di organizzazione

Le disposizioni sull'organizzazione, che, si ricorda, sono soggette a riserva di legge ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, sono dettate, per i Ministeri in via generale, nell'art. 4 del d.lgs. n. 300/99, il quale demanda allo strumento regolamentare la singola e concreta attuazione. Infatti, "l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400". La delegificazione operata in materia dall'art. 13 della legge n. 59/97 attraverso l'introduzione di uno strumento normativo appositamente costruito mediante la modifica all'originario art. 17 della legge n. 400/88, con l'inserimento del comma 4 bis, ha generato in dottrina un certo dibattito. D'altronde, appariva coerente con il disegno unitario delineato con il decreto legislativo di riforma delle strutture del Governo demandare ad uno strumento più flessibile e snello la disciplina di dettaglio delle singole amministrazioni, che nelle linee generali erano state organizzate, per la prima volta, secondo un sistema comune che dettava regole uniformi, prevedendo specifici modelli che trovavano la loro articolazione nelle singole strutture. E' stata, inoltre, adottata per l'organizzazione delle strutture di livello inferiore una soluzione ancora più agevole, prevedendo che "all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare".

Ulteriormente, proprio in considerazione dei processi di accorpamento operati tra i vari Ministeri e per garantire definitività ed organicità agli stessi, lo stesso art. 4 del d.lgs. n. 300/99 ha disposto che "i regolamenti prevedono la soppressione dei ruoli esistenti e l'istituzione di un ruolo unico del

² L'art. 18 prevede l'obbligo di identificare gli organismi tecnici e ad elevata specializzazione già operanti nelle pubbliche amministrazioni ritenuti indispensabili, mentre l'art. 28 prevede, altresì, di individuare gli enti e gli organismi pubblici indispensabili, nonché quelli da trasformare in società o fondazioni, ritenendo soppressi quelli non individuati. L'art. 29, invece, prevede la possibilità per le PP.AA. di acquistare sul mercato servizi originariamente prodotti al proprio interno, costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, individuare i servizi da trasferire e altro nell'ottica dell'esternalizzazione, al fine di ottenere conseguenti economie di gestione. Norme di contenimento della spesa che avrebbero dovuto trovare attuazione nell'ambito di un disegno complessivo di riforme degli apparati pubblici.

personale non dirigenziale di ciascun ministero, articolato in aree dipartimentali e per direzioni generali.” Nella fase transitoria necessaria al fisiologico assestamento delle strutture e, dunque, “fino all’istituzione del ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, i regolamenti assicurano forme ordinarie di mobilità tra i diversi dipartimenti e le diverse direzioni generali, nel rispetto dei requisiti di professionalità richiesti per l’esercizio delle relative funzioni, ferme restando le normative contrattuali in materia.” Tale disposizione non ha ancora trovato attuazione incontrando forti difficoltà proprio nelle specificità professionali e retributive ereditate dalle precedenti strutture, che non sembrano incontrare soluzione anche a causa della mancanza di risorse finanziarie.

I principi in materia di organizzazione ed organici prevedono che tutte le trasformazioni devono, comunque, avvenire nell’ottica di una razionalizzazione delle strutture e non di un aumento delle risorse finanziarie utilizzate per la gestione dei Ministeri, sicché “la nuova organizzazione e la dotazione organica del personale non devono comunque comportare incrementi di spesa.” E’, inoltre, previsto, nell’ottica di una amministrazione che deve essere in grado di governare il cambiamento, che si debba procedere da un lato alla revisione periodica dell’organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale, dall’altro che “i Ministeri che si avvalgono di propri sistemi informativi automatizzati sono tenuti ad assicurarne l’interconnessione con i sistemi informativi automatizzati delle altre amministrazioni centrali e locali per il tramite della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni” e che gli stessi ispirino la propria attività ai principi generali fissati dall’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e, in particolare, dall’art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Infine, in ossequio ai principi di semplificazione normativa si stabilisce che i nuovi regolamenti raccolgano tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero e che le restanti norme vigenti siano abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi.

Le due tabelle che seguono evidenziano i regolamenti di organizzazione dei Ministeri vigenti prima dell’adozione della legge n. 137/2002 e quelli emanati o in corso di emanazione in conseguenza dei decreti legislativi adottati ai sensi dell’art. 1 della predetta legge.

Provvedimenti di organizzazione dei Ministeri

Ministero	Normativa su cui sono state adottate le norme di organizzazione precedentemente alla legge n. 137 del 2002	Norme di organizzazione
Affari esteri	dPR 5/1/1967 n. 18 d.lgs n. 300/1999	dPR 11/05/1999 n. 267, modificato dal dPR 24/06/2002 n. 157 (a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 300/1999)
Attività produttive	d.lgs. n. 300/1999	dPR 26/03/2001 n. 175 (include l'attuale Ministero delle comunicazioni) <i>Manca adeguamento alla legge n. 317/2001</i>
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 300/1999	dPR 26/03/2001 n. 176 (include l'attuale Ministero della salute) <i>Manca adeguamento alla legge n. 317/2001</i>
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 300/1999	dPR 26/03/2001 n. 177
Ambiente e tutela territorio	d.lgs. n. 300/1999	dPR 27/03/2001 n. 178
Interno	d.lgs. n. 300/1999	dPR 7/09/2001 n. 398
Beni e attività culturali	d.lgs. n. 300/1999 d.lgs. 368/1998	dPR 29/12/2000 n. 441
Giustizia	d.lgs. n. 300/1999	dPR 6/03/2001 n. 55
Difesa	l. 28/12/1995 n. 549	d.lgs. 16/07/1997 n. 264
Politiche agricole e forestali	d.lgs. n. 300/1999	dPR 28/03/2000 n. 450
Comunicazioni	l. 29/01/1994 n. 71	dPR 24/03/1995 n. 166
Salute	d.lgs. n. 300/1999, come modificato dalla legge n. 317/2001	dPR 28/03/2003 n. 129
Istruzione università ricerca	d.lgs. n. 300/1999	dPR 11/08/2003 n. 319
Economia e finanze ex Tesoro, bilancio e P.E. ex Finanze	d.lgs. 5/12/1997 n. 430 d.lgs. n. 300/1999	dPR 20/02/1998 n. 38 dPR 26/03/2001 n. 107

Provvedimenti di organizzazione dei Ministeri emanati in attuazione dei decreti legislativi modificativi del d.lgs. n. 300 del 1999

Ministero	Normativa su cui sono state adottate le norme di organizzazione	Norme di organizzazione
Ambiente e tutela territorio	d.lgs. n. 287/2002	dPR 17/06/2003 n. 261
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 152/2003	dPR 2/07/2004 n. 184
Economia e finanze	d.lgs. n. 173/2003	Non predisposto
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 241/2003	dPR in fase istruttoria
Comunicazioni	d.lgs. n. 366/2003	dPR 22/06/2004 n. 176
Interno	d.lgs. n. 317/2003 d.lgs. n. 29/2004	
Beni e attività culturali	d.lgs. n. 3/2004	dPR 8/06/2004 n. 173
Attività produttive	d.lgs. n. 34/2004	dPR in fase istruttoria

Non sono stati interessati, pertanto, da modifiche al d.lgs n. 300/99 e da successivi regolamenti di organizzazione i Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, della Difesa, delle Politiche agricole e forestali³, della Salute e dell'Istruzione, Università e Ricerca.

Appare utile, a questo punto, un raffronto attraverso un'ulteriore tabella che consenta una comparazione tra le strutture di primo livello dei Ministeri, come individuate ai sensi del d.lgs. n. 300/99, e quelle successivamente introdotte con le modifiche apportate dai decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della legge n. 137/2002. Un primo confronto di tipo "quantitativo" a cui dovrà seguire, come verrà detto successivamente, un'analisi qualitativa sulle funzioni confermate o create in sede di riordino.

³ Recentemente, il Ministero delle Politiche agricole e forestali ha presentato uno schema di modifica al regolamento di organizzazione, dPR n. 450/2000, prevedendo l'istituzione di due nuove direzioni generali: la Direzione generale della trasformazione agro alimentare e dei mercati e la Direzione generale per la tutela del consumatore.

Articolazioni delle strutture apicali ministeriali		
Ministero	Organizzazione ai sensi dell'originario d.lgs. n. 300/99	Organizzazione ai sensi delle modifiche apportate al d.lgs. n. 300/99
Ambiente e tutela territorio	4 Dipartimenti 11 Direzioni generali	6 Direzioni generali
Beni e attività culturali	Segretariato generale 8 Direzioni generali	4 Dipartimenti 10 Direzioni generali 17 Uffici dirigenziali generali regionali
Comunicazioni	Segretariato generale 6 Direzioni generali	Segretariato generale 6 Direzioni generali
Interno	4 Dipartimenti 40 Direzioni generali	5 Dipartimenti Direzioni generali (il loro numero non è stato individuato, il relativo regolamento di organizzazione non risulta ancora proposto)
Infrastrutture e trasporti	4 Dipartimenti 19 Direzioni generali centrali 20 Provveditorati periferici	4 Dipartimenti 16 Direzioni generali 10 Uffici dirigenziali generali periferici
Attività produttive	3 Dipartimenti 11 Direzioni generali	11 Direzioni generali (è prevista anche la soppressione delle due Agenzie previste dall'originario d.lgs. n. 300/99)
Istruzione università ricerca	3 Dipartimenti 33 Direzioni generali centrali e periferiche	*
Salute	3 Dipartimenti 11 Direzioni generali	4 Dipartimenti
Lavoro e politiche sociali	2 Dipartimenti 12 Direzioni generali	Direzioni generali (il loro numero non è stato individuato, il relativo regolamento di organizzazione è in corso d'istruttoria)
Affari esteri	Segretariato generale 20 Direzioni generali	*
Difesa	Segretariato generale 10 Direzioni generali	*
Giustizia	4 Dipartimenti 18 Direzioni generali	*
Politiche agricole e forestali	2 Dipartimenti 5 Direzioni generali	*
Economia e finanze	5 Dipartimenti 58 Direzioni generali	*

* Ministeri per i quali non sono stati emanati provvedimenti.

Dalla lettura delle tabelle risulta che degli 8 ministeri che hanno utilizzato la delega prevista dalla legge n. 137/2002 per modificare il proprio ordinamento:

- 3 ministeri hanno trasformato le strutture di primo livello da Dipartimento in Direzioni generali, e tra questi uno (Ministero del lavoro) sta istituendo a livello regolamentare il segretariato generale;
- 1 solo ministero (Ministero per i beni e attività culturali) ha operato una scelta opposta, passando dalle Direzioni generali con Segretario generale ai Dipartimenti, individuandone

ben 4, scelta, tuttavia, non sostenibile in considerazione delle dimensioni e dei compiti dello stesso;

- 1 ministero (Ministero dell'interno) non ha cambiato l'impostazione organizzativa di fondo, limitandosi all'aumento del numero dei Dipartimenti da 4 a 5, con motivazioni che non appaiono in linea con i principi sottostanti alla suddivisione delle competenze su base dipartimentale;
- 2 ministeri hanno apportato modifiche all'ordinamento delle loro agenzie: in particolare, il Ministero delle attività produttive ha proceduto alla loro soppressione, mentre il Ministero dell'economia e finanze ha trasformato l'agenzia del demanio in ente pubblico non economico;
- 1 ministero (Ministero delle comunicazioni) si è riappropriato delle funzioni delle proprie strutture periferiche, precedentemente assegnate agli Uffici territoriali di governo e ne ha, in linea generale, ridefinito le funzioni.

Le scelte così operate suggeriscono alcune prime considerazioni.

Innanzitutto, la separazione tra il potere politico e l'amministrazione incontra delle difficoltà attuative soprattutto nell'ambito degli snodi organizzativi investiti della funzione di raccordo quali sono i Capi dipartimento e i Segretari generali, che tendono in via generale ad essere ridotti, con la conseguenza di far ricadere le strutture amministrative di primo livello, cui sono preposte figure dirigenziali escluse dallo spoil system, di cui al comma 8 dell'art. 19 del d.lgs n. 165/2001, sotto la diretta influenza del livello politico (Ministro e Gabinetto).

Un secondo aspetto, non secondario, riguarda la natura degli interventi che appaiono poco coerenti rispetto ai grandi processi di riforma in atto: decentramento, esternalizzazioni, semplificazione amministrativa, realizzazione di processi telematici, et. Le relazioni tecniche di accompagnamento, difatti, oltre a citare come doveroso tributo la modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione, non affrontano i nodi delle competenze rimanenti allo Stato e delle funzioni amministrative connesse, come non fanno riferimento ad aumenti di produttività od a reingegnerizzazione dei processi nonostante gli studi e gli investimenti in tal senso degli ultimi anni.

Inoltre, le agenzie, che dovevano costituire la novità in un'amministrazione che agisce per progetti, obiettivi e servizi, non hanno avuto un adeguato sviluppo, anzi la verifica condotta dimostra che le amministrazioni non le hanno adottate come utili modalità organizzative, tant'è che sulle 10 previste, 2 sono state soppresse, 1 trasformata in ente pubblico economico e 2 non ancora attivate. Infine, la scelta di costituire strutture unificate per la gestione delle competenze statali sul territorio, in considerazione dei nuovi livelli di governo disegnati dalle recenti riforme costituzionali, non appare particolarmente condivisa ed accettata, ma si assiste, invece, alla rinascita di strutture territoriali dettata dagli interessi di settore delle singole amministrazioni.

Un discorso a parte merita poi tutto il tema delle competenze, delle funzioni e dei procedimenti e della loro organizzazione, che è il tema centrale, al di là dei numeri, di una riorganizzazione, in particolare in un quadro come quello attuale che richiede un ridisegno ed un aggiornamento delle competenze dei diversi livelli di governo sulla base di dati ed analisi aggiornati.

5.2. Le dotazioni organiche

Il tema degli organici è ovviamente fortemente connesso con quello generale dell'organizzazione e non deve essere trattato solo dal punto di vista finanziario dei tagli e delle riduzioni, ma deve far parte di una programmazione attenta dell'organizzazione delle risorse.

E' oramai condivisa, difatti, l'importanza che nell'ambito dell'organizzazione rivestono le risorse umane, sia dal punto di vista del reclutamento delle necessarie professionalità che da quello del contenimento dei relativi costi finanziari, aspetti posti alla base della conseguente individuazione dei quantitativi legati agli effettivi fabbisogni di personale.

Le soluzioni adottate in relazione a tale problematica, in considerazione delle difficoltà di sperimentare un adeguato modello gestionale nel settore pubblico, improntato sia sulla tipicità di funzioni che sulla molteplicità dei compiti e servizi, non presentano un andamento univoco. Si è

passati da una fase priva di reali regole, contraddistinta da un eccessivo ed ingiustificato incremento delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, ad una, forse, eccessivamente rigida, risalente alla prima stesura del d.lgs. n. 29/93, che ancorava la determinazione del numero dei dipendenti alla rilevazione dei carichi del lavoro, per poi arrivare a quella attuale, governata dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (si segnala che il d.lgs. n. 300/99 non reca sotto tale aspetto specifiche normative), che lega le necessità di personale delle amministrazioni all'individuazione degli effettivi fabbisogni delle stesse. Tale scelta normativa, sebbene sia espressiva di un corretto approccio sistematico al problema, ha creato non poche difficoltà nella sua applicazione concreta a causa della eccessiva genericità della sua formulazione. Pertanto, invece di dare attuazione alla previsione normativa si è preferito fare ricorso, nel susseguirsi delle manovre di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del personale pubblico adottate con le varie finanziarie, a misure che prevedessero solo imperative e generali riduzioni percentuali delle dotazioni organiche. Misure che hanno di conseguenza indirizzato le amministrazioni, superata la fase dell'obbligatoria determinazione delle dotazioni organiche basata sui carichi di lavoro, ad intervenire il meno possibile su tale aspetto, favorendo in tal modo politiche del personale conservative e privandole di fatto di uno strumento che è, innanzitutto, di autogoverno prima ancora che di finanza pubblica.

A partire dal 2000, l'attività d'intervento sugli organici si è prevalentemente esplicata nell'emanazione, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, di numerosi provvedimenti di rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, al fine di adeguarle al nuovo ordinamento professionale del personale, derivante dall'applicazione del CCNL del comparto Ministeri, sottoscritto il 16 febbraio 1999. In attuazione delle disposizioni contrattuali, è stato introdotto il nuovo sistema di classificazione articolato in aree funzionali, che, al fine di programmare la riqualificazione del personale, richiede alle amministrazioni di rimodulare le dotazioni organiche preesistenti. I profili individuati hanno, però, sostanzialmente riprodotto le vecchie figure professionali, rendendo ulteriormente rigide le dotazioni organiche così definite.

Si collocano, inoltre, in questo quadro generale le previsioni normative recate dalla finanziaria per l'anno 2003, che ha posto per tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di rivedere i quantitativi del proprio personale. In particolare, l'art. 34, commi 1, 2 e 3, della legge n. 289/2002 ha previsto che le dotazioni organiche, in attesa della loro rideterminazione, debbano essere provvisoriamente individuate, da appositi provvedimenti, con riferimento ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002, tenendo conto di eventuali processi di reclutamento e di mobilità. Tali disposizioni sono state illustrate nella lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 del Dipartimento della Funzione Pubblica e successivamente richiamate dalla Circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 4 marzo 2004, alla quale le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad attenersi nella predisposizione dei relativi atti propedeutici all'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica, previsti, per le amministrazioni centrali dello Stato, dall'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001.

5.3. La verifica degli effettivi fabbisogni

Il processo di rideterminazione delle dotazioni organiche, come evidenziato anche nelle note predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, deve essere considerato non un mero adempimento formale, ma il frutto di un'analisi approfondita delle amministrazioni con riferimento a missioni, competenze, attività esercitate direttamente (non esternalizzate, poiché quelle esternalizzate, ai sensi dell'art. 36 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche) e professionalità necessarie.

Muovendo dalle missioni e dagli obiettivi, si dovranno, dunque, valutare e individuare le competenze e, quindi, le qualifiche dirigenziali di prima e di seconda fascia, e le aree funzionali, distinte per posizioni economiche e profili professionali, necessarie all'assolvimento dei compiti e delle funzioni dell'amministrazione.

Occorrerà, pertanto, che le relazioni che accompagnano lo schema di provvedimento, partendo dalla dotazione organica provvisoria individuata, dimostrino non solo il rispetto dei vincoli

economico-finanziari e quantitativi, di cui al comma 2 dell'art. 34, e di quelli inerenti le finalità di cui al comma 1, dell'art. 1 del d.lgs. n. 165/2001, ma dovranno contenere anche un'analisi delle missioni/obiettivo e dei procedimenti concernenti l'attività amministrativa, necessarie indicazioni per la verifica dei fabbisogni di risorse umane ai fini dell'adeguamento delle dotazioni organiche. Le relazioni di accompagnamento, quindi, dovranno recare sia un'analisi delle missioni e dei processi significativi, nonché un'illustrazione delle competenze richieste, anche distinte per profili professionali, sia la descrizione di un organigramma contenente le necessarie posizioni professionali, corredato da una prima descrizione. In questa sede si dovrà ragionare partendo dai compiti istituzionali e da quelli successivamente affidati, alla luce dei dati di gestione e tenendo conto dei processi di riorganizzazione, come, ad esempio, l'informatizzazione.

La descritta attività di ridefinizione della dotazione organica dovrà rappresentare la migliore occasione per valutare, in termini di contenuti, competenze e funzionalità, le posizioni professionali esistenti e verificare, anche senza ricorrere ai cosiddetti "carichi di lavoro", il fabbisogno di risorse umane individuato per processi, in una logica di razionalizzazione e confronto tra amministrazioni. Solo attraverso tale procedimento, che ricostruisce il collegamento tra le competenze, i contingenti ed i compiti istituzionali, sulla base del controllo di gestione, ogni singola amministrazione potrà dare concreta dimostrazione e giustificazione dei propri effettivi fabbisogni di personale e consentire alle amministrazioni competenti di poter operare correttamente le relative verifiche.

Tale rilevazione dei fabbisogni non potrà, inoltre, non tenere in considerazione i processi di riorganizzazione in atto a seguito della riapertura della delega sulla razionalizzazione dei ministeri e il riordino degli enti, i processi di trasferimento di competenze alle regioni, nonché i processi di esternalizzazione e razionalizzazione, realizzati anche attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche. Questo significa concretamente che si dovrà motivare, ad esempio, perché, nonostante investimenti in tecnologie, aumenti di produttività ed esternalizzazioni di funzioni, si richiedono quantitativi di personale o di competenze identiche e non inferiori. Questo a maggior ragione per le amministrazioni centrali dello Stato, per le quali vige l'obbligo di ridurre annualmente il personale di una percentuale non inferiore all'1% rispetto a quello in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente (art. 39, comma 2, L. n. 449/97; art. 34, comma 22, L. n. 289/2002; art. 3, comma 69, L. n. 350/2003).

L'effettivo fabbisogno, così determinato, oggetto di verifica periodica ai sensi delle norme vigenti, dovrà costituire il termine di riferimento sia per le azioni di reclutamento e di selezione dall'esterno, sia per l'acquisizione di personale mediante procedure di mobilità, sia per la costruzione di percorsi di carriera ottimali all'interno dell'area professionale di appartenenza, sia, ancora, per la redazione dei piani formativi, in armonia con quanto disposto dall'art. 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dalla recente legge 16 gennaio 2003, n. 3.

La formazione così programmata diventa, in tal modo, una fase importante nella programmazione della gestione delle risorse umane, come ricordato dalla direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, volta a promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un'efficace attività di analisi dei fabbisogni di personale e, quindi, dei fabbisogni formativi e della programmazione delle relative attività, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente, ma soprattutto la "copertura professionale" degli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni.

Si ricorda, infine, che in tale processo se, da un lato, l'art. 5, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 165/2001, affida agli organismi di controllo interno la verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi guida indicati all'articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione, dall'altro, l'art. 6 del medesimo decreto annovera tra gli atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni pubbliche, oltre alla verifica degli effettivi fabbisogni, la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative, della quale se ne deve dare atto nella proposta di rideterminazione, allegando la relativa documentazione.

Un procedimento, quindi, complesso se si inquadra nelle politiche strategiche delle pubbliche amministrazioni, che prevede alcune tappe importanti e che non può limitarsi alla verifica sulla

correttezza formale del provvedimento con il quale viene emanato l'atto. Il dibattito in corso in merito al numero dei dipendenti pubblici necessario oggi in Italia e alla sua migliore redistribuzione può trovare, difatti, delle basi più concrete alla luce di analisi dei fabbisogni generali e per settori che consentano di farci sapere quanto personale occorra e soprattutto dove, per quali processi e funzioni. Emerge, quindi, un problema di misurazione delle risorse e dei fabbisogni sul quale l'amministrazione italiana manifesta tutte le proprie difficoltà.

In merito ai processi in atto, solo pochi provvedimenti sono stati adottati a livello di strutture centrali, ciò anche causa delle difficoltà di queste amministrazioni a comporre il mosaico delle proprie competenze e ad effettuare una verifica dei fabbisogni, per la quale bisogna dire che né gli uffici del personale né gli organismi di valutazione e controllo sono spesso adeguati e per la quale le amministrazioni ricorrono sovente a dei consulenti, perdendo l'occasione per una riflessione autonoma sull'organizzazione e i propri compiti. Si tratta quindi di analisi che, proprio in questa fase, devono fondarsi su un ridisegno degli enti e su un esame approfondito sia per rispettare il nuovo assetto costituzionale sia per utilizzare al meglio il personale in servizio. Una scelta politica oltre che tecnica.

6. CONCLUSIONI

6.1. La necessità di un cambiamento

Dall'esame fin qui condotto sulla politica dell'organizzazione delle amministrazioni, sulle molteplici strutture organizzative delle amministrazioni e sulle relative dotazioni organiche, appare ben chiaro che non c'è più spazio per una gestione delle risorse umane che non sia frutto di un organico e coerente disegno diretto a rendere razionali e funzionali le scelte organizzative, ed a finalizzarle, al contempo, al raggiungimento degli scopi istituzionali ed al perseguimento degli indispensabili obiettivi di efficacia ed efficienza.

Il corretto approccio all'individuazione degli effettivi fabbisogni è reso doveroso non solo da previsioni normative ma, soprattutto, da necessità di carattere gestionale. La scarsità di risorse che ha sempre più caratterizzato le scelte economico-finanziarie dei vari governi, i continui tagli alle risorse destinate alle amministrazioni pubbliche, la crescente incidenza del costo del personale, le politiche contrattuali che non sempre hanno reso più flessibile la gestione del personale, l'esigenza di fornire servizi sempre più adeguati ai bisogni dei cittadini e delle imprese, non consentono più scelte che non siano efficaci ed efficienti e, quindi, di rinunciare alla programmazione in tale settore.

Si rende, pertanto, necessario che le amministrazioni affrontino il problema della gestione delle risorse umane attraverso un profondo ed indispensabile cambio di mentalità che valorizzi l'attribuzione della capacità e dei poteri del privato datore di lavoro ai soggetti responsabili del personale. E' doveroso attivare un processo che trovi la sua forza nella condivisione e consapevolezza da parte dei competenti centri decisionali. Inoltre, solo il corretto, razionale (e riscontrabile) ridisegno dei propri effettivi fabbisogni di personale consentirà alle amministrazioni di gestire la macchina burocratica secondo le reali esigenze di operatività e di migliore raggiungimento degli obiettivi e di superare la mentalità tipica della burocrazia pubblica improntata alla logica dell'adempimento.

Sono sotto gli occhi di tutti le conseguenze di una casuale attivazione delle procedure di reclutamento e riqualificazione del personale che hanno comportato alcune evidenti difficoltà:

1. la mancanza di certezza delle posizioni economiche e professionali del personale derivanti dall'innumerabile contenzioso aperto sulla materia in relazione a scelte contrattuali operate in aperta violazione di principi costituzionali, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale;
2. la creazione di una architettura distributiva delle professionalità decisamente ed illogicamente allargata verso l'alto, tanto da determinare la classica e sicuramente non funzionale figura organizzativa della piramide rovesciata;
3. il conseguente aumento del ricorso ai rapporti di lavoro flessibile e, in particolare, alle collaborazioni coordinate e continuative, con un incremento notevole della spesa a dispetto delle misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie.

6.2. Alcune criticità della situazione attuale

Tale situazione, derivante anche dalle spinte sindacali indirizzate alla garanzia dell'esclusivo interesse economico degli iscritti, è - dobbiamo qui dire - determinata soprattutto dalla difficoltà e, a volte, dall'impossibilità da parte dei dirigenti di assumere comportamenti datoriali chiari e razionali che ne possano contrastare la logica di fondo. La contrattazione integrativa, per quanto riguarda i processi di riqualificazione, si caratterizza ancora una volta come un'occasione mancata per la parte datoriale che non ne comprende fino in fondo l'importanza per una efficiente gestione del personale. L'amministrazione non è in grado di reggere la spinta delle richieste sindacali poiché non ha la consapevolezza, se non in modo frammentario e parziario, delle professionalità necessarie allo svolgimento delle proprie attività e compiti e, dunque, manca di un proprio progetto, visione e, quindi, di una propria piattaforma che consenta di promuovere le scelte più utili in quel momento per l'amministrazione.

Questo processo determina una indiscriminata crescita verso l'alto di tutti i livelli professionali, con un conseguente, inutile rigonfiamento delle aree riguardanti le figure apicali, creando alle amministrazioni evidenti difficoltà organizzative, soprattutto in relazione alla corretta gestione del personale oggetto dei processi di riqualificazione. Infatti, trattandosi nella gran parte dei casi di progressioni meramente economiche, si è continuato ad operare facendo svolgere al personale le medesime funzioni in precedenza esercitate. Questo comporta una permanenza della domanda di assunzioni e di altro personale, non potendo il personale in tal modo riqualificato soddisfare i fabbisogni dell'ente. Pertanto, quello che, nel breve periodo, può sembrare un beneficio per i dipendenti, in un'ottica più corretta di medio e lungo periodo, presenta sicuramente svantaggi, non solo per le amministrazioni che chiedono aumenti di dotazioni organiche e di personale, ma anche per i lavoratori stessi. Infatti, il raggiungimento di posizioni professionali elevate senza lo svolgimento dei correlati compiti tende a generare situazioni di insoddisfazione e di conseguente scarso rendimento, con effetti sfavorevoli sulla qualità dei servizi erogati, sulla produttività e sul contenimento dei costi. Di fronte a questo, risulta utopistico parlare di eccedenze o di cessioni di competenze e di personale ad altri livelli di governo o di soluzioni più drastiche tendenti a ridurre il personale delle pubbliche amministrazioni.

6.3. Verso una nuova idea di amministrazione

Solo un'analisi attenta delle organizzazioni e dei rispettivi compiti ed un monitoraggio attento e puntuale degli effettivi fabbisogni di personale, che parta da una adeguata verifica dei compiti istituzionali da svolgere, possono consentire di migliorare la situazione attuale delle amministrazioni, ponendole nella condizione di disporre del necessario numero di dipendenti e di utilizzarli realmente secondo le loro professionalità e aspettative. Infatti, dovendo le amministrazioni individuare ed utilizzare le risorse umane in modo razionale e consapevole, ne devono anche garantire il miglior utilizzo, accrescendone la professionalità attraverso processi di formazione e riqualificazione attenti, nel contempo, alle necessità organizzative delle amministrazioni e ai percorsi di sviluppo della carriera dei propri dipendenti.

Per raggiungere questi obiettivi, è indispensabile considerare la dotazione organica non come il quantitativo di personale assegnato all'amministrazione, ma come il punto di arrivo di un percorso gestionale che, partendo dai compiti, dalle attività e dai processi delle amministrazioni, individui le strutture necessarie al loro svolgimento e, infine, quantifichi le relative risorse umane, suddivise nelle professionalità occorrenti e nei relativi percorsi di carriera. Non bisogna, quindi, ritenere tale percorso come un provvedimento formale, in attuazione di qualche legge finanziaria, ma come un documento di analisi, programmazione e gestione. Altrimenti, il rischio è quello di vedere aumentare la spesa del personale nonostante i vari divieti ad assumere o i vincoli sulle dotazioni organiche. In questo modo, si potrà sicuramente garantire un governo del personale che sia finalmente consapevole e attento alla effettiva valorizzazione delle proprie risorse ed al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione, proprio in una fase in cui viene posto l'accento sulla distribuzione del personale tra i diversi livelli di governo.

Se si devono conseguire ulteriori risparmi dalle pubbliche amministrazioni, questi possono senz'altro derivare da un razionale disegno delle organizzazioni e da un miglior utilizzo del capitale umano, avendo ben presenti alcuni principi guida di grande attualità. In questo senso andrebbero,

pertanto, indirizzati e responsabilizzati gli organismi di controllo interni e, soprattutto, i controlli della Corte dei Conti.

L'adeguamento delle strutture al Titolo V della Costituzione, il completamento del decentramento amministrativo, le privatizzazioni ed esternalizzazioni, l'informatizzazione e la semplificazione, anche alla luce dei dati sui controlli interni, comportano processi di riqualificazione e professionalizzazione del personale.

Tali principi non pongono solo una questione "quantitativa": sarebbe banale e poco utile ad un sistema di governo cosiddetto di "multilevel governance" ridurre la questione del "Centro" ad un mero problema di numeri. Quella che andrebbe seguita e posta con urgenza è la questione "qualitativa", che attiene alle funzioni e ai compiti dei Dipartimenti e delle Direzioni generali, e che si riflette in maniera semplice ma significativa anche nelle denominazioni delle strutture.

E' evidente, inoltre, che la dialettica centro-periferia non è indifferente alle esigenze di politica economica e di finanza pubblica di un governo. I sistemi policentrici sono più costosi e richiedono strutture efficienti, competenze adeguate per garantire il buon funzionamento e, pertanto, tali scelte non sempre vengono portate fino in fondo in situazioni di difficoltà finanziarie.

Infine, la Corte dei Conti ci ricorda ormai periodicamente come il costo del lavoro lieviti di continuo nonostante i principi e le norme di finanza pubblica. Per questo, occorre intervenire al fine di creare un sistema di controlli più efficace ed efficiente, responsabilizzando anche attraverso questi strumenti le amministrazioni nella programmazione delle proprie risorse.

Certamente - lo abbiamo visto in questi anni - non possono essere i principi e le regole finanziarie ad assicurare il "buon andamento" delle pubbliche amministrazioni. Occorre prima di tutto una responsabilizzazione nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse. Per questo, occorre indirizzare gli sforzi in un'attività di misurazione e ricognizione seria, che consenta di effettuare quelle scelte finanziarie e di politica istituzionale senza temere solite inaspettate duplicazioni di costi.

Si ringraziano per la collaborazione i dirigenti dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, in particolare il dott. Eugenio Gallozzi, nonché il dott. Vincenzo Antonelli e la dott.ssa Ada Ferrara.

DOCUMENTI

D.P.C.M. 27 luglio 2004

Individuazione, per le amministrazioni regionali e per gli enti e le aziende appartenenti al Servizio sanitario nazionale, dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato nell'anno 2004.

(G.U. n. 224 del 23-9-2004)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

vista la legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2004);
visto l'art. 3, comma 60, della citata legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale prevede che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004;
considerato, in particolare, che l'art. 3, comma 60, della legge n. 350/2003 stabilisce che le assunzioni che riguardano le amministrazioni regionali, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e gli enti del Servizio sanitario nazionale debbono comunque, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, ad eccezione delle assunzioni per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti;
ritenuto di dover procedere alla individuazione per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale dei criteri e dei limiti relativi alle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2004;
visto l'accordo sancito, nella seduta del 20 maggio 2004, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con la Conferenza Stato, città ed autonomie locali;
acquisiti i pareri dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'Interno e della Salute e del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri rispettivamente con note n. 16590 del 22 luglio 2004, del 21 giugno 2004, del 30 giugno 2004 e n. 1042/639 del 2 luglio 2004;
vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2002, registrato alla Corte dei conti il 4 dicembre 2002, concernente Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di funzione pubblica al ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella;

Decreta:

Art. 1.

Ambito di applicazione

1. Il presente decreto, ai sensi dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 individua, per le amministrazioni regionali e per gli enti e le aziende appartenenti al Servizio sanitario nazionale, i criteri e i limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per l'anno 2004, in attuazione dell'accordo tra Governo, regioni e autonomie locali sancito in data 20 maggio 2004 in sede di Conferenza unificata.

2. Le regioni e i rispettivi enti strumentali e dipendenti delle medesime per i quali sussistano provvedimenti che dichiarano lo stato di emergenza derivante da terremoti o calamità naturali sono esclusi dagli adempimenti previsti dall'art. 3, comma 60 della legge n. 350/2003.

3. Le disposizioni del presente decreto, ai sensi dell'art. 4, comma 249, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti.

Art. 2.

Assunzione di personale nelle regioni

1. Per l'anno 2004, le regioni, nei limiti delle rispettive dotazioni organiche determinate ai sensi della normativa vigente, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti della spesa annua lorda corrispondente al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2003.

2. Ogni regione, nel rispetto della programmazione triennale dei fabbisogni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, procede autonomamente nella scelta della tipologia e della distribuzione di personale da assumere, in relazione agli specifici fabbisogni ed esigenze, tenendo conto dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti.

3. Le regioni determinano, inoltre, gli indirizzi applicativi relativi alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, per l'anno 2004, per i rispettivi enti strumentali o dipendenti della medesima regione in armonia con quanto previsto dal presente decreto.

Art. 3.

Assunzione di personale negli enti del servizio sanitario nazionale

1. Le regioni, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in materia di determinazione delle dotazioni organiche, possono autorizzare, per l'anno 2004, gli enti e le aziende del servizio sanitario nazionale operanti nell'ambito della rispettiva regione, ad assumere esclusivamente personale appartenente al ruolo sanitario a tempo indeterminato entro il limite e secondo i criteri stabiliti dall'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e comunque entro i limiti delle risorse finanziarie previste nell'Accordo tra Governo, regioni e province autonome dell'8 agosto 2001.

2. Ogni regione nel rispetto della programmazione triennale dei fabbisogni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, procede autonomamente nella scelta della tipologia e della distribuzione di personale da assumere, in relazione agli specifici fabbisogni ed esigenze degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale operanti nell'ambito della medesima regione, tenendo conto dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti.

3. Ai sensi dell'art. 3, comma 60 della legge n. 350/2003, sono escluse dai limiti di cui al comma 1 del presente articolo, le procedure di mobilità nonché le assunzioni del personale infermieristico del servizio sanitario nazionale.

Il presente decreto e' trasmesso alla Corte dei conti per gli adempimenti di competenza ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 27 luglio 2004

p. Il Presidente: Mazzella

Registrato alla Corte dei conti il 17 settembre 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Direttiva 6 agosto 2004

Progetti formativi in modalità *e-learning* nelle pubbliche amministrazioni.
(GU n. 229 del 29-9-2004)

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

e

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

visto l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

visto il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante «Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421» e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», ed in particolare l'art. 7-bis introdotto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante «Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione»;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 agosto 2001, recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione e tecnologie al ministro senza portafoglio, dott. Lucio Stanca»;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2002, recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di funzione pubblica al ministro senza portafoglio, avv. Luigi Mazzella»;

vista la direttiva del ministro per la Funzione pubblica in data 13 dicembre 2001, recante «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni»;

vista la direttiva del ministro per l'Innovazione e le tecnologie in data 21 dicembre 2001, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione»;

viste le «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura», del giugno 2002;

vista la direttiva del ministro per l'Innovazione e le tecnologie in data 20 dicembre 2002, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione» per l'anno 2003;

vista la direttiva del ministro per l'Innovazione e le tecnologie in data 18 dicembre 2003, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione» per l'anno 2004;

E m a n a n o

la seguente direttiva in materia di progetti formativi in modalità *e-learning* nelle pubbliche amministrazioni.

1. Premessa.

La presente direttiva è rivolta alle amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; resta ferma, comunque, la competenza dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

La direttiva 13 dicembre 2001, recante: «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni» - emanata dal ministro per la Funzione pubblica di concerto con il ministro per l'Innovazione e le tecnologie - in tema di *e-learning*, evidenzia, tra l'altro, che l'adozione delle nuove tecnologie informatiche comporta notevoli investimenti iniziali e richiede un'accurata pianificazione, in modo da poter tenere nella debita considerazione, oltre agli obiettivi primari della formazione, le esigenze dei destinatari della stessa e l'opportunità di fare ricorso alle tradizionali metodologie d'aula per un'adeguata integrazione, ove necessaria.

La materia, come è noto, ha anche formato oggetto del documento con il quale il ministro per l'Innovazione e le tecnologie, nel mese di giugno del 2002, ha impartito le «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura». Tra i programmati interventi sul sistema Paese è compreso, infatti, l'*e-learning*, il cui impiego pone l'esigenza di affrontare le problematiche connesse alla formazione con nuove strategie, finalizzate, da un lato a venire incontro alle esigenze di aggiornamento dei singoli destinatari; dall'altro a soddisfare quelle, parimenti rilevanti, di natura organizzativa. Inoltre, gli *standard* - da definire con il Dipartimento della funzione pubblica - devono assicurare adeguati livelli di servizio, il riutilizzo dei contenuti e l'allineamento ai modelli europei.

Più recentemente, il decreto del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il ministro per l'Innovazione e le tecnologie, in data 17 aprile 2003, ha rappresentato una testimonianza ed una conferma del significativo cambiamento in atto: si fa qui riferimento, in particolare, ai criteri e alle procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate e allo specifico richiamo alle «prescrizioni tecniche» per l'adozione di un'architettura di sistema in grado di gestire e rendere accessibili all'utente i corsi di studio a distanza (articoli 1 e 2).

Il Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000 ha invitato i Governi nazionali a favorire una rapida accelerazione informatica che consenta di adottare i livelli formativi e informativi necessari per la Società Europa del terzo millennio, fissando come ambizioso obiettivo strategico del successivo decennio, quello di trasformare l'economia europea in quella basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Connesso a tale obiettivo, è stato sviluppato il piano di azione *eEurope 2005*, che ha inserito l'*e-learning* tra le proprie azioni prioritarie.

Al riguardo si segnala che, in ambito europeo, le pubbliche amministrazioni hanno manifestato in maniera univoca un elevato interesse nei confronti delle nuove tecnologie informatiche; le stesse, infatti, attraverso una rete capillare e pervasiva - quale è certamente la rete Internet - offrono l'opportunità di accelerare e di ottimizzare la diffusione delle informazioni e della conoscenza attraverso soluzioni virtuali, che consentono di abbattere vincoli di tempo e di spazio, difficilmente superabili facendo ricorso unicamente ai tradizionali processi formativi, e informativi, in uso fino ad oggi.

In molti Paesi, inoltre, è in corso un processo di armonizzazione dei rispettivi sistemi informativi, nella prospettiva di realizzare, sia a livello nazionale che a livello intergovernativo, l'interoperabilità sotto il duplice profilo dei contenuti e dei servizi offerti; ciò anche come risposta all'invito ai Governi nazionali, rivolto dal Consiglio europeo di Lisbona, ad imprimere una rapida accelerazione al programma di informatizzazione, in vista del raggiungimento dei livelli formativi e informativi di cui la Società europea necessita nel terzo millennio.

2. Obiettivi.

La direttiva sulla formazione del dicembre 2001, precedentemente citata, indica esplicitamente (punto 6) che i mutamenti organizzativi in atto, l'introduzione di nuove metodologie, l'esistenza di una rete nazionale e il diffondersi del telelavoro devono portare a ripensare i luoghi e le tecniche della formazione. In particolare, la direttiva (punto 3) chiarisce che le metodologie di formazione a distanza consentono di ampliare il numero dei destinatari e di realizzare una formazione continua che garantisca livelli minimi comuni di conoscenze.

Pertanto, la presente direttiva intende promuovere una corretta utilizzazione di dette nuove metodologie e tecnologie nel campo della formazione a distanza, fornendo indicazioni metodologiche di carattere generale e rinviando, per il resto, alle allegate «Linee guida per i progetti formativi in modalità *e-learning* nelle pubbliche amministrazioni», elaborate dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che formano parte integrante della presente direttiva.

Il sopra richiamato ripensamento delle procedure tecniche attinenti alla formazione, conseguente alle nuove tecnologie comporta, in primo luogo, la necessità di tener presente che il processo di *e-learning* non consiste nella sola distribuzione e diffusione in rete di materiale: esso, per contro, esige che vengano messi a disposizione e forniti servizi didattici *on-line*. La progettazione delle attività formative deve quindi prestare attenzione anche agli aspetti relativi alla gestione ed al coordinamento del programma di formazione nel suo complesso, oltre che alle metodologie proprie della formazione a distanza (*e-learning*), in modo che l'iniziativa venga realizzata nella maniera più soddisfacente in termini di efficienza e di efficacia.

Il programma di formazione nel suo complesso deve infatti essere esplicitato, come indicato dalla legge n. 3 del 2003, in un piano annuale di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle a tale scopo disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

I progetti formativi in modalità *e-learning* pongono, di fatto, una serie di problematiche, alcune delle quali sono strettamente legate alla vera e propria formazione, mentre altre riguardano i profili organizzativi e tecnici connessi alla realizzazione di un progetto di automazione, che non può essere affidato alla sola competenza dell'ufficio preposto alla formazione, ma deve prevedere il coinvolgimento della dirigenza ai più alti livelli, dei responsabili delle risorse umane e dei sistemi informativi, nonché degli uffici comunque e a vario titolo interessati.

3. La gestione ed il coordinamento.

Il processo di *e-learning* si inserisce nel più ampio quadro del complesso degli interventi formativi e, pertanto si avvale di quelle «strutture [...] che assicurino la pianificazione e la programmazione delle attività formative» richiamate dal punto 3 della direttiva del 2001, anche al fine di curare le varie fasi del processo formativo descritte al punto 5 della medesima direttiva.

Pertanto, anche con specifico riferimento al processo formativo in modalità *e-learning* ed alle sue fasi, l'amministrazione si avvale di dette strutture o, comunque, di una figura di riferimento dotata della necessaria capacità professionale - presente nella propria organizzazione interna e non necessariamente coincidente con il responsabile della progettazione - che coordini le attività didattiche, garantisca adeguati livelli di servizio, dialoghi con le parti: «la domanda», rappresentata dai discenti, «l'offerta», costituita, ad esempio, dal *tutor* e dal *team* tecnico.

In caso di affidamento all'esterno, la ditta appaltatrice dovrà fornire un proprio responsabile di progetto che sarà l'interlocutore del coordinatore interno. Quest'ultimo, poi, tenuto conto del compito che è chiamato a svolgere, deve necessariamente essere munito di competenza e autorevolezza tali da poter coinvolgere la dirigenza e i discenti in un progetto innovativo che presenti importanti implicazioni organizzative e, nel contempo, controllare l'operato e l'apporto del personale messo a disposizione dalla ditta o dalle ditte esterne all'organizzazione dell'amministrazione committente.

4. L'impatto organizzativo.

I progetti formativi in modalità *e-learning* hanno - come accennato - un impatto rilevante sull'organizzazione del lavoro. Sin dalla fase della progettazione è pertanto auspicabile il coinvolgimento attivo degli uffici interessati, con particolare riguardo a quelli preposti alla

formazione, e agli uffici dei responsabili dei sistemi informativi. L'aggiornamento del personale degli uffici addetti alla formazione e la collaborazione con l'ufficio preposto alla gestione dei sistemi informativi sono, inoltre, presupposti indispensabili per il successo del progetto formativo.

Tenuto conto, poi, della circostanza che la modalità di formazione *e-learning* permette di erogare la prestazione senza che il dipendente debba allontanarsi dal proprio luogo di lavoro e senza che vengano posti vincoli temporali, per tutta la durata della formazione si rende necessaria anche una ridistribuzione dei carichi di lavoro e la predisposizione di apposite postazioni di lavoro o di piccoli laboratori locali destinati all'utilizzo del materiale didattico ed allo svolgimento di eventuali attività di supporto; dovrà, inoltre, essere previsto un congruo numero di ore settimanali da dedicare alle attività didattiche programmate.

Va altresì considerato che, in molti casi, il dipendente avrà anche bisogno di acquisire la necessaria familiarità con uno strumento nuovo, o che comunque non usa abitualmente, quindi il percorso formativo dovrà iniziare con l'alfabetizzazione informatica: per tutta la sua durata dovranno essere assicurati un adeguato supporto tecnico ed una sistemazione logistica che consentano di utilizzare a pieno le potenzialità della modalità *e-learning*, oltre che un congruo numero di ore settimanali da dedicare alle anzidette attività didattiche.

5. I ruoli.

Le amministrazioni devono porre particolare attenzione nella scelta delle figure che intervengono in un processo di *e-learning*, sia che esse vengano individuate nell'ambito della singola amministrazione, sia che le stesse vengano reperite presso i possibili fornitori del percorso formativo, che rappresentano l'offerta.

Sul versante della domanda, è importante la creazione di una figura interna a una o più amministrazioni (oppure la riqualificazione di una figura già presente nell'area delle risorse umane), che abbia specifica esperienza in materia e adeguata conoscenza delle persone e delle problematiche inerenti il contesto e sia in grado di coordinare gli interventi da effettuare, di dialogare con le parti (che rappresentano, rispettivamente, la domanda e l'offerta), nonché di promuovere un'effettiva innovazione nei processi formativi.

Il versante dell'offerta presenta, nell'ambito delle funzioni fondamentali del processo di *e-learning* (progettazione, realizzazione, erogazione) una serie di fasi complesse, e conseguenti relativi ruoli eventualmente anche sovrapposti, quali: il coordinatore del progetto complessivo (*project manager*), il progettista didattico (*instructional designer*), l'esperto dei contenuti, il gruppo (*team*) di sviluppo, il docente (*mentor*), il *tutor* di processo/animatore ed il gruppo (*team*) tecnico. Per quanto concerne tutte le anzidette figure si rinvia a quanto riportato nel documento, allegato, che contiene le «Linee guida» sopra richiamate (punto 4).

6. Principi guida per la qualità dei progetti di *e-learning*.

La formazione, in tutte le sue modalità, costituisce un processo articolato in più fasi che richiede il supporto ed il monitoraggio delle amministrazioni committenti per tutta la sua durata. In previsione di ciò, le «Linee guida» forniscono indicazioni – di ordine metodologico e sotto il profilo tecnologico - per lo sviluppo di progetti di qualità e ad esse pertanto si rinvia.

In questa sede si ritiene, comunque, opportuno richiamare le fasi e le componenti critiche, evidenziando che la consapevolezza della dirigenza ed il responsabile supporto che essa può così offrire sono sicuramente due elementi indispensabili per il buon esito di un progetto di formazione in modalità *e-learning*.

In particolare, l'amministrazione deve:

- a) effettuare una preliminare ricognizione dei profili dei destinatari, delle loro esigenze, del loro fabbisogno formativo;
- b) valutare il relativo impatto organizzativo nel proprio ambito;

- c) individuare, sempre nel proprio ambito, il soggetto che deve promuovere il progetto e successivamente coordinarlo e gestirlo;
- d) effettuare una ricognizione del livello di alfabetizzazione informatica dei destinatari della formazione;
- e) procedere ad una preliminare ricognizione delle strutture/infrastrutture tecnologiche (*server*, rete, postazione individuale) disponibili in funzione degli interventi di formazione auspicati e una pianificazione delle spese necessarie per la dotazione;
- f) individuare i profili delle figure professionali via via coinvolte nei vari stadi del progetto;
- g) adottare la metodologia didattica del processo di *e-learning* il più possibile idonea a realizzare l'interattività, la multimedialità e la collaborazione tra i diversi soggetti interessati, tenendo conto del ruolo attivo dell'utente e dell'importanza della classe virtuale;
- h) potenziare le strutture tecnologiche (*server*, rete e postazioni di lavoro), in modo da garantire un'adeguata erogazione e fruizione dei contenuti multimediali;
- i) creare e gestire il materiale che viene prodotto, strutturandolo in «unità autoconsistenti», eventualmente anche riutilizzabili in varie combinazioni da inserire nella piattaforma (*learning object*);
- j) assicurare la piattaforma tecnologica costituita da componenti *software* interoperabili, in grado di registrare il percorso delle attività del discente e di permettere anche l'interazione tra discenti (comunità virtuale);
- k) provvedere al continuo monitoraggio del progetto e del processo di *e-learning*, nonché alla valutazione del livello professionale dei partecipanti.

Nell'insieme delle attività che caratterizzano questo tipo di formazione, l'interoperabilità delle singole componenti e la portabilità» dei materiali didattici sono requisiti essenziali a tutela e garanzia degli investimenti a tal fine effettuati, dal momento che rendono possibile la cooperazione tra amministrazioni ed assicurano l'indipendenza dal fornitore. Proprio in previsione di ciò sono stati costituiti gli enti di standardizzazione, con il compito di fornire indicazioni di dettaglio sugli *standard* che i fornitori di soluzioni tecnologiche, servizi e contenuti dovrebbero adottare per la propria offerta.

A questo proposito non bisogna dimenticare che le attività di *e-learning* sono rivolte a destinatari eterogenei per quanto concerne il ruolo rivestito, le specifiche competenze possedute e il grado di familiarità acquisito con l'impiego degli strumenti disponibili in rete. Pertanto può rendersi necessaria una corretta integrazione tra formazione a distanza e formazione in aula, ovvero anche la realizzazione di un progetto di formazione misto, per il quale è comunque essenziale la presenza effettiva (in aula), soprattutto quando il percorso formativo è rivolto ad un'utenza che ha scarsa dimestichezza con le pratiche della formazione *on-line*.

Si sottolinea, infine, che il monitoraggio e la valutazione costituiscono le leve per assicurare il livello della formazione e il raggiungimento dei risultati attesi, relativamente ai contenuti, al grado di corrispondenza del progetto e delle azioni intraprese alle concrete esigenze di formazione del personale, nonché agli aspetti qualitativi sotto i profili operativo e gestionale.

7. Componenti di costo di un progetto di *e-learning*.

L'amministrazione dovrà provvedere ad un'analisi dei costi tenendo conto di tutte le componenti che concorrono a formare un progetto di *e-learning*. Complessivamente - come viene meglio indicato nelle allegate «Linee guida» (punto 6) - si possono individuare quattro aree principali:

- 1) l'organizzazione;
- 2) i servizi (progettazione, erogazione, gestione e monitoraggio);
- 3) le tecnologie (piattaforme e infrastrutture);
- 4) i contenuti (produzione e manutenzione).

Per progettare e realizzare un sistema *e-learning* si devono valutare le varie soluzioni indicate, tra loro integrabili, che comprendono offerte di prodotti differenti o provenienti da diversi fornitori, come indicato nelle «Linee guida» alle quali si rinvia ancora una volta.

8. Ruolo del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) e del Dipartimento della funzione pubblica.

Il CNIPA e il Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono un ruolo di coordinamento e di monitoraggio dei progetti di formazione in *e-learning* delle amministrazioni pubbliche.

Il CNIPA ha redatto un *vademecum* esplicativo delle «Linee guida» e curerà la definizione di un profilo applicativo che consenta di garantire la portabilità e la riusabilità dei materiali didattici, nonché la cooperazione applicativa tra i sistemi delle amministrazioni.

Al fine di agevolare l'individuazione e l'organizzazione delle risorse pubbliche disponibili in rete e di dare visibilità ai progetti locali e alle migliori pratiche, è prevista - entro il primo semestre del 2005 - la costruzione di un portale sul tema dell'*e-learning* aperto a tutte le pubbliche amministrazioni. L'iniziativa si propone di favorire il riuso e di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e finanziarie prevedendo, tra i contenuti del portale, anche una raccolta digitale di *learning objects*, realizzati attraverso i progetti formativi delle amministrazioni pubbliche.

Il CNIPA, inoltre, svilupperà attività di sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative e metterà a disposizione delle amministrazioni una piattaforma per l'*e-learning* sincrono e asincrono che potrà essere utilizzata per valutare l'efficacia didattica dei materiali interattivi e per effettuare una sperimentazione - dell'*e-learning* stesso - senza investimenti iniziali. La piattaforma sarà disponibile anche per le amministrazioni di medio-piccole dimensioni che intendano sfruttare le economie di scala derivanti dalla soluzione in parola.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 7-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - come integrato dall'art. 4 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 - il Dipartimento della funzione pubblica, nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e coordinamento, svolgerà un'azione di supporto alle amministrazioni per la redazione dei piani di formazione del personale, fornendo indicazioni specifiche in relazione alla particolare modalità di erogazione (indicatori di qualità, *format* dedicati, procedure di elaborazione).

La comunicazione, al Dipartimento della funzione pubblica, dei piani formativi delle amministrazioni consentirà, poi, la costituzione di una banca dati sulla formazione nel settore pubblico.

Tale base informativa, per la quale è previsto uno specifico approfondimento sull'*e-learning*, sarà messa a disposizione delle amministrazioni per favorire la diffusione di modelli, progetti formativi, contenuti.

Il Dipartimento della funzione pubblica fornirà strumenti per la valutazione delle attività formative, offrendo i mezzi per un approfondito esame dei risultati conseguiti con le varie modalità di erogazione (aula, *e-learning*, sistema integrato) e promuoverà, nel contempo, «iniziative di accompagnamento e formazione» per l'attuazione della citata direttiva 13 dicembre 2001, nonché iniziative sperimentali, finalizzate all'individuazione di nuove figure professionali.

Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, congiuntamente, cureranno l'organizzazione di seminari informativi e la predisposizione di materiali formativi/informativi multimediali.

Roma, 6 agosto 2004

Il ministro per l'Innovazione e le tecnologie:
Stanca

Il ministro per la Funzione pubblica:
Mazzella

Allegato

Linee guida per i progetti formativi in modalità *e-learning* nelle pubbliche amministrazioni.

1. Obiettivi.

Obiettivo primario delle presenti «Linee guida» elaborate dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione è quello di promuovere in tutte le pubbliche amministrazioni un corretto impiego delle nuove metodologie e tecnologie per la formazione dei propri dipendenti, in sintonia con il percorso individuato dalla direttiva 13 dicembre 2001 - emanata dal Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie - recante: «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni».

La direttiva in parola ha già offerto l'opportunità di evidenziare che l'introduzione di nuove tecnologie, l'esistenza di una rete nazionale e il diffondersi del telelavoro sono importanti eventi, che richiedono, necessariamente, una riflessione sui luoghi dove la formazione avviene e sulle modalità tecniche che la disciplinano.

In sede di progettazione delle attività formative dovranno quindi essere tenute in debita considerazione anche le metodologie di formazione a distanza (*e-learning*), atte a migliorare l'efficienza e l'efficacia della formazione. La modalità *e-learning* non deve, però, essere vista come alternativa a quella tradizionale, ma piuttosto come una nuova possibilità che si aggiunge a quelle tradizionali.

Un progetto formativo in modalità *e-learning* presenta implicazioni di ordine organizzativo, tecnologico e metodologico, che comportano importanti investimenti iniziali e deve, quindi, essere attentamente monitorato e valutato nei vari stadi di sviluppo.

Inoltre, gli elevati costi di produzione dei materiali didattici destinati alla formazione a distanza di alta qualità rendono opportuna la collaborazione tra strutture diverse per un intelligente riuso dei materiali stessi, che, a tal fine, devono essere progettati secondo gli *standard* internazionali che assicurano la portabilità su diversi ambienti operativi.

La complessità dei progetti di questo tipo potrà anche comportare il ricorso all'esternalizzazione, ma ciò non esime dalla partecipazione attiva alla fase di progettazione, di erogazione, di monitoraggio e di verifica. Occorre, quindi, prevedere un'adeguata attività formativa del personale degli uffici preposti alla formazione, che dovrà essere posto in grado di operare al meglio nel nuovo contesto ambientale che si è formato alla luce delle modificazioni intervenute nel tempo.

Questo documento, oltre a fornire indicazioni sulle metodologie e sull'impatto organizzativo, intende anche evidenziare l'importanza delle tecnologie e dei problemi tecnici connessi alla produzione ed all'impiego di materiali didattici conformi agli *standard* e, quindi - come accennato - portabili e riusabili.

2. La gestione ed il coordinamento.

I progetti di formazione in modalità *e-learning*, al pari di molti progetti formativi tradizionali, si sviluppano in linea con i processi di cambiamento che spesso comportano la definizione di nuovi obiettivi e di nuovi profili professionali.

L'individuazione di questi ultimi, e delle conseguenti necessità formative, è un compito che non può essere affidato all'esterno della struttura dell'amministrazione, perché presuppone una profonda conoscenza della missione e del modo di operare della stessa, delle varie attribuzioni di competenze esistenti e dei rapporti interni tra le diverse unità operative.

Il ruolo attivo dell'amministrazione non deve, tuttavia, limitarsi alla sola fase progettuale - nella quale devono comunque essere previste anche le attività di gestione ed i relativi costi - ma occorre un controllo continuo e vigile durante tutte le fasi del processo.

In particolare, nella fase di erogazione del servizio la gestione operativa richiede una puntuale attività di coordinamento, nonché una scrupolosa azione di verifica del raggiungimento degli obiettivi e di monitoraggio. A tal fine è necessario prevedere una figura manageriale interna all'amministrazione - non necessariamente coincidente con il responsabile della progettazione - che coordini le attività didattiche, garantisca i livelli di servizio, dialoghi con le parti: la domanda, rappresentata dai discenti, e l'offerta (*tutor, team tecnico, ecc.*).

Nel caso, poi, di affidamento all'esterno la ditta appaltatrice dovrà garantire un proprio responsabile di progetto, che sarà l'interlocutore del coordinatore interno, che è una figura, per quanto detto, di grande rilievo, come del resto evidenziato nella direttiva che precede.

Si sottolinea, da ultimo, che le tradizionali attività di monitoraggio possono essere svolte sia utilizzando risorse interne, sia facendo ricorso a società specializzate esterne all'amministrazione; in ogni caso le risorse umane e quelle economiche ritenute necessarie devono essere adeguatamente valutate nell'ambito dei costi da sostenere per la realizzazione del progetto.

3. L'impatto organizzativo.

La direttiva del 13 dicembre 2001 - sopra-riciamata - ha sottolineato l'esigenza che i piani formativi nascano nell'ambito organizzativo al quale sono destinati ed ha anche evidenziato che detti piani, a loro volta, hanno un impatto sull'organizzazione del lavoro. Questa considerazione è, a maggiore ragione, vera e fondata per quanto concerne i progetti formativi in modalità *e-learning*.

Negli enti pubblici molto spesso questa tipologia di progetti viene avviata e gestita dall'area preposta alla formazione, che - anche in relazione all'evoluzione legislativa e tecnologica che sta coinvolgendo la pubblica amministrazione nel suo complesso - si tende, ora, a dotare in maniera sempre più consistente di autonomia gestionale, tecnico/operativa e finanziaria.

In buona sostanza, l'attività svolta nel campo della formazione genera interventi innovativi che, a loro volta, poi, producono ulteriori elementi di innovazione.

Negli enti caratterizzati da una struttura e da una organizzazione particolarmente solide, la competenza in materia di attività formative è affidata ad un apposito nucleo - costituito nell'ambito dell'area preposta alla formazione - che svolge compiti di coordinamento e di assistenza sul piano metodologico e si occupa, inoltre, di rilevare le esigenze che, sotto questo profilo, interessano l'intera struttura dell'ente. Esiste, poi, una rete di referenti, distribuiti nelle diverse aree dell'ente stesso, che svolgono un ruolo fondamentale di rilevazione delle esigenze formative - anche di settore - di programmazione delle relative attività, di valutazione del grado di apprendimento e dell'impatto che ne deriva.

Nell'ampio scenario organizzativo sinteticamente delineato, risulta evidente che l'attività di formazione in *e-learning* contribuisce certamente a creare una conoscenza condivisa su temi specifici che interessano diverse competenze e rappresenta, quindi, un volano valido per il conseguimento di concreti obiettivi di innovazione sul piano organizzativo e sul piano tecnologico.

La fase di progettazione della formazione in *e-learning* richiede il coinvolgimento attivo degli uffici interessati, degli uffici che si occupano della formazione - che devono affrontare problematiche nuove e utilizzare nuove metodologie e tecnologie - e degli uffici dei responsabili dei sistemi informativi. L'aggiornamento dei dipendenti degli uffici addetti alla formazione e la loro collaborazione con gli uffici competenti in materia di sistemi informativi sono presupposti indispensabili per il successo del progetto formativo.

La fase di erogazione, malgrado diffuse considerazioni ottimistiche sulla flessibilità dell'*e-learning*, presenta notevoli problemi organizzativi. Infatti, la modalità *e-learning* permette di erogare servizi di

formazione senza che il dipendente debba allontanarsi dal proprio luogo di lavoro e senza che vengano imposti vincoli temporali; essa, però, richiede comunque una redistribuzione dei carichi di lavoro nel periodo di formazione, in modo da prevedere un congruo numero di ore settimanali da dedicare alle attività didattiche programmate, nonché la predisposizione di apposite stazioni di lavoro o di piccoli laboratori locali, destinati alla fruizione dei materiali didattici ed allo svolgimento delle attività collaborative. In molti casi, inoltre, il dipendente avrà bisogno di acquisire familiarità con uno strumento che non usa abitualmente e il percorso formativo dovrà quindi iniziare con l'alfabetizzazione informatica.

In presenza di queste circostanze, il dipendente durante il periodo di formazione dovrà essere posto nella condizione di disporre di un adeguato supporto tecnico e di una sistemazione logistica che gli permettano di utilizzare a pieno le potenzialità offerte dalla modalità *e-learning*. Va anche considerato che le infrastrutture tecnologiche (*server*, reti, stazioni di lavoro) disponibili presso l'amministrazione sono state disegnate in previsione di un normale carico di lavoro degli uffici e sarà quindi necessario verificare che le stesse siano adeguate anche ai fini dell'attività formativa. Da questo punto di vista la tecnologia svolge un ruolo determinante e una sua eventuale inadeguatezza potrebbe far fallire anche un progetto ottimo sotto il profilo didattico.

Qualora, poi, l'amministrazione scelga di rivolgersi ad un fornitore di servizi tecnologici (ASP - *Application Service Provider*, oppure LSP - *Learning Service Provider*), andrà verificata l'adeguatezza dei livelli di servizio forniti e dovrà essere assicurata l'interoperabilità con gli eventuali sistemi presenti.

4. I ruoli.

Le figure che intervengono in un processo di *e-learning* sono qui analizzate distinguendo la posizione della P.A. - che rappresenta la domanda di formazione - da quella dei possibili fornitori del percorso formativo, che rappresentano l'offerta. Dal lato della domanda - come anticipato nella direttiva - è essenziale prevedere una figura interna a una o più amministrazioni (oppure la riqualificazione di una figura già presente nell'area delle risorse umane) che conosca il contesto ambientale e le problematiche che esso pone, nonché le persone con le quali viene in contatto e sia pertanto in grado di coordinare gli interventi da effettuare, di dialogare con le parti (che rappresentano, come accennato, da un lato la domanda, dall'altro l'offerta), di promuovere, in definitiva, un concreto cambiamento nei processi formativi.

L'anzidetta figura dovrà svolgere funzioni di:

- coordinamento e pianificazione degli interventi, per valutare i fabbisogni formativi e valorizzare le risorse umane; e ciò non solo alla luce delle esigenze dell'organizzazione ma anche tenendo in debita considerazione le peculiari caratteristiche, le inclinazioni, le motivazioni delle persone coinvolte;
- comunicazione tra domanda e offerta, ovvero interfaccia tra l'amministrazione e i fornitori dei servizi di formazione on-line; a questo proposito si richiede il possesso di competenze in materia di *e-learning* che consentano di cogliere e rappresentare le esigenze dell'organizzazione e di valutare adeguatamente le proposte formulate dalla parte che rappresenta l'offerta;
- *change management*, ovvero promozione e sviluppo graduale della cultura dell'*e-learning*, anche attraverso un'opportuna pianificazione dell'attività di formazione (programmando la verifica e l'eventuale aggiornamento delle competenze informatiche, per es. in modalità *blended*).

Dal lato dell'offerta le funzioni fondamentali di un processo di *e-learning* sono: la progettazione, la produzione, l'erogazione del servizio.

Sotto questo profilo, le competenze necessarie sono molteplici e variamente distribuite, oltre che reperibili nell'ambito delle funzioni e delle fasi in precedenza indicate.

Qui di seguito sono elencate le funzioni in cui si concentra una serie di ruoli complessi e che possono essere variamente distribuite - o anche parzialmente sovrapposte - in relazione alla scala

territoriale di riferimento, alla complessità del progetto, alla circostanza che il progetto venga realizzato all'interno dell'amministrazione, ovvero venga fatto ricorso a forme di *outsourcing*.

Si tratta delle funzioni di:

- *project manager*, che è responsabile dell'organizzazione e della gestione complessiva del progetto, di cui inoltre pubblica i contenuti; gestisce gli accessi al sistema; aggiorna il catalogo dell'offerta formativa; crea le classi virtuali; coordina i *tutor* e ne raccoglie e integra i *report*;
- *instructional designer*, che definisce le metodologie didattiche ed elabora i contenuti e lo *storyboard* per la traduzione nel formato multimediale programmato;
- esperto dei contenuti, che definisce i contenuti e ne cura l'armonizzazione (può essere una o più persone);
- *team* di sviluppo, che è un insieme di figure che realizza e implementa i contenuti formativi e comprende:
 - il progettista dell'architettura tecnologica;
 - il *content editor*, che cura, controlla, approva e aggiorna i contenuti;
 - il *multimedia developer*, che realizza la versione multimediale dei contenuti.
- *docente/mentor*, che cura il processo di erogazione dei contenuti formativi e quello di apprendimento attraverso varie tipologie di attività, volte tutte a fornire un supporto per quanto attiene, in particolare, all'impatto con il materiale impiegato e la migliore comprensione dello stesso. Nello specifico, questa figura svolge i seguenti compiti:
 - è responsabile della gestione e del monitoraggio di una classe virtuale durante l'intero percorso didattico (attraverso sessioni live, sistemi automatici tipo quiz, correzione di progetti ed elaborati);
 - offre un contributo ai fini della comprensione dei contenuti del corso, rispondendo tempestivamente ai quesiti e alle richieste di chiarimento su *chat*, *forum* e *e-mail*;
 - propone gli aggiornamenti dei contenuti del corso in relazione all'andamento effettivo della classe, in quanto, osservando da vicino le esigenze dei discenti e monitorando le attività è in grado di comprenderne i punti di forza e le eventuali lacune da colmare;
 - valuta i discenti durante il percorso formativo ed al termine dello stesso;
- *tutor* di processo/animatore, che segue il percorso formativo del discente, per il quale diventa un valido punto di riferimento; assiste e supporta il discente e la classe virtuale, monitorando i vari stadi di apprendimento anche tramite il sistema di «tracciamento»; supporta il discente dal punto di vista emotivo e motivazionale; presta attenzione ai feedback dei discenti e suggerisce eventuali aggiornamenti dei materiali, se necessari; svolge un ruolo di mediatore nell'ambito del gruppo e funge da «animatore» della classe virtuale sollecitando, con opportuni interventi sul *forum*, i discenti alla discussione;
- *team* tecnico: che è formato da coloro che gestiscono gli aspetti tecnici (*hardware* e *software* di base e LAN) del progetto di *e-learning*.

5. Principi guida per la qualità dei progetti di *e-learning*.

Un progetto di *e-learning* può essere di svariate dimensioni: la sua portata è un elemento importante ai fini della progettazione dell'intervento formativo da effettuare, che, nell'ambito della P.A., deve comunque tenere conto del profilo dei destinatari, degli obiettivi da raggiungere, della tipologia dei contenuti e del contesto nel quale viene realizzato.

Il procedimento di formazione di questo tipo va studiato analizzandone preliminarmente le dimensioni e deve poi essere progettato non solo in funzione del materiale che a tal fine si rende necessario apprestare, ma anche in vista della realizzazione di servizi che siano poi effettivamente utili per l'utente e della creazione di strumenti - riferiti ad uno specifico ambiente di apprendimento o ad una delle piattaforme disponibili in commercio - adeguati a sostenere un processo interattivo e collaborativo tra i vari attori.

I fattori che occorre analizzare per progettare l'intervento formativo on-line, e che vanno poi valutati ai fini della determinazione della portata dello stesso, attengono: alla dimensione dell'ente (che possono essere: enti di piccole dimensioni, enti di grandi dimensioni, o raggruppamenti di enti), all'estensione a livello territoriale (potendosi trattare di amministrazioni centrali e di amministrazioni

locali), al comparto di appartenenza dell'ente (sanità, scuola, ecc.), al livello degli strumenti tecnologici in atto disponibili presso l'Ente stesso - ai quali fa riferimento anche il citato decreto 17 aprile 2003 concernente i corsi di studio a distanza - alla professionalità e alle specifiche competenze dei destinatari ai quali l'intervento formativo è diretto.

Tenuto conto di tutto ciò, è opportuno procedere ad un'analisi del fabbisogno di formazione all'interno della singola amministrazione, in termini di: grado di alfabetizzazione informatica, compiti istituzionalmente attribuiti e funzioni svolte, dotazione di infrastrutture (sedi, aule) e apparecchiature informatiche (*hardware* e *software*).

Le scelte possono dunque articolarsi su una molteplicità di parametri e dovrebbero essere operate alla luce di numerose e diversificate condizioni obiettive strettamente connesse alla domanda di formazione in termini di vincoli o peculiari esigenze.

Va peraltro tenuto presente che qualsiasi intervento richiede comunque la preventiva adozione di iniziative indispensabili ai fini di un proficuo avvio del progetto di formazione, quali:

- ricognizione (a livello centrale e a livello decentrato) delle strutture/infrastrutture disponibili, in funzione degli interventi di formazione programmati e pianificazione delle spese che è necessario effettuare per il raggiungimento dei prefissati obiettivi;
- interventi di alfabetizzazione informatica, laddove necessari, per dotare l'utenza quanto meno di adeguata competenza nell'impiego degli strumenti informatici. Questo tipo di intervento deve essere progettato in modo da non frapportare alcun ostacolo in sede di accesso al progetto di formazione, ma favorire, al contrario, un primo approccio agli strumenti e alla cultura propri dell'*e-learning* o una maggiore familiarità e confidenza con gli stessi se l'utente ha già superato le difficoltà che inevitabilmente si presentano in sede di primo impatto; sotto questo profilo, in molti casi potrebbe trattarsi di interventi formativi in modalità *blended*.

A questo proposito, va anche considerato che un processo formativo on-line non consiste nella mera diffusione in rete di materiale, ma anche - e soprattutto - nel rendere disponibili, per l'utente e il gruppo di lavoro (la classe virtuale - CV) un complesso di servizi.

In un processo di *e-learning* l'attenzione deve essere incentrata sull'utente, cui attribuire il ruolo di principale attore; in buona sostanza, la formazione dovrebbe essere intesa come un percorso a cui l'utente partecipa attivamente, quindi come un processo interattivo e di reciproca collaborazione tra le parti che al processo stesso intervengono: concezione, questa, ben lontana da quella che vede la formazione muoversi in unica direzione, che va dal docente al discente.

Per erogare i servizi secondo le diverse modalità interattive, il sistema di *e-learning* utilizza piattaforme/ambienti di apprendimento che consentono la fruizione dei contenuti attraverso vari strumenti - che dovrebbero essere previsti già in fase di progettazione secondo le necessità dell'intervento formativo - quali:

- comunicazione e interazione tra le persone (docenti, *tutor*, esperti della materia, altri discenti, supporto tecnico, ecc.), attraverso sessioni live, servizi di posta elettronica (*e-mail*), *forum*, bacheca, *chat*;
- interattività con i materiali: ad esempio con il ricorso ad esercitazioni con *feedback* o simulazioni su casi di studio;
- strumenti di valutazione, e autovalutazione, sia del singolo discente che dell'intera classe, che rivestono importanza e peso decisivi nello svolgimento del processo formativo;
- monitoraggio continuo, per controllare l'efficienza, l'efficacia e, più in generale, la qualità del processo di *e-learning*.

FASE	ATTIVITA'
Individuazione dei destinatari della formazione e delle loro esigenze	
Rilevazione dei dati sul personale relativi a natura e competenza del <i>target</i> .	
Individuazione del fabbisogno formativo	Analisi dei fabbisogni individuali, dei ruoli e delle esigenze organizzative, alla luce delle norme che attribuiscono nuovi compiti all'amministrazione, tenuto anche conto della programmazione delle assunzioni, della disciplina contrattuale e degli accordi sindacali.
Progettazione vincolata alla normativa generale sugli appalti e servizi, al mercato, alle caratteristiche tecniche della formazione, nonché alle dotazioni tecnologiche e alle metodologie da impiegare	Attenzione agli obiettivi dell'azione formativa
	Considerazione delle caratteristiche dell'organizzazione
	Considerazione delle risorse finanziarie
	Considerazione del numero e delle aree professionali del personale
	Analisi della dotazione <i>hardware</i> e <i>software</i>
	Scelta tra le piattaforme tecnologiche e gli ambienti di apprendimento che consentono la fruizione dei contenuti attraverso vari strumenti
	Definizione dei programmi didattici
	Definizione delle metodologie didattiche
	Definizione dei contenuti relativi ai programmi didattici
	Scelta delle modalità di erogazione (<i>blended</i> , <i>on line</i> in modalità sincrona, <i>on line</i> in modalità asincrona, <i>off line</i>).
	Definizione del sistema di verifica e valutazione individuale
	Definizione del sistema di valutazione e di monitoraggio del programma formativo
Erogazione	Erogazione dei corsi secondo le modalità del

	piano di formazione
Monitoraggio e valutazione	Valutazione dell'intervento formativo in termini di apprendimento, crescita delle competenze individuali e cambiamento organizzativo
Aggiornamento del piano di formazione	Rimodulazione del piano formativo a seconda delle criticità rilevate nella fase di monitoraggio

Tab. 1. Il processo di *e-learning*.

5.1. Progettazione di un'attività di *e-learning*.

5.1.1. Le metodologie didattiche.

L'approccio metodologico adottato per un corso erogato in modalità *e-learning* dovrebbe sempre impiegare al meglio tutte le specifiche opportunità che la rete offre, in particolare l'interattività e la multimedialità.

Gli interventi di *e-learning* di qualità elevata andrebbero realizzati attraverso percorsi di progettazione incentrati sui fabbisogni formativi rilevati in fase di analisi. Il corsista dovrà essere stimolato a giocare un ruolo attivo, a tal fine disponendo, in primo luogo, di materiali multimediali caratterizzati da un'elevata interattività (struttura ipertestuale navigabile finemente, presenza di animazioni esplicative, di laboratori virtuali, di *test* e di apposite linkografie che consentano di integrare nel percorso le risorse disponibili in rete). Inoltre l'attività del corsista dovrà inserirsi in un ambiente di «interazione socializzante» (la classe virtuale), che gli consenta un elevato livello di interazioni con il docente, i *tutor* e i colleghi.

In questo contesto, rappresentano aspetti particolarmente qualificanti di un intervento di *e-learning*:

- il ruolo attivo dell'utente;
- l'importanza della classe virtuale, che comporta l'inserimento dell'utente in un apposito ambiente di apprendimento in comune al quale è preposto, sotto il profilo organizzativo, un docente/*mentor* esperto dei contenuti.

Dal punto di vista dell'apprendimento, gli obiettivi vengono raggiunti con maggiore facilità quando gli utenti ne avvertono consapevolmente la necessità, ovvero quando gli stessi percepiscono l'utilità dell'apprendimento e il divario, in atto esistente, tra ciò che sanno e quanto ancora potrebbero apprendere.

È utile quindi che il percorso formativo proposto sia così strutturato: *life-centered* (contestualizzato rispetto all'esperienza personale dei corsisti), *task-centered* (contestualizzato rispetto allo svolgimento di compiti operativi), *problem-centered* (basato sulla risoluzione di problemi): si tratta, in sostanza, di organizzare l'esperienza formativa in modo che essa sia strettamente e direttamente collegata ai problemi reali e non puramente teorica e astratta. A questo scopo, è importante coinvolgere gli utenti proponendo loro attività da svolgere, e progetti integrati, con materiali caratterizzati da elevati livelli di interattività.

Affinché il ruolo attivo e il coinvolgimento siano costanti per tutta la durata del corso può essere utile sviluppare alcune ulteriori scelte opzionali quali, ad esempio:

- sollecitare il discente a produrre materiali proponendo esercitazioni o progetti da sviluppare in un preciso arco temporale;
- pianificare le attività da svolgere, fornendo un calendario o un'agenda settimanale che suggerisca il ritmo di studio consigliato ricordando gli appuntamenti presi e gli impegni da rispettare: dalla consegna dei progetti ai momenti di interazione sincrona.

Ogni caso richiede certamente un adeguato grado di flessibilità nella gestione del ritmo di apprendimento dei discenti; l'impiego di un'agenda consente, peraltro, di stimolare le loro motivazioni e di sincronizzare la classe puntando su attività basate sulla reciproca collaborazione, nonché di coordinare il lavoro dei vari corsi nel caso in cui l'utente ne stia seguendo più di uno in parallelo.

Per favorire l'interazione con i materiali è possibile offrire ai corsisti alcuni strumenti specifici, quali:

- navigazione «fine»: cioè navigazione dei materiali con un'interfaccia semplice, che permetta al discente di riconoscere a che punto si trova, che cosa ha già visionato, quale è il percorso consigliato, ecc.;
- laboratori virtuali (con possibili simulazioni interattive): si tratta di animazioni che simulano le fasi più significative di un processo. Quando le simulazioni sono interattive il discente può intervenire nella dinamica del processo e modificarne alcuni parametri;
- esercizi interattivi, da svolgere in ambienti di vario tipo, finalizzati all'approfondimento delle modalità di «traduzione in pratica» degli insegnamenti teorici; possono essere utilizzati per stimolare la curiosità, favorire il recupero e la razionalizzazione delle conoscenze preesistenti, oppure per consolidare l'apprendimento;
- test di verifica, rafforzamento e autovalutazione: possono essere semplici domande a risposte chiuse, analisi di casi e di siti web, relazioni a tema, progetti più articolati (eventualmente da sviluppare in gruppo). È importante che questi test siano distribuiti lungo tutto il percorso (all'inizio, *in itinere*, e al termine del percorso formativo) e che siano impostati e monitorati efficacemente (si veda in proposito il punto 5.2);
- applicazioni: l'obiettivo di questi strumenti è di rafforzare e consolidare i contenuti del corso, rendendoli effettivamente applicabili nella pratica. Può trattarsi di: esercizi svolti, casi di studio, esempi concreti, esempi di «inadeguatezza». La scelta del formato di erogazione dipende dall'articolazione dell'applicazione e dal medium più adatto per renderla efficace;
- linkografie/bibliografie: in questo caso i materiali possono essere integrati con apposite selezioni ragionate operate su siti web, che possono facilitare l'interazione in rete dell'utente.

È fondamentale per il successo di questo tipo di apprendimento che il corsista sia inserito all'interno di una classe virtuale, in modo che si senta parte integrante di un gruppo, sia spinto a partecipare alle discussioni proposte dal *tutor* e a sviluppare propri elaborati con spirito collaborativo. È anche utile creare un'atmosfera informale, basata su rispetto reciproco, collaborazione, fiducia, sincerità, apertura agli altri, diffuso gradimento.

Con lo sviluppo di teorie che vedono come principale stimolo all'apprendimento l'interazione sociale e con il diffondersi della formazione a distanza, nasce - e acquista sempre più significato - il concetto di «comunità di apprendimento», improntata allo scambio reciproco di informazioni su un argomento di comune interesse, da realizzare non più in un ben individuato luogo fisico, ma in un determinato arco di tempo, dedicato appunto alle tematiche oggetto della formazione.

Si sottolinea, infine, che durante tutto lo svolgimento del percorso didattico dovrebbero essere costantemente reperibili il docente/*mentor*, in quanto persona esperta per quanto attiene ai contenuti del processo formativo, ed il *tutor* di processo, la cui professionalità è improntata all'uso delle tecnologie ed alla gestione delle dinamiche didattico-comunicative dell'*e-learning*.

5.1.2. I contenuti.

I contenuti formativi, tradotti in materiali da inserire nella piattaforma, devono garantire:

- differenti modalità di fruizione,
- multimedialità e interattività: ipertesto, audio-video,
- animazioni, simulazioni e laboratori virtuali, esercitazioni - valutate e non - ecc..

La struttura ormai diffusamente accettata è quella del *Learning Object* (LO), «unità autoconsistenti» e riutilizzabili in varie combinazioni. Un modulo didattico (un argomento) può richiedere un'articolazione in parti, a loro volta costituite da più unità e organizzate in un percorso distinto in varie fasi. Nella predisposizione dei contenuti formativi e nella scelta dell'approccio e degli strumenti didattici da impiegare occorre tenere conto della tipologia dei singoli contenuti e dello scopo cui la formazione mira. Di conseguenza, a titolo di esempio, la possibilità del riutilizzo delle citate «unità

autoconsistenti» dovrebbe tenere in debita considerazione il fenomeno dell'obsolescenza e la circostanza che il materiale didattico richiede una revisione frequente e non può, quindi, essere riutilizzato a lungo.

Per quanto attiene alla fruizione, dovrebbe essere prevista, di volta in volta, una combinazione di canali di erogazione (on line sincrono, on line asincrono, off line), e la formazione di classi virtuali attraverso cui sviluppare una continua interattività.

Infine, riveste, particolare importanza la possibilità di effettuare il cosiddetto «tracciamento» (*tracking*) del percorso formativo, delle attività del singolo utente e della classe virtuale nel suo insieme.

In buona sostanza si tratta di registrare tutto il percorso formativo del discente al fine di permettere al *tutor* di conoscere – in concreto e nelle varie fasi - lo stadio di apprendimento del discente stesso. Si ricorda ancora una volta che l'adozione diffusa dell'*e-learning* richiede un preventivo programma di formazione sull'uso della piattaforma adottata, per i formatori e per i destinatari ultimi della formazione stessa. La scarsa conoscenza delle modalità di uso degli strumenti utilizzati può compromettere i risultati del progetto.

I contenuti multimediali delle lezioni erogate tramite una piattaforma di *e-learning* possono concretizzarsi in varie forme. I contenuti in *streaming* audio/video implicano la presenza di uno *streaming server* e di player appositi per il formato di *streaming* sulle postazioni dell'utente. L'erogazione in *streaming* richiede, inoltre, una disponibilità di banda internet/intranet notevole e variabile in relazione al numero di lezioni organizzate in contemporanea. Questo aspetto, oltre ad incidere sulle decisioni in merito alla convenienza, o meno, di acquisire sistemi propri, ovvero di utilizzare la modalità ASP (*Application Service Provider*), influenza anche indirettamente i programmi di formazione.

Infatti, se i corsi da effettuare contemporaneamente non sono numerosi è preferibile progettare percorsi di formazione a piccoli gruppi per volta, oppure optare per CBT/WBT (*Computer Based Training/Web Basic Training*) su CD-Rom. Moduli di formazione WBT, anche all'interno di un sistema LMS (*Learning Management System*), possono utilizzare sistemi alternativi allo *streaming* per erogare contenuti audio/video; normalmente essi prevedono il *download* di sequenze filmate pure o «incapsulate» tramite *plug-in* multimediali (*Flash Player*). Si tratta comunque di filmati digitali (avi, mpeg) che richiedono *codec* appositi ed implicano anch'essi notevoli disponibilità di banda.

I sistemi di *virtual classroom* sono invece rivolti alla formazione sincrona e quindi all'interazione, in tempo reale, tra docente e discenti. Questi sistemi sono propriamente basati su «*communication servers*» e comportano applicativi e architetture *server* dedicate. Essi inoltre non implicano ulteriori requisiti per le postazioni *client*, dal momento che utilizzano prevalentemente tecnologia *flash client* e gli impegni di banda di trasmissione sono sostanzialmente paragonabili a quelli dei sistemi di *streaming live*.

5.1.3. Le tecnologie.

Questi ultimi anni sono stati caratterizzati - come accennato - da cambiamenti fondamentali nel campo delle tecnologie, che hanno fortemente influenzato l'architettura dei sistemi formativi (TBL, *Technology Based Learning*) che sono arrivati ad una fase - genericamente definita di terza generazione - in cui sono stati ottimizzati il riutilizzo e l'efficienza nei processi di manutenzione dei sistemi e dei contenuti di *e-learning*. Ciò consente la realizzazione di processi virtuosi per valorizzare al massimo l'investimento a suo tempo effettuato.

Il disegno delle architetture di sistema è giunto, dunque, ad una definizione codificata e ormai largamente condivisa, basata su due livelli, e le componenti tecnologiche di un sistema di *e-learning* si possono descrivere in termini di moduli del sistema e di infrastruttura di comunicazione.

Allo stato, non ha più senso identificare un sistema *e-learning* in una singola piattaforma monolitica e omni-comprensiva; è, per contro, preferibile concepire tale sistema come costituito da più componenti e sottocomponenti, *software* interoperabili grazie all'adozione di *standard* internazionali,

ed ottimizzato per gestire razionalmente le singole attività eterogenee che un processo formativo a distanza su internet può sottendere.

In particolare, una descrizione semplificata dei sotto-moduli presenti in un sistema *e-learning* completo, comprende:

1. *learning content management system* (LCMS): è il modulo dedicato al processo di creazione, gestione e archiviazione dei contenuti didattici e che ne consente «l'assemblaggio» e la condivisione tramite archivi digitali (*Digital Repository*). Esso eventualmente integra sistemi di *authoring* per la produzione delle citate «unità autoconsistenti» e per il loro aggiornamento;
2. *learning management system* (LMS): è il modulo dedicato all'erogazione dei corsi e al tracciamento delle attività di formazione, nonché alla gestione delle attività amministrative (ad esempio: iscrizione dei discenti, gestione di classi, etc.); esso può integrare sistemi di *testing*;
3. classe virtuale (*virtual classroom* - VC): è il modulo che consente l'organizzazione di eventi dal vivo; il docente, ad esempio, comunica in tempo reale in video, in audio e scambiando dati con i discenti collegati al sistema. Il modulo consente anche la registrazione degli eventi e delle interazioni, al fine di riproporle in modalità asincrona, e l'integrazione con strumenti idonei a porre in comunicazione tra loro, e a fare cooperare, discenti e docenti e i primi tra loro. Detti strumenti possono essere di tipo sincrono (lavagna virtuale, condivisione di applicazioni e documenti, *chat*, ecc.) e asincrono (*e-mail*, *forum*, *faq*, ecc.);
4. sistema di gestione delle competenze: è il modulo che supporta la rilevazione delle competenze, la identificazione dei fabbisogni formativi e la proposta dei relativi percorsi formativi (può essere incluso nei sistemi 1 o 2 sopra elencati).

Le suddette componenti possono essere in tutto o in parte presenti nel sistema di *e-learning* in relazione alle esigenze del progetto. La struttura modulare e l'esistenza di *standard* di interoperabilità ampiamente condivisi consentono, dunque, la costruzione di un sistema completo *e-learning* - anche mediante l'utilizzo di componenti fornite da differenti costruttori - contraddistinto da caratteristiche peculiari il cui principale punto di forza è rappresentato:

- dalla diffusione dei *Learning Objects* - detti anche *Reusable Learning Objects* (RLOs) - che applicano il concetto di riutilizzabilità ad una delle componenti più onerose all'interno di un processo di *e-learning*: la produzione di contenuti in auto-istruzione o SW didattico (*courseware*). La progettazione e la produzione di materiali didattici secondo tale filosofia prevedono una parcellizzazione ed indicizzazione di contenuti a livello ben più «granulare» rispetto ai precedenti sistemi, così da consentire anche per la componente *courseware* la massima riutilizzabilità e portabilità fra sistemi ed all'interno di percorsi formativi diversi;
- dal livello di «granularità» dei contenuti (dimensione dei LO), lasciato libero all'autore, o al produttore, dei contenuti stessi, anche se è generalmente preferibile definire ed adottare un'elevata «granularità» dei contenuti, caratteristica che gioca un ruolo determinante ai fini della loro riutilizzabilità. Inoltre, una elevata «granularità» favorisce una maggiore tracciabilità (*tracking*), consentendo sistemi avanzati che supportano la personalizzazione dinamica nella sequenzializzazione dei contenuti (*sequencing*);
- dalla comparsa e rapida affermazione, a livello internazionale, di specifiche e di *standard* di interoperabilità basati su tecnologie XML e Web services per il settore *e-learning*, riconosciuti e condivisibili tra produttori di sistemi e contenuti su scala internazionale.

Sta ora rapidamente consolidandosi come *standard de facto* - data la sua rapida diffusione e impiego - il *set* di specifiche redatto dall'ente IMS *Global Learning Consortium*, che raggruppa oltre cinquanta operatori del mercato internazionale.

Le varie specifiche dell'ente predetto sono state adottate nell'ambito di numerose iniziative nazionali - e di settore - ed hanno consentito di personalizzare differenti profili applicativi, per l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici e differenti settori specifici (istruzione, medicina, difesa, ecc.).

Il livello di interoperabilità di un sistema di *e-learning* è identificabile sulla base dei seguenti parametri:

- integrazione del concetto di *Learning Object* durante tutto il percorso di creazione, archiviazione, gestione, erogazione e tracciamento di contenuti in autoistruzione, così da

consentire la massima flessibilità di riutilizzo dei contenuti e l'adattamento a specifici percorsi e a condizioni di erogazione eterogenee;

- maggiore uso possibile della tecnologia XML nella descrizione di strutture di dati (ad esempio: contenuti, dati anagrafici, *test* valutativi, profili e competenze);
- impostazione architetture organizzate per componenti modulari già espressa o esprimibile secondo formati aperti ed interoperabili.

L'attività svolta dagli enti di standardizzazione nel settore dell'*e-learning* è particolarmente vasta e gli obiettivi che gli stessi perseguono consistono nel fornire indicazioni di dettaglio sugli *standard* che i fornitori di soluzioni tecnologiche, servizi e contenuti dovrebbero proporre nelle loro offerte. La tendenza è dunque quella di costruire specifiche per ognuna delle componenti e dei servizi presenti in un sistema di *e-learning*, nonché per il formato dei contenuti.

Questa situazione, unita alla circostanza che diverse organizzazioni si stanno occupando di standardizzazione nel settore, ha portato alla nascita, negli ultimi anni, di decine di specifiche per l'interoperabilità dei vari sistemi e dati coinvolti in un processo di *e-learning*, che, peraltro, non sono facilmente applicabili integralmente. Si parla, allora, di profili applicativi specifici che enti ed organismi pubblici utilizzano, come sottoinsieme delle regole *standard*, nel proprio campo di attività: ne sono un esempio SCORM (*Sharable Courseware Object Reference Model*) - adottato dal Ministero della difesa e dal Ministero del lavoro USA - e le specifiche eGif elaborate dal Governo inglese.

Al riguardo, si preannuncia in questa sede che - in esito all'emanazione delle presenti «Linee guida» - su indicazione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione elaborerà e proporrà ai Ministri competenti un «profilo applicativo» per la pubblica amministrazione italiana.

Per quanto concerne la progettazione di un'infrastruttura di comunicazione per un sistema di *e-learning*, le considerazioni che seguono partono dal presupposto che le problematiche legate alla conversione da un metodo tradizionale di formazione in aula al metodo di *e-learning* siano già state risolte (conversione dei contenuti, ri-progettazione dei corsi e del programma di formazione, ecc.), al pari di quelle relative alla gestione dei contenuti.

Ciò premesso, vengono qui identificate, e formano oggetto di attenzione, tre aree collegate all'infrastruttura verticale: *server*, rete e postazione di lavoro individuale.

Per quanto concerne l'area *server* va deciso se è il caso di dotarsi di un LMS proprio, o se è preferibile acquisire il servizio all'esterno (ASP). Nel primo caso sarà necessario dotarsi di una opportuna infrastruttura - sia *hardware* che *software* - e degli *skill* sistemistici per l'amministrazione e la gestione dell'infrastruttura. Nel secondo caso dovranno essere risolte le problematiche connesse al collegamento con un centro di erogazione servizi remoto, esterno alla rete intranet, in termini di dimensionamento della banda internet in entrata/uscita e gestione delle politiche di *routing* e sicurezza.

La rete è l'area che solitamente comporta le maggiori necessità in termini di adeguamento alle esigenze dei servizi di *e-learning*. Le problematiche da affrontare e risolvere riguardano, per un verso, la gestione delle politiche di sicurezza nell'accesso da parte di applicazioni esterne alla rete intranet, per altro verso l'accesso degli utenti ad una vasta gamma di applicazioni esterne.

Un'altra esigenza meritevole di attenzione attiene all'adeguamento della capacità di banda all'aumento di traffico generato da applicazioni *web based* e multimediali ed alla gestione del movimento dei dati su una serie di protocolli non «*standard*» per una rete intranet.

La necessità di supportare applicazioni multimediali nei servizi di *e-learning* su una rete di trasporto di dati interessa inoltre sia l'infrastruttura di rete geografica che l'infrastruttura di rete locale. Tali applicazioni richiedono comunicazioni simultanee fra gruppi di computer con trasmissione dei pacchetti IP in modalità *multicast*, in un processo conosciuto genericamente come «comunicazione multipunto».

Devono, inoltre, essere adeguatamente considerati gli aspetti collegati ai requisiti *hardware* e *software* delle postazioni *client*, che consentono di fruire dei contenuti di *e-learning*. Sotto questo profilo, relativamente all'*hardware* è necessario disporre di una stazione di lavoro attrezzata per gestire contenuti multimediali esigenti in termini di potenza di calcolo, memoria e periferiche audio/video. La configurazione *software* dovrà essere compatibile con il sistema di formazione *e-learning* prescelto in termini di: caratteristiche del *software* di base, tipo e versione del *software* di navigazione, presenza dei componenti richiesti per la fruizione dei contenuti multimediali, con la conseguente esigenza di prevedere la gestione di una *software distribution* degli applicativi mancanti.

5.2. Erogazione di un'attività di *e-learning*.

5.2.1 I servizi

La fase di erogazione di un'attività di *e-learning* inizia al momento della fruizione dei contenuti da parte dell'utente e può avvenire con diverse modalità, che vengono qui di seguito indicate:

- *on-line* in modalità sincrona, attraverso lo strumento della classe virtuale (CV), in cui gli utenti/discenti interagiscono con un docente o *tutor* della materia: durante la sessione live i discenti possono parlare, utilizzare materiali in vari formati, navigare sul web sotto la guida del *tutor*, scrivere su una lavagna, fare dei *test*, formare gruppi di lavoro guidati;
- *on-line* in modalità asincrona, con una fruizione di contenuti interattivi che favoriscono la partecipazione attiva dell'utente singolo, o della classe virtuale, al processo di apprendimento; può trattarsi di testi, ipertesti, voce, animazioni, organizzati dai docenti e dagli editor multimediali e fruibili dalla rete; *off line*, con l'utilizzo di supporti, quali testi cartacei, CD-rom, video, DVD, altri materiali scaricabili, con possibilità di stampa dei contenuti in formato testo o immagine.

È anche possibile una combinazione tra le precedenti soluzioni.

Non bisogna poi dimenticare - ripetersi - che le attività di *e-learning* sono rivolte a destinatari eterogenei, a livello di ruoli, competenze, familiarità con gli strumenti di rete. Pertanto può essere necessaria una adeguata e corretta integrazione tra la formazione a distanza - così come sopra descritta - e la formazione in aula, ovvero la costruzione di un formato di *e-learning blended*, per il quale l'intervento formativo in aula resta fondamentale, soprattutto quando si tratta di una utenza che ha ancora poca dimestichezza con le pratiche della formazione *on line*.

5.3. Monitoraggio e valutazione di un'attività di *e-learning*.

Il monitoraggio e la valutazione costituiscono due fattori fondamentali a garanzia del livello di qualità della formazione nelle varie fasi che la caratterizzano e sotto il profilo dei risultati raggiunti.

La citata direttiva 13 dicembre 2001 ha già offerto l'opportunità di sottolineare l'importanza delle attività di monitoraggio e valutazione, prevedendo espressamente che «La formazione dovrà essere sviluppata attraverso un sistema di governo, di monitoraggio e controllo che consenta di valutarne l'efficacia e la qualità». Nella stessa direttiva, inoltre, viene evidenziato che le azioni di monitoraggio e di valutazione hanno lo scopo di rilevare la qualità dei contenuti, il grado di corrispondenza del progetto e delle azioni alle esigenze del personale, nonché la qualità sotto il profilo operativo e gestionale: rientrano in questo contesto l'adeguatezza degli strumenti di formazione alle attività a cui si riferiscono ed i sistemi di controllo della qualità durante i percorsi formativi.

Nel documento in parola, inoltre, è dato rilievo all'attività di valutazione delle competenze al fine dell'individuazione del fabbisogno formativo e della definizione di politiche e piani di sviluppo, nonché, e soprattutto, all'attività di valutazione degli interventi formativi. Sotto questo profilo occorre individuare non soltanto il gradimento dei singoli partecipanti, ma anche il loro livello e la loro capacità di apprendimento e i risultati da ciascuno raggiunti: l'obiettivo, infatti, è quello di verificare

la portata del cambiamento che si è verificato nell'amministrazione in esito alle attività formative effettuate.

Anche le azioni di monitoraggio di un processo formativo di *e-learning* - che prevede sia la presenza in aula che la formazione a distanza (*blended*) - si inquadrano nel percorso delineato e comprendono attività di valutazione, che possono essere finalizzate alla stima:

- della gestione delle azioni formative;
- dei risultati dei processi formativi;
- delle competenze, cioè alla corretta individuazione dei fabbisogni formativi e al raggiungimento dei risultati formativi attesi.

5.3.1. Valutazione delle competenze.

Per «competenza» si intende qui l'integrazione di conoscenze, di capacità e comportamenti organizzativi che la persona è in grado di porre in atto per realizzare i risultati professionali richiesti dal processo di erogazione di un servizio, sia esso interno o esterno all'organizzazione.

La valutazione delle competenze presuppone che siano preliminarmente definiti:

- i processi fondamentali di servizio che caratterizzano l'organizzazione;
- i profili professionali di riferimento e il loro posizionamento rispetto ai processi anzidetti;
- le specifiche professionalità di ciascun profilo (in relazione alle diverse fasi dei processi) e gli elementi che le caratterizzano;
- i processi che consentono di giudicare il patrimonio di competenze posseduto dalle persone e di stimarne il livello acquisito.

La valutazione delle competenze - che richiede comunque sempre anche l'autovalutazione da parte del destinatario dell'azione formativa - è compito del dirigente responsabile dell'azione e si realizza attraverso il confronto tra il profilo di competenza atteso e quello posseduto.

5.3.2. Monitoraggio.

Il monitoraggio consiste nella rilevazione sistematica dei dati - di natura organizzativa, gestionale e attinenti alla funzionalità (anche tecnologica) - legati ai processi di erogazione dell'attività formativa. Questa rilevazione è finalizzata al controllo, all'eventuale modifica e, in ultima analisi, all'ottimizzazione dei processi formativi stessi.

Durante l'azione di monitoraggio vengono rilevati, e ponderati, gli indicatori necessari a verificare - prima dell'avvio del progetto (*ex ante*), durante lo svolgimento (*in itinere*) e dopo la conclusione dello stesso (*ex post*) - la corrispondenza tra il programma definito e la sua realizzazione, compresa l'analisi degli eventuali elementi critici o di rischio.

Formano oggetto di attenzione del monitoraggio:

- i processi di erogazione della formazione sia in aula che a distanza, ovvero:
- gli strumenti per il trasferimento dei contenuti (moduli didattici in vari *format*, loro relativa qualità e completezza, efficacia didattica e comunicativa);
- la tipologia della docenza (sincrona e asincrona);
- l'assistenza didattica e motivazionale svolta a distanza;
- le funzionalità del sistema organizzativo /gestionale/logistico (ambienti, infrastrutture, sistemi di registrazione, iscrizione e *tracking*);
- le funzionalità della piattaforma di gestione in relazione al loro impatto sull'erogazione dei percorsi formativi.

La raccolta e l'elaborazione dei dati forniti dall'azione di monitoraggio, anche nei percorsi *blended*, può essere gestita integralmente dal sistema: è essenziale a tal fine provvedere ad una verifica dello spettro dei dati «tracciabili» e delle funzioni di elaborazione predisposte.

5.3.3. Valutazione degli interventi formativi.

L'attività di valutazione - intesa come ponderazione e interpretazione di dati ed elementi rilevati durante l'azione formativa e a valle dei processi realizzati - è finalizzata a evidenziare i risultati raggiunti, in termini di modifiche verificate e riscontrabili. Questa valutazione, che attiene, sia alle persone coinvolte che all'organizzazione nel suo complesso, si basa sulla misurazione dei risultati oggetto di osservazione, che sulla quantificazione del divario riscontrato rispetto agli *standard* (parametri ed indicatori che ciascuna amministrazione deve rilevare), qualitativi e quantitativi, definiti in fase di progettazione.

Degli strumenti di valutazione vanno verificate:

- l'affidabilità, cioè la persistenza di osservazione nel tempo e in contesti differenti;
- la validità e l'efficacia, che non devono essere soggette a possibili azioni di disturbo da parte di fenomeni esterni;
- l'utilità, cioè la capacità di valutare esattamente l'oggetto al quale sono destinati.

6. Componenti di costo di un progetto di *e-learning*.

Gli elementi di costo di un progetto complesso possono essere rappresentati con diverse modalità che, in relazione alla dimensione del progetto stesso, tengono conto:

1. delle fasi in cui esso si articola;
2. delle componenti del sistema e delle risorse umane;
3. dei rapporti con i fornitori.

Si indicano, qui di seguito, le componenti di costo definite sulla base delle modalità di esecuzione del progetto e delle dimensioni prese in considerazione.

Per quanto attiene alle fasi in cui si articola, l'*e-learning* può essere descritto come un processo che comprende i seguenti sotto-processi:

- a) analisi;
- b) disegno;
- c) sviluppo;
- d) implementazione;
- e) valutazione.

Per quanto riguarda le componenti del sistema e le risorse umane, la struttura dei costi sottesa ad un sistema *e-learning* – come accennato nella direttiva - è in larga parte commisurata all'insieme dei seguenti fattori:

1. analisi organizzativa;
2. servizi (progettazione, erogazione, gestione e monitoraggio);
3. tecnologie (piattaforme e infrastrutture);
4. contenuti (produzione e manutenzione).

Questi ultimi rappresentano la componente tendenzialmente più onerosa, in termini economici, qualitativi o organizzativi. Il motivo di fondo è legato alla necessità di disporre di figure professionali specifiche per il processo di generazione dei materiali (almeno per quanto concerne il *Project Manager*, l'*Instructional Designer*, l'esperto dei contenuti e il *team* di sviluppo).

Ciò impone un'attenta valutazione in ordine alle opzioni da operare circa:

1. l'acquisizione di materiali cosiddetti *off-the-shelves*, ossia a catalogo;
2. la progettazione e la costruzione dei materiali:
 - a. da parte della stessa amministrazione;
 - b. da parte del fornitore.

La scelta da effettuare è legata ad un esame comparativo che tiene conto, da un lato, della rispondenza dei contenuti alle esigenze formative dello specifico progetto; dall'altro, dell'impegno economico che viene richiesto.

Per le altre componenti, come detto, esistono varie soluzioni disponibili e tra loro integrabili - che possono essere offerte anche da differenti prodotti/fornitori - per progettare e realizzare un sistema *e-learning*.

Per quanto riguarda i rapporti con i fornitori, nell'ambito delle varie piattaforme, uno dei criteri economici più significativi da considerare per la scelta di soluzioni e componenti tecnologiche differenti è rappresentato dalla valutazione del modello di licenze proposto dal fornitore. Quest'ultimo, infatti, potrà fortemente influenzare, a parità di funzionalità tecniche offerte, la scelta in base alla valutazione economica dei differenti sistemi.

Esistono diversi modelli di licenze per i singoli componenti, che presentano caratteristiche economiche diverse; al riguardo il progettista dovrà identificare e farsi indicare nel dettaglio, dal fornitore, la tipologia di licenza adottata per ogni specifico componente fornito.

I modelli di licenze attualmente utilizzati per i vari componenti *e-learning* (in particolare, LMS, LCMS e VC) sono:

- a) licenze off line, a licenza installata su singolo pc:
prevedono un costo a postazione senza interazione/verifica su *server* centrale e sono particolarmente impiegate per sistemi e *tool* autore;
possono essere a nominativo o a installazione fisica: il secondo tipo è preferibile in quanto, a parità di utenze acquisite, consente l'accesso a qualunque utente;
- b) licenze a utenti nominali:
prevedono un costo a postazione per utente nominale registrato, senza possibilità di variare i nominativi iscritti; la verifica può essere effettuata su base unicamente contrattuale o mediante autenticazione/verifica su *server* centrale;
- c) licenze a utenti non nominali:
sono analoghe alle precedenti, ma offrono, inoltre, la possibilità di riallocazione della stessa licenza ad un altro utente;
- d) licenze a utenti concorrenti:
prevedono un costo per ogni utente collegato in contemporanea al *server* centrale; sono molto usate per piattaforme sincrone e stanno comparando anche in una versione che presenta opzioni per sistemi LMS asincroni. Per paragonare i costi di licenze a utenti concorrenti a quelli di licenze a utenti nominali (*seats*) occorre valutare quanti utenti saranno contemporaneamente attivi rispetto a quelli iscritti al servizio;
- e) licenze a *server* (CPU):
prevedono un costo a *server* centrale a volte più elevato rispetto a quelli dei modelli precedenti; nel caso di valutazione alternativa a quella di licenze ad utenti non nominali, occorre stimare il numero prevedibile di utenti che il *server* centrale deve supportare;
- f) servizi ASP:
prevedono l'erogazione di servizi con un sistema installato presso terzi, con licenze a consumo e possibilità di quantificazione a corso/mese/utente. Poiché esistono molte tipologie di servizi ASP è opportuno considerare se i relativi costi includono quelli di connettività e *housing/hosting* della soluzione e, inoltre, se esistono limiti massimi di corsi e durate temporali minime per la sottoscrizione al servizio.

L'Ente che intende avviare corsi di *e-learning* per i propri dipendenti, deve tener conto, infine, delle seguenti voci:

- costi ripartiti su più attività formative;
- computer e accessori adeguati;
- installazione adeguata per connessione rete;
- disponibilità di soluzioni *hardware* (*server* dedicati, connessioni veloci, consumi di utilizzo);
- personale tecnico di servizio;
- tempo da dedicare al corso per partecipante;
- acquisti di materiali di supporto;
- spese generali per utenze di ufficio (elettricità, telefono, riscaldamento, etc.);
- promozione istituzionale,
- costi diretti per singolo corso;
- spese di trasferta, per ciascun partecipante, relative alla sua eventuale partecipazione a sessioni di formazione da svolgere in aula;

- oneri connessi alla realizzazione di eventuali sessioni di formazione in aula (affitto di locali attrezzati, spese di viaggio e soggiorno sostenute per i docenti, spese per materiali di consumo e per materiali didattici).

7. Considerazioni finali.

L'emanazione, da parte del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di queste «Linee guida» - che, come detto, formano parte integrante della direttiva in materia di *e-learning* delle pubbliche amministrazioni - testimonia l'attenzione rivolta al processo innovativo che sempre più in questi anni, sta caratterizzando l'attività di formazione, alla luce di un crescente e maggiormente diffuso impiego delle nuove tecnologie informatiche.

Questo fenomeno trova adeguata spiegazione se si considerano i peculiari aspetti, di ordine organizzativo e metodologico - oltre che tecnologico - propri della formazione in modalità *e-learning*, anche in considerazione del rilevante impatto che essa presenta sull'organizzazione del lavoro nel suo complesso e nei suoi molteplici aspetti.

A questa riflessione di base è improntato il documento, il cui impianto si innesta, in piena sintonia, nel percorso idealmente e concretamente tracciato con la direttiva 13 dicembre 2001, cui ha fatto seguito il programma di interventi sul sistema Paese contenuto nelle «Linee guida» emanate nel giugno 2002 dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, fino ad arrivare, più recentemente, al decreto 17 aprile 2003 riguardante le Università.

Al pari delle iniziative richiamate, anche la presente - che le segue in ordine temporale - è una tangibile espressione dell'interesse, e dell'impegno, che negli ultimi anni il Governo italiano - come molti altri in ambito europeo - sta dedicando al raggiungimento dell'obiettivo di imprimere una sensibile accelerazione allo sviluppo delle conoscenze con il ricorso a soluzioni virtuali. E ciò, nella consapevolezza che esse sono finalizzate all'interoperabilità dei contenuti e, in ultima analisi, dei servizi resi agli utenti, il cui livello qualitativo è, in larga misura, condizionato dalla progettazione didattica e dall'architettura tecnologica.

D.P.R. 25 agosto 2004

Autorizzazione alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 3, commi 53, 54 e 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

(GU n. 225 del 24-9-2004)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

vista la legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2004);

visto, in particolare, il comma 53 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, il quale prevede che, per l'anno 2004, alle amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché le assunzioni relative alle categorie protette;

visto il comma 54 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, il quale stabilisce che, in deroga al divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, per effettive, motivate ed indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti di ricerca e gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa annua lorda a regime pari a 280 milioni di euro e che, a tale fine, è costituito un apposito fondo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 70 milioni di euro per l'anno 2004 e a 280 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005;

visto l'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ed in particolare il comma 3-ter del medesimo articolo;

visto il comma 55 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, il quale prevede che le deroghe al divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato siano autorizzate secondo la procedura di cui all'art. 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e che è prioritariamente considerata l'immissione in servizio di personale addetto a compiti connessi alla sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi ed alla protezione civile, alla tutela ambientale ed alla vigilanza antibraconaggio, al settore della giustizia, alla tutela del consumatore ed alla sicurezza e ricerca agroalimentare, alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori di concorsi già espletati alla data del 30 settembre 2003 e dei vincitori di concorsi per ricercatore universitario, ricercatore, primo ricercatore, dirigente di ricerca, tecnologo, primo tecnologo e dirigente tecnologo e degli idonei nelle procedure di valutazione comparativa a professore universitario;

considerato, inoltre, che il medesimo comma 55 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 stabilisce che nell'ambito delle medesime deroghe saranno, altresì, prioritariamente valutate le esigenze di reclutamento di personale da parte dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno e dell'Amministrazione penitenziaria in relazione all'effettiva restituzione a compiti direttamente operativi di personale rispettivamente del Corpo della polizia di Stato e del Corpo di polizia penitenziaria;

considerato che dall'istruttoria prevista dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 risulta che le richieste di assunzioni pervenute dalle amministrazioni interessate nel corso dell'anno 2004, comporterebbero una spesa annua lorda a regime non compatibile con le risorse finanziarie previste dal fondo di cui al citato art. 3, comma 54, della legge n. 350 del 2003;

visto l'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, recante norme concernenti la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, il quale prevede che all'onere derivante dal collocamento, anche in soprannumero nel limite complessivo di trenta unità, del personale proveniente dai ruoli della

Cassa depositi e prestiti s.p.a. mediante l'attivazione di procedure di mobilità verso pubbliche amministrazioni, si provvede, nel limite massimo di 1.200.000 euro annui, a decorrere dall'anno 2004, mediante l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 3, comma 54, della legge n. 350 del 2003, con corrispondente riduzione della relativa autorizzazione di spesa;

visto l'art. 3, comma 59, della legge n. 350 del 2003, il quale autorizza la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile ad assumere personale nel limite massimo di 180 unità il cui onere, pari a 1,75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004 e 6,3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005, è ripartito, quanto a 1,75 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2004, a carico del fondo di cui al comma 54 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 e, quanto a 4,55 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2005, mediante utilizzo delle disponibilità relative all'autorizzazione di spesa di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225;

considerate le richieste di assunzioni di personale a tempo indeterminato pervenute dalle amministrazioni interessate tutte presentate nel rispetto dei criteri e dei limiti previsti dall'art. 3, comma 55, della citata legge n. 350 del 2003;

ritenuto di assicurare il rispetto del limite di spesa derivante dal fondo di cui al citato comma 54 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 e tenuto conto di quanto previsto dal citato art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, recante norme concernenti proroga di termini previsti da disposizioni legislative e dell'art. 3, comma 59, della legge n. 350 del 2003;

considerato che occorre tenere conto prioritariamente delle richieste delle Forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco riguardanti la sicurezza pubblica, la difesa nazionale ed il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e vigilanza antincendi espressamente richiamate dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 e dall'art. 3, comma 55, della legge n. 350 del 2003;

considerato che le assunzioni di personale richieste dall'Automobil Club d'Italia (ACI) non debbono gravare sul fondo di cui al comma 54 dell'art. 3, della legge n. 350 del 2003, in quanto detto Istituto non rientra nell'elenco degli enti facenti parte dell'aggregato Amministrazioni pubbliche definito secondo i criteri di contabilità nazionale (SEC 95);

ritenuto che occorre dare priorità ai vincitori di concorsi pubblici, ad un numero prefissato di assunzioni per le sedi maggiormente carenti di personale, all'immissione di professionalità nel settore informatico, della ricerca, legale, tecnico e sanitario, alle richieste di autorizzazione per le amministrazioni i cui processi di immissione di personale siano in linea con i tassi programmati di riduzione del numero dei dipendenti e della spesa del personale, nonché all'immissione di un numero di unità di personale con contratto a tempo ridotto sulla base dei dati forniti dalle singole amministrazioni, secondo le istruzioni indicate nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 25 febbraio 2004, prevista dall'art. 3, comma 54, della medesima legge n. 350 del 2003;

ritenuto che per le richieste delle università di autorizzazione all'assunzione di personale ricercatore e docente è necessario procedere con separato provvedimento al fine di individuare il contingente complessivo di personale da assumere, nonché la fissazione dei criteri per la suddivisione delle medesime risorse finanziarie da assegnare ai singoli atenei compatibilmente con i limiti di finanza pubblica previsti dalla normativa vigente e dell'ammontare complessivo delle risorse finanziarie previste dal presente decreto da assegnare al medesimo settore;

ritenuto che, ai fini della determinazione e del calcolo dell'onere finanziario complessivo, si tiene conto del differenziale concernente la spesa annua lorda nel caso di assunzioni di personale già dipendente di pubbliche amministrazioni;

ritenuto, pertanto, di dover autorizzare, in deroga al divieto di cui al comma 55 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti di ricerca a procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa annua lorda a regime pari a 280 milioni di euro da far valere sul fondo appositamente costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 70 milioni di euro per l'anno 2004 e a 280 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005;

considerato che ai sensi di quanto stabilito dai citati articoli 17, comma 1-bis, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, e 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, lo stanziamento residuo e disponibile dall'utilizzo del fondo di cui all'art. 3, comma 54, della legge n. 350 del 2003 risulta essere complessivamente

di 67.050.000 euro, quale onere relativo all'anno 2004, e di 277.050.000 euro, corrispondente alla spesa complessiva annua lorda a regime per l'anno 2005;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 29 luglio 2004;
sulla proposta del ministro per la Funzione pubblica e del ministro dell'Economia e delle finanze;

Decreta:

Art. 1.

1. Ai sensi dell'art. 3, commi 53, 54 e 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti di ricerca di cui alle tabelle 1 e 2 e 3 allegate al presente decreto, sono autorizzate, a decorrere dal 15 ottobre 2004, ad assumere a tempo indeterminato, un contingente di personale pari a complessive 8.210 unità corrispondente ad una spesa complessiva annua lorda a regime pari a 257.042.694 euro, di cui 61.383.887 euro quale onere relativo all'anno 2004 e 257.042.694 euro corrispondente alla spesa complessiva annua lorda a regime a decorrere dall'anno 2005, da far valere sul fondo di cui all'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

2. Alle Forze armate, ai Corpi di polizia ed al Corpo dei vigili del fuoco è assegnato, per l'anno 2004, un contingente di personale pari a 6.191 unità, come risulta dalla tabella 1 allegata al presente decreto, nel limite di spesa, per l'anno 2004, di 40.669.980 euro, e di 195.215.904 euro a decorrere dall'anno 2005. Per l'anno 2004 è posto a carico del fondo di cui all'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, la spesa di 7.833.326 euro relativa ai richiami in servizio autorizzati ai sensi della normativa vigente per le Forze armate e l'Arma dei carabinieri. Per la decorrenza delle assunzioni previste al presente comma sono fatti salvi i corsi già programmati, fermi restando i limiti di spesa indicati nella tabella 1.

3. Nell'ambito del contingente di cui al comma 1, le amministrazioni di cui alla tabella 2 allegata al presente decreto, sono autorizzate, a decorrere dal 15 ottobre 2004, ad assumere a tempo indeterminato 2.019 unità di personale corrispondente ad una spesa complessiva annua lorda a regime pari a 61.826.790 euro, di cui 12.880.581 euro quale onere relativo all'anno 2004 e 61.826.790 euro corrispondente alla spesa complessiva annua lorda a regime per l'anno 2005.

4. Per il settore università è autorizzata una spesa complessiva annua lorda a regime pari a 20.000.000 di euro, di cui 4.166.667 di euro quale onere relativo all'anno 2004 e 20.000.000 di euro corrispondente alla spesa complessiva annua lorda a regime a decorrere dall'anno 2005, da far valere sul fondo di cui all'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Per il medesimo settore, con successivo provvedimento adottato ai sensi dell'art. 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono individuati il contingente complessivo di personale da assumere ed i criteri di ripartizione tra i singoli Atenei, tenendo conto delle richieste e delle esigenze dei singoli istituti universitari, nonché del contingente e della spesa relativa al personale assunto nell'anno 2003 sulla base dei decreti del Presidente della Repubblica in data 31 luglio 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 198 del 27 agosto 2003, e 24 novembre 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 30 dicembre 2003, fermo restando il limite delle risorse finanziarie assegnate al settore dell'Università dal presente decreto.

5. Nell'ambito del contingente di cui al comma 3 è autorizzata l'immissione di sei unità di personale provenienti dalle ex basi Nato presso il Ministero della giustizia - Direzione degli archivi notarili.

6. Le amministrazioni, con esclusione di quelle di cui al comma 2, che hanno presentato richiesta di autorizzazione all'assunzione avvalendosi della deroga concernente le priorità che non riguardano l'assunzione dei vincitori di concorsi espletati alla data del 30 settembre 2003, sono autorizzate ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del contingente di cui al comma 3, fermo restando quanto previsto dall'art. 3, commi 53, 54 e 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. 7. Nell'ambito del contingente di personale di cui al comma 6, è autorizzata l'assunzione di quarantacinque unità di personale a tempo indeterminato presso l'ACI il cui onere finanziario è posto direttamente a carico dei bilanci autonomi del predetto Istituto.

8. Le amministrazioni di cui ai commi 2 e 3 che, per esigenze organizzative e gestionali sopravvenute, intendano assumere unità di personale appartenenti a categorie e professionalità diverse rispetto a quelle autorizzate con il presente decreto, ovvero utilizzare graduatorie concorsuali diverse rispetto a quelle considerate nel corso dell'istruttoria prevista dall'art. 39,

comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono autorizzate ad avviare le relative assunzioni, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e fermo restando il limite delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna amministrazione dal presente decreto.

9. Ai sensi dell'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, a decorrere dall'anno 2004, è prevista la spesa di 1,2 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2004, ai fini del collocamento, anche in soprannumero e nel limite complessivo di trenta unità, del personale proveniente dai ruoli della Cassa depositi e prestiti s.p.a. mediante l'attivazione di procedure di mobilità verso pubbliche amministrazioni, mediante l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, con corrispondente riduzione della relativa autorizzazione di spesa.

10. Ai sensi dell'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile è prevista l'assunzione di personale nel limite massimo di 180 unità il cui onere, pari a 1,75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004 e 6,3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005, è ripartito, quanto a 1,75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004 a carico del fondo di cui al comma 54 dell'art. 3 della citata legge n. 350 del 2003 e, quanto a 4,55 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005, mediante utilizzo delle disponibilità relative all'autorizzazione di spesa di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225. 11. Le amministrazioni di cui al comma 1 sono tenute, entro e non oltre il 30 novembre 2004, a trasmettere per le necessarie verifiche, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGOP, i dati concernenti il numero dei dipendenti assunti e in corso di assunzione, distinti per profili professionali ed area di appartenenza, specificando se a tempo pieno o ridotto, indicando in tale caso la tipologia e la quota percentuale del part-time, nonché l'eventuale amministrazione di provenienza, ivi inclusa la relativa qualifica funzionale o area professionale, la spesa per l'anno 2004, nonché quella annua lorda a regime effettivamente da sostenere. Al completamento delle procedure di assunzione va, altresì, fornita dimostrazione da parte delle amministrazioni interessate del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto. 12. Alla copertura dell'onere a carico delle amministrazioni interessate, con esclusione di quella di cui al comma 7, si provvede mediante utilizzo delle risorse iscritte nell'unità previsionale di base (UPB) 4.1.54. Fondi da ripartire per oneri di personale cap. 3032, dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004 e corrispondenti capitoli per esercizi successivi.

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Dato a Roma, addì 25 agosto 2004

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri
Mazzella, ministro per la Funzione pubblica
Siniscalco, ministro dell'Economia e delle finanze

Registrato alla Corte dei conti il 16 settembre 2004

Allegati

Tabella 1

Settore Sicurezza	Autorizzazioni	Oneri 2004 Euro	Oneri 2005 Euro
Forze armate	871	6.325.140	30.360.674
Carabinieri	1.200	7.895.536	37.898.571
Polizia penitenziaria	1.500	9.250.384	44.401.845
Guardia di finanza	690	4.674.724	22.438.677
Corpo forestale dello Stato	130	808.707	3.881.794
Polizia di Stato	1.450	9.243.295	45.231.817
Vigili del fuoco	350	2.292.193	11.002.526
Totale settore Sicurezza	6.191	40.669.980	195.215.904
Oneri richiami Carabinieri		7.533.092	
Oneri richiami Forze armate		300.234	
Totale generale settore Sicurezza	6.191	48.503.306	195.215.904

Tabella 2

Autorizzazioni anno 2004			
Ministeri	Autorizzazioni	Oneri 2004	Oneri 2005
Affari esteri	40	360.296	1.729.430
Affari esteri <i>Istituto agronomico dell'oltremare</i>	3	19.880.	95.423
Attività produttive	4	16.017	76.880
Beni ed attività culturali	39	250.572	1.207.745
Politiche agricole e forestali <i>Ispettorato centrale repressione frodi</i>	48	307.348	1.475.270
Giustizia <i>Organizzazione giudiziaria</i>	154	986.627	4.735.808
Giustizia <i>Dipartimento giustizia minorile</i>	10	78.054	374.661
Giustizia <i>Dipartimento amministrazione penitenziaria – civile</i>	22	138.619	665.371
Giustizia <i>Ufficio centrale archivi notarili</i>	7	37.987	182.337
Commissariato governo <i>Provincia autonoma di Bolzano</i>	10	64.067	307.520

Infrastrutture e trasporti	91	418.879	2.010.617
Salute	65	636.966	3.057.438
Corte dei conti	13	69.605	334.103
Difesa	511	3.410.965	16.372.631
Autorità bacino Tevere	2	10.452	50.168
Autorità bacino Po	4	43.736	209.932
Autorità bacino Arno	2	11.404	54.740
Autorità bacino Liri, Garigliano e Volturno	2	15.124	72.593
Economia e finanze	75	588.000	2.822.398
Economia e finanze <i>Monopoli di Stato</i>	19	48.455	232.586
Consiglio di Stato	40	227.798	1.093.429
a) Totale ministeri	1.161	7.740.850	37.156.080
Enti pubblici non economici			
INPDAP	105	605.025	2.904.122
INPS	190	816.016	3.916.875
Registro italiano dighe	2	12.274	58.916
IPOST	35	90.769	435.691
ENIT	13	80.904	388.340
ENPALS	6	56.151	269.526
INAIL	102	653.730	3.137.903
ACI	45	0	0
Ente nazionale Gran Sasso e monti della Laga	3	15.968	76.646
Accademia nazionale Lincei	1	6.667	32.000
Ente parco Gran Paradiso	1	6.137	29.458
Ente nazionale Pollino	4	22.311	107.092
Parco nazionale foreste casentinesi	3	16.431	78.868
Ente parco Cilento e Vallo di Diano	1	4671	22.423
Ente parco nazionale Aspromonte	3	15.826	75.966
Agenzia servizi sanitari regionali (ASSR)	1	8.297	39.827
ENAC	20	320.504	1.538.420
b) Totale enti pubblici non economici	535	2.731.682	13.112.073

Enti di ricerca			
ISTAT	31	90.890	436.271
Consorzio area ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	6	67.649	324.715
Istituto nazionale astrofisica	30	223.563	1.073.101
Istituto nazionale di economia agraria (INEA)	2	23.222	111.468
Istituto nazionale fisica nucleare	64	221.703	1.064.173
INSEAN	7	101.046	485.023
ENEA	45	425.364	2.041.746
Fisica della materia	25	262.280	1.258.945
Istituto nazionale oceanografia e geofisica sperimentale	4	46.445	222.936
Consiglio nazionale ricerche	2	13.051	62.645
Istituto superiore sanità	30	255.852	1.228.089
Istituto nazionale fauna Alessandro Chigi	2	11.645	55.898
Istituto nazionale ottica applicata	7	69.465	333.433
Istituto studi e analisi economica	9	31.341	150.438
Istituto nazionale sementi elette	2	26.120	125.376
ISPESI	10	85.714	411.429
Istituto Galileo Ferraris	5	60.954	292.578
ASI	11	84.621	406.182
Agenzia protezione ambiente e servizi tecnici	30	295.512	1.418.457
Istituto papirologico G. Vitelli	1	11.611	55.734
c) Totale enti di ricerca	323	2.408.049	11.558.637
Totale generale (a+b+c)	2.019	12.880.581	61.826.790

Tabella 3

Riepilogo			
Comparti	Autorizzazioni assunzioni	Oneri 2004 Euro	Oneri 2005 Euro
Settore Sicurezza	6.191	40.669.980	195.215.904
<i>Oneri relativi ai richiami</i>			
Forze armate		300.234	
Arma dei Carabinieri		7.533.092	
Totale settore Sicurezza	6.191	48.503.306	195.215.904

Ministeri	1.161	7.740.850	37.156.080
Enti pubblici non economici	490	2.731.682	13.112.073
ACI	45		
Totale enti pubblici non economici	535	2.731.682	13.112.073
Enti di ricerca	323	2.408.049	11.558.637
Università		4.166.667	20.000.000
Totale generale	8.210	65.550.554	277.042.694

Note:

a) fanno carico al fondo, per un totale di 2,95 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2004, i seguenti importi:

- 1,75 milioni di euro per le esigenze del Dipartimento della protezione civile (art. 3, comma 9, L.F. 2004);
- 1,2, milioni di euro per il personale della Cassa depositi e prestiti (legge n. 47/2004).

b) le assunzioni di personale riguardanti l'ACI non gravano sul fondo.

c) Il contingente di personale da assumere per le università e la sua ripartizione per i singoli atenei sono individuate con successivo provvedimento.

D.P.R. 24 settembre 2004, n.272

Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

(GU n. 267 del 13-11-2004)

testo in vigore dal 28 novembre 2004

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ed in particolare l'articolo 28, come modificato dall'articolo 3, comma 5, della legge 15 luglio 2002, n. 145, e dall'articolo 34, comma 25, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni;
visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
sentita la Scuola superiore della pubblica amministrazione per la parte relativa al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 31 maggio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 luglio 2004;
sulla proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

E m a n a

il seguente regolamento:

Capo I

Art. 1.

Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento disciplina l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, in attuazione dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 2.

Programmazione

1. I posti di dirigente da coprire con l'attivazione delle due distinte procedure concorsuali di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono determinati, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in sede di programmazione del fabbisogno di personale.

2. Le amministrazioni comunicano alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica, in coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale, ed ai sensi dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro il 30 giugno di ciascun anno, il numero di posti che si renderanno vacanti entro l'anno. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i posti da mettere a concorso per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale.

Capo II

Art. 3.

Concorso pubblico per esami

1. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni ed enti di cui all'articolo 1, comma 1, avviene per concorso pubblico per esami, indetto dalle singole amministrazioni, nella percentuale del settanta per cento dei posti disponibili calcolati, in relazione alla dotazione organica, al 31 dicembre di ogni anno.
2. La percentuale dei posti da riservare al personale dipendente dell'amministrazione che indice il concorso è pari al trenta per cento dei posti messi a concorso.

Art. 4.

Commissione esaminatrice

1. La commissione esaminatrice del concorso è nominata con decreto dell'Organo di governo dell'amministrazione che indice il concorso, ed è composta da un numero dispari di membri, di cui uno con funzioni di presidente.
2. Il Presidente della commissione è scelto tra magistrati amministrativi, ordinari, contabili, avvocati dello Stato, dirigenti di prima fascia, professori di prima fascia di università pubbliche o private designati nel rispetto delle norme dei rispettivi ordinamenti di settore.
3. I componenti sono scelti tra dirigenti di prima fascia delle amministrazioni pubbliche, professori di prima fascia di università pubbliche o private, nonché tra esperti di comprovata qualificazione nelle materie oggetto del concorso.
4. Le funzioni di segretario sono svolte da personale appartenente all'area professionale C.
5. La commissione esaminatrice può essere integrata da uno o più componenti esperti nelle lingue straniere oggetto del concorso e da uno o più componenti esperti di informatica.
6. Non possono essere chiamati a fare parte delle commissioni soggetti componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione che indice il concorso o che ricoprono cariche politiche o che siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni od organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.
7. Almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso è riservato alle donne.
8. I provvedimenti di nomina delle commissioni esaminatrici indicano un supplente per ciascun componente secondo le modalità di nomina indicate nel presente articolo.

Art. 5.

Modalità di svolgimento delle selezioni

1. Il concorso pubblico per esami consiste nello svolgimento di due prove scritte e di una prova orale. Nel caso di concorsi per l'accesso alla dirigenza tecnica l'amministrazione può prevedere una terza prova scritta obbligatoria, da indicare nel bando di concorso, volta alla verifica dell'attitudine all'esercizio degli specifici compiti connessi al posto da ricoprire. Tale prova consiste nella soluzione di questioni o problemi di natura tecnica inerenti all'esercizio dei compiti cui il dirigente deve essere preposto.
2. La prima prova scritta, a contenuto teorico, verte sulle materie indicate nel bando di concorso. L'altra prova, a contenuto pratico, è diretta ad accertare l'attitudine dei candidati alla soluzione corretta, sotto il profilo della legittimità, della convenienza e della efficienza ed economicità organizzativa, di questioni connesse con l'attività istituzionale dell'amministrazione che ha indetto il concorso.
3. La prova orale consiste in un colloquio sulle materie indicate nel bando di concorso e mira ad accertare la preparazione e la professionalità del candidato, nonché l'attitudine all'espletamento delle funzioni dirigenziali. Nell'ambito della prova orale, al fine di valutare la conoscenza, da parte del candidato, della lingua straniera ad un livello avanzato, è prevista la lettura, la traduzione di testi e la conversazione in una lingua straniera scelta dal candidato tra quelle indicate nel bando. Nel corso della prova orale è accertata la conoscenza a livello avanzato dell'utilizzo del *personal computer* e dei *software* applicativi più diffusi da realizzarsi anche mediante una verifica pratica, nonché la conoscenza da parte del candidato delle problematiche e delle potenzialità connesse

all'uso degli strumenti informatici in relazione ai processi comunicativi in rete, all'organizzazione e gestione delle risorse e al miglioramento dell'efficienza degli uffici e dei servizi.

4. La commissione esaminatrice, al fine di assicurare la trasparenza amministrativa nell'ambito del procedimento concorsuale, stabilisce, preventivamente, i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali da formalizzare nei relativi verbali, al fine di assegnare i punteggi da attribuire alle singole prove. La commissione, prima dell'inizio di ciascuna sessione della prova orale, determina i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame. Tali quesiti sono proposti a ciascun candidato con estrazione a sorte.

5. Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a settanta centesimi. Il punteggio complessivo è determinato sommando i voti riportati in ciascuna prova scritta ed il voto riportato nella prova orale.

Art. 6.

Ciclo di attività formative

1. I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, sono tenuti a frequentare un ciclo di attività formative, organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

2. Il ciclo formativo ha una durata massima di dodici mesi e si svolge secondo il programma predisposto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Tale ciclo può comprendere anche un periodo di applicazione presso amministrazioni italiane o straniere, enti o organismi internazionali, aziende pubbliche o private e può svolgersi anche in collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri ovvero con primarie istituzioni formative pubbliche o private. La frequenza al ciclo formativo è obbligatoria ed a tempo pieno.

3. Il programma di ciascun ciclo formativo deve comunque prevedere tempi e modalità di valutazione sia delle attività didattiche sia di quelle svolte nell'ambito dei periodi di applicazione, con la verifica del livello di professionalità acquisito al termine del ciclo. Per ciascun partecipante la Scuola annota su un'apposita scheda curriculare i risultati della valutazione continua e della verifica finale. La scheda è inserita nel fascicolo personale del dirigente e valutata dall'Amministrazione ai fini del conferimento del primo incarico dirigenziale.

Capo III

Art. 7.

Corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale

1. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, avviene per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, nella percentuale del trenta per cento dei posti disponibili nella dotazione organica di ciascuna amministrazione al 31 dicembre di ogni anno.

2. L'ammissione al corso-concorso avviene mediante concorso pubblico per esami.

Art. 8

Bando di concorso per l'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale

1. La Scuola superiore della pubblica amministrazione, entro il 31 dicembre di ogni anno, con provvedimento direttoriale, bandisce un concorso pubblico per esami per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di dirigenti. Il bando di concorso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

2. Il bando di concorso contiene, tra l'altro, il numero dei posti destinati al corso-concorso, i criteri di svolgimento della eventuale prova preselettiva e delle prove di esame.

Art. 9.

Prove d'esame

1. Gli esami per l'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale consistono in tre prove scritte, di cui una sulla conoscenza della lingua straniera, ed in una prova orale.

2. Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a settanta centesimi.

Art. 10.
Graduatoria

1. Al corso-concorso di formazione dirigenziale sono ammessi i candidati utilmente inseriti nella graduatoria del concorso di ammissione entro il limite del numero dei posti disponibili di cui all'articolo 7, comma 1, maggiorato del 30 per cento.

2. La graduatoria di merito del concorso di ammissione al corso-concorso è predisposta dalla commissione esaminatrice in base al punteggio finale conseguito dai candidati, costituito dalla somma dei voti di ciascuna delle prove scritte e dal voto della prova orale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria di merito è approvata con decreto del Direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione ed è pubblicata nel Bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e della pubblicazione viene dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 11.
Commissione esaminatrici

Le commissioni esaminatrici del concorso per l'ammissione al corso-concorso e degli esami intermedio e finale sono nominate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e sono composte ai sensi dell'articolo 4.

Art. 12.
Svolgimento dei corsi

1. Il corso-concorso è tenuto presso le sedi stabilite dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione ed ha una durata complessiva di dodici mesi seguito, previo superamento dell'esame intermedio, da un semestre di applicazione presso amministrazioni italiane o straniere, enti o organismi internazionali, aziende pubbliche o private.

2. La Scuola superiore della pubblica amministrazione stabilisce le materie di insegnamento, gli eventuali insegnamenti opzionali, i piani di studio, i criteri della valutazione continua e di svolgimento delle prove dell'esame intermedio e dell'esame finale.

Art. 13.
Valutazione continua ed esame-concorso intermedio

1. Durante il corso gli allievi sono soggetti a valutazione continua, secondo i criteri fissati dalla Scuola. La media delle valutazioni sulle singole discipline, non inferiore a settanta centesimi, dà accesso all'esame-concorso intermedio.

2. L'esame-concorso intermedio consiste in una prova scritta, composta da tre elaborati in forma sintetica sulle discipline oggetto del corso, da svolgersi secondo le regole dei concorsi pubblici e comunque assicurando la non identificabilità del candidato, e da una prova orale sui temi concernenti le discipline oggetto del corso.

3. Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a settanta centesimi. La graduatoria di merito dell'esame concorso intermedio è predisposta dalla commissione esaminatrice in base al punteggio finale conseguito dai candidati, costituito dalla somma dei voti della prova scritta e della prova orale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria di merito è approvata con decreto del Direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Art. 14.
Semestre di applicazione ed esame-concorso finale

1. Al periodo di applicazione della durata di sei mesi di cui all'articolo 12, comma 1, sono ammessi i candidati utilmente collocati in graduatoria nel limite del numero dei posti dirigenziali messi a concorso. Al termine del semestre i candidati sono sottoposti a un esame finale, che consiste nella

discussione di un rapporto scritto individuale, a carattere interdisciplinare applicativo o operativo, sulle tematiche affrontate durante il periodo di applicazione pratica.

2. La valutazione dell'esame finale è espressa in centesimi.

Art. 15.

Graduatoria finale

1. La graduatoria finale è predisposta dalla Commissione esaminatrice in base alla somma del punteggio conseguito nell'esame intermedio e di quello conseguito nell'esame finale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria finale è approvata con decreto del Direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

2. La graduatoria dei vincitori, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è pubblicata nel bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della pubblicazione viene dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 16.

Trattamento economico

1. Agli allievi del corso, non dipendenti di amministrazioni pubbliche, la Scuola superiore della pubblica amministrazione assegna una borsa di studio nella misura del settanta per cento dello stipendio tabellare previsto per i dirigenti di seconda fascia delle amministrazioni statali, da corrispondersi con le modalità stabilite nell'ordinamento vigente per il pagamento degli stipendi ed in relazione alla frequenza del corso.

2. Sull'ammontare dei ratei della borsa di studio la Scuola superiore della pubblica amministrazione effettua le ritenute erariali previste per legge.

3. Il dipendente pubblico ammesso a frequentare il corso è collocato a disposizione della Scuola superiore della pubblica amministrazione per la durata del corso e con il riconoscimento dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti di legge.

4. Ai predetti dipendenti pubblici è corrisposto, a cura dell'amministrazione di appartenenza, durante lo svolgimento del corso-concorso, il trattamento economico in godimento, senza alcun trattamento di missione, nonché, a cura della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la differenza tra il trattamento in godimento e quello stabilito per gli allievi del corso di cui al comma 1. L'importo così corrisposto sarà rimborsato dall'amministrazione di destinazione del dirigente all'amministrazione che lo ha anticipato.

Art. 17.

Riammissione al corso successivo

1. Coloro che non abbiano potuto iniziare o proseguire la frequenza del corso a causa degli obblighi di leva, oppure per maternità o per gravi motivi previsti dall'ordinamento dei dipendenti civili dello Stato, comprovati tempestivamente da idonea documentazione, possono chiedere di essere ammessi al corso-concorso successivo.

Art. 18.

Norme di comportamento

1. Gli ammessi a frequentare il corso che non si presentano entro otto giorni dall'inizio del corso, senza giustificato e documentato motivo, sono esclusi dal corso.

2. Con provvedimento della Scuola superiore della pubblica amministrazione sono stabilite le norme che gli allievi sono tenuti ad osservare durante il corso e le conseguenti sanzioni che ne derivano in caso di inosservanza, nonché il numero massimo di assenze consentite durante il corso.

Art. 19.

Prove preselettive

1. Nel caso in cui il numero dei candidati sia pari o superiore a tre volte il numero dei posti ovvero delle borse di studio messi a concorso, può essere prevista una prova preselettiva per determinare l'ammissione dei candidati alle successive prove scritte. Il bando di concorso stabilisce i criteri di superamento della prova preselettiva. L'esito della prova preselettiva non concorre alla formazione

del voto finale di merito. La predisposizione dei test preselettivi può essere affidata a qualificati istituti pubblici e privati. La prova preselettiva può essere gestita con l'ausilio di società specializzate.

Art. 20.
Resti di frazione

1. Nelle percentuali di ripartizione dei posti da mettere a concorso fra i due sistemi di accesso, gli eventuali resti di frazione sono assegnati al concorso che presenta la frazione più vicina all'unità, salvo il recupero nell'anno successivo a favore dell'altra procedura concorsuale. Analogo criterio deve trovare applicazione nei concorsi pubblici per esami, nella determinazione della riserva dei posti a favore del personale dipendente dell'amministrazione che indice il concorso.
2. Gli arrotondamenti non possono in nessun modo superare il numero complessivo dei posti messi a concorso.

Art. 21.
Accesso alla dirigenza tecnica

L'accesso alla qualifica dirigenziale relativa a specifiche professionalità tecniche avviene esclusivamente mediante concorso pubblico per esami indetto dalle singole amministrazioni ai sensi della disciplina di cui al Capo II.

Art. 22.
Prima applicazione

1. In sede di prima applicazione del presente regolamento le percentuali del settanta e del trenta per cento di cui agli articoli 3 e 7 vanno riferite alle disponibilità dei posti in organico di ciascuna amministrazione dei dirigenti di seconda fascia.
2. Nel primo concorso pubblico per esami, bandito dalle amministrazioni ai sensi dell'articolo 3 del presente regolamento, il trenta per cento dei posti messi a concorso è riservato al personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva dell'amministrazione che indice il concorso.

Art. 23.
Norma di rinvio e abrogazioni

1. Per quanto non previsto nel presente regolamento, si rinvia alle norme in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni, per le parti non incompatibili.
2. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento è abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 324, salva l'applicazione al ciclo di attività formative per i dirigenti vincitori del concorso pubblico per esami per centotrentaquattro posti di dirigente.

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 farlo osservare.

Dato a Roma, addì 24 settembre 2004

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri
Mazzella, Ministro per la funzione pubblica
Siniscalco, Ministro dell'economia e delle finanze

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge modificate o alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse:

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi ed emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

- Il testo dell'art. 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), come modificato dall'art. 3, comma 5, della legge 15 luglio 2003, n. 145 e dall'art. 34, comma 25, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è il seguente:

«Art. 28 (Accesso alla qualifica di dirigente). - 1. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

2. Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'art. 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

3. Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi, con le modalità stabilite nel regolamento di cui al comma 5, soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresì, dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate nel comma 2 per i dipendenti pubblici, secondo modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali dipendenti devono essere muniti del diploma di laurea e avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.

4. Il corso di cui al comma 3 ha la durata di dodici mesi ed è seguito, previo superamento di esame, da un semestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private. Al termine, i candidati sono sottoposti ad un esame-concorso finale. Ai partecipanti al corso e al periodo di applicazione è corrisposta una borsa di studio a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

5. Con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corso-concorso, la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono definiti:

- a) le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30 per cento, al corso-concorso;
- b) la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami;
- c) i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici;
- d) le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso di cui al comma 2, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva;
- e) l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso.

6. I vincitori dei concorsi di cui al comma 2, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e disciplinato ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287. Tale ciclo può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private. Il medesimo ciclo formativo, di durata non superiore a dodici mesi, può svolgersi anche in

collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri, ovvero primarie istituzioni formative pubbliche o private.

7. In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le amministrazioni di cui al comma 1 comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso di cui al comma 3. Il corso-concorso è bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione entro il 31 dicembre di ciascun anno.

8. Restano ferme le vigenti disposizioni in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

9. Per le finalità di cui al presente articolo, è attribuito alla Scuola superiore della pubblica amministrazione un ulteriore contributo di 1.500 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2002.

10. All'onere derivante dall'attuazione del comma 9, pari a 1.500 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, 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 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero».

- La legge 15 luglio 2002, n. 145, reca «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato».

- La legge 27 dicembre 2002, n. 289 reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

- Il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 concerne il «Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi».

- Il testo dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) è il seguente:

«Art. 17 (Regolamenti). - 1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;

b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge».

Nota all'art. 1:

- Per il testo dell'art. 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, vedi nelle note alle premesse.

Nota all'art. 2:

- L'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è il seguente:

«Art. 39 (Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time). - 1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482.

2. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, fatto salvo quanto previsto per il personale della scuola dall'art. 40, il numero complessivo dei dipendenti in servizio è valutato su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per l'anno 1998, il predetto decreto è emanato entro il 31 gennaio dello stesso anno, con l'obiettivo della riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1998, in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997. Alla data del 31 dicembre 1999 viene assicurata una riduzione complessiva del personale in servizio in misura non inferiore all'1,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31 dicembre 1997. Per l'anno 2000 è assicurata una ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997. Per l'anno 2001 deve essere realizzata una riduzione di personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, fermi restando gli obiettivi di riduzione previsti per gli anni precedenti, e fatta salva la quota di riserva di cui all'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68. Nell'ambito della programmazione e delle procedure di autorizzazione delle assunzioni, deve essere prioritariamente garantita l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica e dei vincitori dei concorsi espletati alla data del 30 settembre 1999. Per ciascuno degli anni 2003 e 2004, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità sono tenuti a realizzare una riduzione di personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002.

2-bis. Allo scopo di assicurare il rispetto delle percentuali annue di riduzione del personale di cui al comma 2, la programmazione delle assunzioni tiene conto dei risultati quantitativi raggiunti al termine dell'anno precedente, separatamente per i Ministeri e le altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, nonché per le Forze armate, le Forze di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Ai predetti fini i Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica riferiscono al Consiglio dei Ministri entro il primo bimestre di ogni anno.

3. Per consentire lo sviluppo dei processi di riqualificazione delle amministrazioni pubbliche connessi all'attuazione della riforma amministrativa, garantendo il rispetto degli obiettivi di riduzione programmata del personale, a decorrere dall'anno 2000 il Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, definisce preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare, tenuto conto in particolare delle correlate esigenze di introduzione di nuove professionalità. In tale quadro, entro il primo semestre di ciascun anno, il Consiglio dei Ministri determina il numero massimo complessivo delle assunzioni delle amministrazioni di cui al comma 2 compatibile con gli obiettivi di riduzione numerica e con i dati sulle cessazioni dell'anno precedente. Le assunzioni restano comunque subordinate all'indisponibilità di personale da trasferire secondo le vigenti procedure di mobilità e possono essere disposte esclusivamente presso le sedi che presentino le maggiori carenze di personale. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle assunzioni previste da norme speciali o derogatorie.

3-bis. A decorrere dall'anno 1999 la disciplina autorizzatoria di cui al comma 3 si applica alla generalità delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e riguarda tutte le procedure di reclutamento e le nuove assunzioni di personale. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare a decorrere dallo stesso anno, entro il 31 gennaio, prevede criteri, modalità e termini anche differenziati delle assunzioni da disporre rispetto a quelli indicati nel comma 3, allo scopo di tener conto delle peculiarità e delle specifiche esigenze delle amministrazioni per il pieno adempimento dei compiti istituzionali.

3-ter. Al fine di garantire la coerenza con gli obiettivi di riforma organizzativa e riqualificazione funzionale delle amministrazioni interessate, le richieste di autorizzazione ad assumere devono essere corredate da una relazione illustrativa delle iniziative di riordino e riqualificazione, adottate o in corso, finalizzate alla definizione di modelli organizzativi rispondenti ai principi di semplificazione e di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi, con specifico riferimento, eventualmente, anche a nuove funzioni e qualificati servizi da fornire all'utenza. Le predette richieste sono sottoposte all'esame del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'adozione di delibere con cadenza semestrale, previa istruttoria da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. L'istruttoria è diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna. Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici e per gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredate da una apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

4. Nell'ambito della programmazione di cui ai commi da 1 a 3, si procede comunque all'assunzione di 3.800 unità di personale, secondo le modalità di cui ai commi da 5 a 15.

5. Per il potenziamento delle attività di controllo dell'amministrazione finanziaria si provvede con i criteri e le modalità di cui al comma 8 all'assunzione di 2.400 unità di personale.

6. Al fine di potenziare la vigilanza in materia di lavoro e previdenza, si provvede altresì all'assunzione di 300 unità di personale destinate al servizio ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e di 300 unità di personale destinate all'attività dell'Istituto nazionale della previdenza sociale; il predetto Istituto provvede a destinare un numero non inferiore di unità al Servizio ispettivo.

7. Con regolamento da emanare su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono indicati i criteri e le modalità, nonché i processi formativi, per disciplinare il passaggio, in ambito regionale, del personale delle amministrazioni dello Stato, anche in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità volontaria o concordata, al servizio ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

8. Le assunzioni sono effettuate con i seguenti criteri e modalità:

- a) i concorsi sono espletati su base circoscrizionale corrispondente ai territori regionali ovvero provinciali, per la provincia autonoma di Trento, o compartimentale, in relazione all'articolazione periferica dei Dipartimenti del Ministero delle finanze;

- b) il numero dei posti da mettere a concorso nella settima qualifica funzionale in ciascuna circoscrizione territoriale è determinato sulla base della somma delle effettive vacanze di organico riscontrabili negli uffici aventi sede nella circoscrizione territoriale medesima, fatta eccezione per quelli ricompresi nel territorio della provincia autonoma di Bolzano, con riferimento ai profili professionali di settima, ottava e nona qualifica funzionale, ferma restando, per le ultime due qualifiche, la disponibilità dei posti vacanti. Per il profilo professionale di ingegnere direttore la determinazione dei posti da mettere a concorso viene effettuata con le stesse modalità, avendo a riferimento il profilo professionale medesimo e quello di ingegnere direttore coordinatore appartenente alla nona qualifica funzionale;
- c) i concorsi consistono in una prova attitudinale basata su una serie di quesiti a risposta multipla mirati all'accertamento del grado di cultura generale e specifica, nonché delle attitudini ad acquisire le professionalità specialistiche nei settori giuridico, tecnico, informatico, contabile, economico e finanziario, per svolgere le funzioni del corrispondente profilo professionale. I candidati che hanno superato positivamente la prova attitudinale sono ammessi a sostenere un colloquio interdisciplinare;
- d) la prova attitudinale deve svolgersi esclusivamente nell'ambito di ciascuna delle circoscrizioni territoriali;
- e) ciascun candidato può partecipare ad una sola procedura concorsuale.
9. Per le graduatorie dei concorsi si applicano le disposizioni dell'art. 11, commi settimo e ottavo, della legge 4 agosto 1975, n. 397, in materia di graduatoria unica nazionale, quelle dell'art. 10, ultimo comma, della stessa legge, con esclusione di qualsiasi effetto economico, nonché quelle di cui al comma 2, dell'art. 43 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.
10. Per assicurare forme più efficaci di contrasto e prevenzione del fenomeno dell'evasione fiscale, il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze individua all'interno del contingente di cui all'art. 55, comma 2, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 287, due aree funzionali composte da personale di alta professionalità destinato ad operare in sede regionale, nel settore dell'accertamento e del contenzioso. Nelle aree predette sono inseriti, previa specifica formazione da svolgersi in ambito periferico, il personale destinato al Dipartimento delle entrate ai sensi del comma 5, nonché altri funzionari già addetti agli specifici settori, scelti sulla base della loro esperienza professionale e formativa, secondo criteri e modalità di carattere oggettivo.
11. Dopo l'immissione in servizio del personale di cui al comma 5, si procede alla riduzione proporzionale delle dotazioni organiche delle qualifiche funzionali inferiori alla settima nella misura complessiva corrispondente al personale effettivamente assunto nel corso del 1998 ai sensi del comma 4, provvedendo separatamente per i singoli ruoli.
12. [Abrogato].
13. Le graduatorie dei concorsi per esami, indetti ai sensi dell'art. 28, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, conservano validità per un periodo di diciotto mesi dalla data della loro approvazione
14. Per far fronte alle esigenze connesse con la salvaguardia dei beni culturali presenti nelle aree soggette a rischio sismico il Ministero per i beni culturali e ambientali, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 1 e 2, è autorizzato, nei limiti delle dotazioni organiche complessive, ad assumere 600 unità di personale anche in eccedenza ai contingenti previsti per i singoli profili professionali, ferme restando le dotazioni di ciascuna qualifica funzionale. Le assunzioni sono effettuate tramite concorsi da espletare anche su base regionale mediante una prova attitudinale basata su una serie di quesiti a risposta multipla mirati all'accertamento del grado di cultura generale e specifica, nonché delle attitudini ad acquisire le professionalità specialistiche nei settori tecnico, scientifico, giuridico, contabile, informatico, per svolgere le funzioni del corrispondente profilo professionale. I candidati che hanno superato con esito positivo la prova attitudinale sono ammessi a sostenere un colloquio interdisciplinare. Costituisce titolo di preferenza la partecipazione per almeno un anno, in corrispondente professionalità, ai piani o progetti di cui all'art. 6 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni.
15. Le amministrazioni dello Stato possono assumere, nel limite di 200 unità complessive, con le procedure previste dal comma 3, personale dotato di alta professionalità, anche al di fuori della dotazione organica risultante dalla rilevazione dei carichi di lavoro prevista dall'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in ragione delle necessità sopraggiunte alla predetta rilevazione, a seguito di provvedimenti legislativi di attribuzione di nuove e specifiche competenze alle stesse amministrazioni dello Stato. Si applicano per le assunzioni di cui al presente comma le disposizioni previste dai commi 8 e 11.
16. Le assunzioni di cui ai commi precedenti sono subordinate all'indisponibilità di idonei in concorsi già espletati le cui graduatorie siano state approvate a decorrere dal 1° gennaio 1994 secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che richiama le disposizioni di cui all'art. 22, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.
17. Il termine del 31 dicembre 1997, previsto dall'art. 12, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori, è ulteriormente differito alla data di entrata in vigore dei provvedimenti di revisione degli ordinamenti professionali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1998.
18. Allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni il Consiglio dei Ministri, con la determinazione da adottare ai sensi del comma 3, definisce, entro il primo semestre di ciascun anno, anche la percentuale del personale da assumere annualmente con contratto di lavoro a tempo parziale o altre tipologie contrattuali flessibili, salvo che per le Forze armate, le Forze di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Tale percentuale non può essere inferiore al 50 per cento delle assunzioni autorizzate salvo che le corrispondenti

riduzioni di spesa siano ugualmente realizzate anche mediante ricorso ad ulteriori tipologie di assunzioni comportanti oneri unitari inferiori rispetto a quelli derivanti dalle ordinarie assunzioni di personale. Per le amministrazioni che non hanno raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4 per cento del totale dei dipendenti, le assunzioni possono essere autorizzate, salvo motivate deroghe, esclusivamente con contratto a tempo parziale. L'eventuale trasformazione a tempo pieno può intervenire purché ciò non comporti riduzione complessiva delle unità con rapporto di lavoro a tempo parziale.

18-bis. E' consentito l'accesso ad un regime di impegno ridotto per il personale non sanitario con qualifica dirigenziale che non sia preposto alla titolarità di uffici, con conseguenti effetti sul trattamento economico secondo criteri definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

19. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale.

20. Gli enti pubblici non economici adottano le determinazioni necessarie per l'attuazione dei principi di cui ai commi 1 e 18, adeguando, ove occorra, i propri ordinamenti con l'obiettivo di una riduzione delle spese per il personale. Agli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità si applica anche il disposto di cui ai commi 2 e 3.

20-bis. Le amministrazioni pubbliche alle quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, fermo restando quanto previsto dai commi 19 e 20, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze. Per le università restano ferme le disposizioni dell'art. 51.

20-ter. Le ulteriori economie conseguenti all'applicazione del presente articolo, realizzate in ciascuna delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e presso gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, sono destinate, entro i limiti e con le modalità di cui all'art. 43, comma 5, ai fondi per la contrattazione integrativa di cui ai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro ed alla retribuzione di risultato del personale dirigente. Con la medesima destinazione e ai sensi del predetto art. 43, comma 5, le amministrazioni e gli enti che abbiano proceduto a ridurre la propria consistenza di personale di una percentuale superiore allo 0,4 per cento rispetto agli obiettivi percentuali di riduzione annua di cui al comma 2 possono comunque utilizzare le maggiori economie conseguite.

21. Per le attività connesse all'attuazione del presente articolo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica possono avvalersi di personale comandato da altre amministrazioni dello Stato, in deroga al contingente determinato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, per un numero massimo di 25 unità.

22. Al fine dell'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzata, in deroga ad ogni altra disposizione, ad avvalersi di un contingente integrativo di personale in posizione di comando o di fuori ruolo, fino ad un massimo di cinquanta unità, appartenente alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché ad enti pubblici economici. Si applicano le disposizioni previste dall'art. 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Il personale di cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni o degli enti di appartenenza e i relativi oneri rimangono a carico di tali amministrazioni o enti. Al personale di cui al presente comma sono attribuiti l'indennità e il trattamento economico accessorio spettanti al personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, se più favorevoli. Il servizio prestato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è valutabile ai fini della progressione della carriera e dei concorsi.

23. All'art. 9, comma 19, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, le parole: «31 dicembre 1997» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 1998». Al comma 18 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come modificato dall'art. 6, comma 18, lettera c), della legge 15 maggio 1997, n. 127, le parole «31 dicembre 1997» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 1998».

L'eventuale trasformazione dei contratti previsti dalla citata legge n. 549 del 1995 avviene nell'ambito della programmazione di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo.

24. In deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 115, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'entità complessiva di giovani iscritti alle liste di leva di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237, da ammettere annualmente al servizio ausiliario di leva nelle Forze di polizia, è incrementato di 3.000 unità, da assegnare alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri ed al Corpo della guardia di finanza, in proporzione alle rispettive dotazioni organiche. A decorrere dall'anno 1999 è disposto un ulteriore incremento di 2.000 unità da assegnare all'Arma dei carabinieri, nell'ambito delle procedure di programmazione ed autorizzazione delle assunzioni di cui al presente articolo.

25. Al fine di incentivare la trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici da tempo pieno a tempo parziale e garantendo in ogni caso che ciò non si ripercuota negativamente sulla funzionalità degli enti pubblici con un basso numero di dipendenti, come i piccoli comuni e le comunità montane, la contrattazione collettiva può prevedere che i trattamenti accessori collegati al raggiungimento di obiettivi o alla realizzazione di progetti, nonché ad altri istituti contrattuali non collegati alla durata della prestazione lavorativa siano

applicati in favore del personale a tempo parziale anche in misura non frazionata o non direttamente proporzionale al regime orario adottato. I decreti di cui all'art. 1, comma 58-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, devono essere emanati entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. In mancanza, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale può essere negata esclusivamente nel caso in cui l'attività che il dipendente intende svolgere sia in palese contrasto con quella svolta presso l'amministrazione di appartenenza o in concorrenza con essa, con motivato provvedimento emanato d'intesa fra l'amministrazione di appartenenza e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

26. Le domande di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, respinte prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono riesaminate d'ufficio secondo i criteri e le modalità indicati al comma 25, tenendo conto dell'attualità dell'interesse del dipendente.

27. Le disposizioni dell'art. 1, commi 58 e 59, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, si applicano al personale dipendente delle regioni e degli enti locali finché non diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo.

28. Nell'esercizio dei compiti attribuiti dall'art. 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Corpo della guardia di finanza agisce avvalendosi dei poteri di polizia tributaria previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Nel corso delle verifiche previste dall'art. 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, non è opponibile il segreto d'ufficio».

Nota all'art. 23:

- Il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 324, concerne il regolamento recante disposizioni in materia di accesso alla qualifica di dirigente, a norma dell'art. 28, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

D.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295

(G.U. n. 292 del 14 dicembre 2004)

Regolamento recante modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, ai sensi dell'articolo 28, comma 3, del decreto legislativo, 30 marzo 2001, n. 165.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare l'articolo 28;

vista la legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modifiche ed integrazioni;

visto il regolamento in materia di autonomia didattica degli Atenei, adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 3 novembre 1999, n. 509;

visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modifiche ed integrazioni;

considerato che il citato articolo 28, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che le modalità di riconoscimento delle primarie istituzioni formative, pubbliche o private, abilitate a rilasciare i titoli post-universitari per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, siano disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione;

sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione;

udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze del 9 febbraio 2004 e del 31 maggio 2004;

effettuata la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002, registrato alla Corte dei conti il 4 dicembre 2002, concernente la delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica al Ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella;

A d o t t a

il seguente regolamento:

Art. 1.

Ambito di applicazione

1. Il presente decreto disciplina le modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, ai sensi dell'articolo 28, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 2.

Titoli post-universitari e soggetti abilitati al rilascio

1. Sono titoli di studio post-universitari considerati utili ai fini dell'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale quelli rilasciati da università o istituti universitari italiani o stranieri di cui agli articoli 5 e 6 all'esito di corsi su classi di materie oggetto di esame del corso-concorso predetto di durata almeno biennale, ovvero annuale cumulabile purché conseguiti in anni di corso diversi, che si concludono con un esame finale.

2. Sono, altresì, considerati utili ai fini dell'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale i titoli post-universitari rilasciati da istituzioni formative pubbliche o private costituite

anche in consorzio, a seguito di corsi biennali, ovvero annuali cumulabili purché conseguiti in anni di corso diversi, riconosciuti secondo le procedure disciplinate dall'articolo 4.

3. I corsi preordinati al rilascio dei titoli di cui al comma 2 si concludono con un esame finale che consiste in una prova scritta e in una prova orale, entrambi riguardanti le classi di materie oggetto delle prove di esame del corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, nonché in eventuali esami pratici attitudinali diretti a verificare il possesso delle capacità dirigenziali. Almeno un quinto e non più di un quarto delle attività formative previste dalla frequenza del corso è realizzato attraverso stages presso amministrazioni pubbliche o aziende private sia italiane che estere.

Art. 3.

Requisiti delle istituzioni formative pubbliche o private abilitate al rilascio

1. Le istituzioni formative pubbliche o private, ai fini del riconoscimento dei titoli previsti dall'articolo 2, comma 2, devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- a) esperienza decennale in corsi di formazione manageriale e di scienza dell'amministrazione nonché nel campo della formazione in generale. Tale esperienza deve essere comprensiva di almeno un quinquennio in materia di formazione del personale di pubbliche amministrazioni che preveda una verifica finale concernente argomenti e classi di materie oggetto delle prove di esame del corso-concorso di formazione dirigenziale;
- b) elevato livello professionale della docenza caratterizzata dalla presenza di professori universitari di discipline afferenti alle classi di materie oggetto delle prove di esame per l'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale, ovvero di soggetti che abbiano svolto per almeno un quinquennio funzioni dirigenziali presso strutture pubbliche o private ed attività di docenza nelle materie oggetto del corso-concorso di selezione dirigenziale;
- c) possesso di adeguate strutture edilizie, strumentali, didattico scientifiche, nonché di adeguati servizi per gli studenti.

2. Per il riconoscimento dei titoli rilasciati da istituzioni formative pubbliche o private straniere, oltre ai requisiti di cui al comma 1, si tiene conto anche della particolare rilevanza scientifica sul piano internazionale.

3. Le istituzioni formative private di cui al comma 1, devono essere costituite nella forma di società di capitali, anche a partecipazione pubblica, di fondazioni ovvero di consorzi tra i predetti soggetti, ed attestare, per il triennio antecedente l'istanza di riconoscimento prevista dall'articolo 4, comma 1, un volume di affari almeno pari a due milioni di euro, di cui il quaranta per cento ovvero un milione e mezzo di euro derivante dallo svolgimento di attività formative rivolte a personale direttivo e dirigenziale delle pubbliche amministrazioni.

Art. 4.

Procedura di riconoscimento

1. Le istituzioni di cui all'articolo 3, che intendano ottenere il riconoscimento dei titoli di studio postuniversitari utili all'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale, devono presentare, entro il mese di marzo di ogni anno, apposita istanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica corredata dalla documentazione comprovante il possesso dei requisiti indicati agli articoli 2, commi 2 e 3, e 3 del presente decreto con allegata copia dello statuto o dell'atto costitutivo.

2. Per la verifica dei requisiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica si avvale di una Commissione tecnica interministeriale nominata per la durata di tre anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e composta da cinque membri, di cui due designati dal Ministro per la funzione pubblica, tra cui il presidente, due dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e un docente stabile dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. La Commissione interministeriale ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed i costi per il funzionamento della medesima gravano sui competenti capitoli del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

3. I componenti designati dal Ministro per la funzione pubblica e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono scelti tra coloro che risultino in possesso di una particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di organizzazione e formazione, conseguita a

seguito di svolgimento di attività in organismi ed enti pubblici o privati, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio nell'esercizio di funzioni dirigenziali e che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione professionale e post-universitaria e da pubblicazioni scientifiche, o che provengano dal settore della ricerca e della docenza universitaria, dalle magistrature e dai ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

4. La Commissione esamina le istanze presentate ai sensi del comma 1, verificando la completezza della documentazione fornita e il possesso dei requisiti previsti dagli articoli 2 e 3, e compila, entro il mese di luglio, un elenco dei titoli riconosciuti idonei per l'accesso al corso-concorso e delle istituzioni abilitate a rilasciarli. L'elenco è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

5. La Commissione verifica ogni anno la permanenza dei requisiti accertati all'atto del riconoscimento dei titoli, anche richiedendo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica lo svolgimento di attività ispettive presso i soggetti che li rilasciano. La Commissione, qualora accerti la carenza di almeno uno dei requisiti, dispone la sospensione temporanea del riconoscimento assegnando all'istituzione un termine entro cui provvedere. In caso di persistente carenza del requisito, o comunque di gravi inadempienze, la Commissione dispone la revoca del riconoscimento.

6. In sede di prima attuazione del presente decreto ed entro trenta giorni dalla sua entrata in vigore, viene nominata la Commissione interministeriale ai fini della predisposizione dell'elenco di cui al comma 4. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le istituzioni formative pubbliche e private interessate possono presentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le istanze di cui al comma 1.

Art. 5.

Titoli rilasciati da istituti di istruzione universitaria superiore appartenenti all'Unione europea

1. I titoli rilasciati da università e istituti di istruzione universitaria di Paesi appartenenti all'Unione europea, sono validi ai fini della partecipazione al corsoconcorso selettivo di formazione dirigenziale se riconosciuti con le modalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 6.

Riconoscimento dei titoli rilasciati da istituti di istruzione universitaria superiore appartenenti ai Paesi aderenti alla Convenzione di Lisbona

1. I titoli rilasciati da istituti di istruzione superiore, operanti nel territorio nazionale, appartenenti ai Paesi aderenti alla Convenzione per il riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore sottoscritta a Lisbona l'11 aprile 1997, sono riconosciuti secondo le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 4, della legge 11 luglio 2002, n. 148.

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

Roma, 29 settembre 2004

p. Il Presidente: Mazzella

D.P.R. 6 ottobre 2004, n.258

Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione.

(G.U. n. 249 del 22-10-2004)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni;
visto l'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che istituisce l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione;
vista la legge 7 agosto 1990, n. 241;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare l'articolo 1, comma 2;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, ed in particolare l'articolo 9, comma 2;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 novembre 2003;
acquisito il parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 29 aprile 2004;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 31 maggio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 settembre 2004;
sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica;

E m a n a

il seguente regolamento:

Art. 1.

Competenze e nomina

1. L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, di seguito denominato: «Alto Commissario», ha competenza in materia di prevenzione e contrasto della corruzione e di altre forme di illecito ai sensi della legge 16 gennaio 2003, n. 3, di seguito denominata: «legge», ed opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, avvalendosi di un apposito ufficio, secondo le disposizioni della legge e del presente regolamento.
2. L'Alto Commissario è scelto tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili con qualifica non inferiore a consigliere, tra gli avvocati dello Stato appartenenti almeno alla terza classe di stipendio, tra i gradi generali della dirigenza militare o tra i dirigenti di prima fascia delle amministrazioni dello Stato ed equiparati.
3. L'Alto Commissario è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.
4. L'incarico ha durata quinquennale ed è rinnovabile una sola volta.

Art. 2.

Funzioni

1. L'Alto Commissario esercita le sue funzioni nell'ambito della pubblica amministrazione. Le modalità per l'attuazione del presente regolamento nei confronti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali sono definite previa intesa, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

2. L'Alto Commissario può disporre:
 - a) indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni, tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione;
 - b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo, nonché delle eventuali misure poste in essere dalle amministrazioni per prevenire e per fronteggiare l'evolversi dei fenomeni oggetto di esame;
 - c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.
3. Nell'espletamento delle funzioni l'Alto Commissario, oltre ad avvalersi degli uffici e degli organi ispettivi e di verifica delle amministrazioni pubbliche e dei servizi di controllo interno previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, può effettuare accertamenti diretti, anche mediante audizioni, redigendone apposito verbale debitamente sottoscritto, di soggetti appartenenti alle pubbliche amministrazioni o di privati interessati alle procedure amministrative o contabili in corso di esame; può altresì delegare specifici accertamenti a singoli funzionari delle pubbliche amministrazioni interessate.
4. Qualora sia individuato un responsabile dell'attività oggetto di accertamento, l'Alto Commissario comunica all'interessato l'avvio del procedimento. L'interessato può chiedere di essere ascoltato dall'Alto Commissario o da un dirigente o da un funzionario da lui delegato; in tale caso dell'audizione è redatto apposito verbale debitamente sottoscritto.
5. L'Alto Commissario comunica all'amministrazione interessata le proprie valutazioni circa l'attività esaminata, mettendo a disposizione gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria.
6. Per le attività di cui al comma 2, lettera c), e comma 4, le amministrazioni riferiscono all'Alto Commissario in merito al seguito dato alle segnalazioni.
7. La mancata risposta da parte delle amministrazioni alle richieste dell'Alto Commissario è da quest'ultimo segnalata al Procuratore della Repubblica competente per territorio, ai fini dell'adozione delle eventuali iniziative di competenza.

Art. 3.

Accesso ai documenti amministrativi ed alle banche dati delle pubbliche amministrazioni

1. Nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2, fermo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, l'Alto Commissario accede:
 - a) ai documenti delle pubbliche amministrazioni, con il limite per il materiale documentale per il quale operi il segreto di Stato;
 - b) alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, anche concordando con queste idonee forme di collegamento telematico.

Art. 4.

Informativa periodica

1. L'Alto Commissario redige una relazione semestrale per il Presidente del Consiglio dei Ministri, concernente l'attività svolta nel periodo di riferimento. Il Presidente del Consiglio dei Ministri riferisce annualmente ai Presidenti delle Camere sul contenuto delle relazioni acquisite.

Art. 5.

Obbligo di denuncia

1. L'Alto Commissario, nell'esercizio delle sue funzioni, denuncia all'autorità giudiziaria i fatti di reato ed alla Corte dei conti, nei casi previsti dalla legge, i fatti nei quali sia ravvisabile danno erariale.
2. La denuncia non determina la sospensione dell'attività di competenza dell'Alto Commissario.
3. Qualora dagli accertamenti compiuti emergano fatti rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei pubblici dipendenti, l'Alto Commissario trasmette apposita relazione informativa alle rispettive amministrazioni, specificando gli eventuali profili di rilievo disciplinare.

Art. 6.
Strutture di supporto

1. Nello svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 2, l'Alto Commissario si avvale del supporto:
 - a) di un Vice Commissario, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Alto Commissario, scelto tra le categorie professionali di cui all'articolo 1, comma 2, il quale svolge le funzioni delegate dall'Alto Commissario e lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento; l'incarico ha durata quinquennale ed è rinnovabile una sola volta;
 - b) di un dirigente di prima fascia, delle amministrazioni dello Stato ed equiparate, con l'incarico di direttore dell'Ufficio dell'Alto Commissario, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Alto Commissario, ed al quale sono conferite funzioni di coordinamento della struttura; l'incarico ha durata quinquennale e non è rinnovabile;
 - c) di personale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in posizione di comando, secondo i rispettivi ordinamenti, con particolare riferimento a portatori di una specifica qualificazione professionale informatica ed amministrativa;
 - d) dei consulenti ed esperti, nominati ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, ed assegnati al suo ufficio.
2. Il contingente di personale che può essere assegnato all'Ufficio dell'Alto Commissario è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 7.
Spese di funzionamento

1. I costi per il personale e per le spese di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio dell'Alto Commissario sono contenuti nei limiti previsti dalla legge e, per quanto di competenza, sono sostenuti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.
2. All'Alto Commissario compete un'indennità di funzione, l'importo della quale non può eccedere il totale del trattamento economico base del Presidente di sezione delle Corti di cassazione, aumentato fino alla metà. Al Vice Commissario è attribuita una indennità di funzione nella misura massima del settanta per cento dell'indennità attribuita all'Alto Commissario; al direttore dell'Ufficio compete la retribuzione prevista per la posizione di capo dipartimento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
3. Il rendiconto consuntivo della gestione è soggetto al controllo annuale della Corte dei conti. 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 6 ottobre 2004

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri
Mazzella, Ministro per la funzione pubblica

Avvertenza:

il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse:

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

- Il testo dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) è il seguente:

«1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;
- e) (lettera soppressa).».

- Il testo dell'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione) è il seguente:

«Art. 1. (Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione).

1. E' istituito l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, di seguito denominato «Alto Commissario», alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata la spesa annua massima di 582.000 euro a decorrere dall'anno 2002.

3. Il Governo adotta, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, volto a determinare la composizione e le funzioni dell'Alto Commissario, al fine di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa.

4. L'Alto Commissario svolge le proprie funzioni nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

- a) principio di trasparenza e libero accesso alla documentazione amministrativa, salvo i casi di legittima opposizione del segreto;
- b) libero accesso alle banche dati delle pubbliche amministrazioni;
- c) facoltà di esercitare le proprie funzioni d'ufficio o su istanza delle pubbliche amministrazioni;
- d) obbligo di relazione semestrale al Presidente del Consiglio dei Ministri, che riferisce periodicamente ai Presidenti delle Camere;
- e) supporto di un ufficio composto da dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in posizione di comando secondo i rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato presso le amministrazioni di appartenenza;
- f) obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti nei casi previsti dalla legge;
- g) rispetto delle competenze regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a 582.000 euro a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, 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 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.».

- La legge 7 agosto 1990, n. 241 reca: «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

- Il testo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) è il seguente:

«2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

- Il testo dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) è il seguente: «2. La Presidenza si avvale per le prestazioni di lavoro di livello non dirigenziale: di personale di ruolo, entro i limiti di cui all'art. 11, comma 4; di personale di prestito, proveniente da altre amministrazioni pubbliche, ordini, organi, enti o istituzioni, in posizione di comando, fuori ruolo, o altre corrispondenti posizioni disciplinate dai rispettivi ordinamenti; di personale proveniente dal settore privato, utilizzabile con contratti a tempo determinato per le esigenze delle strutture e delle funzioni individuate come di diretta collaborazione; di consulenti o esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nominati per speciali esigenze secondo criteri e limiti fissati dal Presidente».

Note all'articolato:

Note all'art. 1:

- Per il titolo della legge 16 gennaio 2003, n. 3, si rinvia alle note alle premesse.

Note all'art. 2:

Il testo dell'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.) è il seguente:

«Art. 8 (Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata). - 1. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni.

2. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate dall'art. 17 della legge. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

3. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisa la necessità o qualora ne faccia richiesta il presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM.

4. La Conferenza unificata di cui al comma 1 è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.».

- Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, reca: «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Note all'art. 3:

- Il decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 reca:

«Codice in materia di protezione dei dati personali».

Note all'art. 6:

- Per il testo dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.), si rinvia alle note alle premesse.

- Per il testo dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), si rinvia alle note alle premesse.

DECRETO 8 novembre 2004

Ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, nel biennio 2004-2005, nell'ambito delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato).
(GU n. 268 del 15-11-2004)

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

visto il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate»;

visto l'art. 2 del citato decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, ed in particolare il comma 1, lettera a), in base al quale il decreto del Presidente della Repubblica, che conclude le procedure per la definizione della disciplina del rapporto d'impiego delle Forze di polizia ad ordinamento civile, è emanato «a seguito di accordo sindacale stipulato da una delegazione di parte pubblica ...e da una delegazione sindacale composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica in conformità alle disposizioni vigenti per il pubblico impiego in materia di accertamento della maggiore rappresentatività sindacale ...»;

visto l'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, ed in particolare il comma 1, che determina, a decorrere dal 1° gennaio 2003, il limite massimo dei distacchi sindacali retribuiti, autorizzabili a favore del personale di ciascuna Forza di polizia ad ordinamento civile, rispettivamente nei contingenti complessivi di n. 63 distacchi sindacali per la Polizia di Stato, di n. 32 distacchi sindacali per il Corpo di polizia penitenziaria e di n. 10 distacchi sindacali per il Corpo forestale dello Stato;

visto il medesimo art. 31 del citato decreto del Presidente della Repubblica, ed in particolare il comma 2, il quale prevede che alla ripartizione degli specifici menzionati contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti tra le organizzazioni sindacali del personale rappresentative sul piano nazionale ai sensi della normativa vigente provvede, nell'ambito, rispettivamente, della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, il Ministro per la funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali interessate, entro il primo quadrimestre di ciascun biennio;

visto l'ultimo periodo del richiamato comma 2 dell'art. 31 del citato decreto del Presidente della Repubblica, che prevede che la ripartizione, la quale ha validità fino alla successiva, degli specifici contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti, nell'ambito rispettivamente della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, «è effettuata esclusivamente in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale conferite dal personale alle rispettive amministrazioni, accertate per ciascuna delle organizzazioni sindacali aventi titolo alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si effettua la ripartizione»;

visto l'art. 34, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica secondo il quale le amministrazioni centrali delle Forze di polizia ad ordinamento civile «inviano, entro il 31 marzo di ciascun anno, i dati complessivi relativi alle deleghe per la riscossione del contributo sindacale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica ...», accertate alla data del 31 dicembre dell'anno precedente;

viste le relative comunicazioni delle organizzazioni sindacali interessate esponenziali del personale della Polizia di Stato nonché la nota 557/S/59/0063 del 7 gennaio 2004, con la quale il Ministero dell'interno riassume le iniziative aggregative e disaggregative, avvenute nel corso dell'anno 2003, ad opera delle predette organizzazioni, nel senso che: l'organizzazione «Rinnovamento Sindacale per l'UGL» recede dalla «Federazione CONSAP - Rinnovamento Sindacale per l'UGL» e dal 30 dicembre entra a far parte della «Federazione F.S.P.»; le organizzazioni sindacali COISP-U.P. e ITALIA SICURA (ANIP-U.S.P.) recedono dalla Federazione SPI, in precedenza costituita unitamente alla organizzazione SIAP; la «Federazione CONSAP - Rinnovamento Sindacale per

l'UGL» delibera l'ammissione dell'organizzazione ITALIA SICURA (ANIP-U.S.P.) e la modifica della propria denominazione in «Federazione Confederazione Sindacale Autonoma di Polizia CONSAP-ITALIA SICURA (ANIP-U.S.P.)»; l'organizzazione SIAP recede dalla citata Federazione SPI e reciprocamente instaura un rapporto affiliativo con l'organizzazione ANFP;

viste le note del 30 marzo 2004, prot. GDAP-0120870-2004 e del 31 marzo 2004, prot. GDAP-0123931-2004 del Ministero della giustizia con cui sono stati trasmessi, al Dipartimento della funzione pubblica, i dati certificati relativi alla rilevazione delle deleghe per i contributi sindacali accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale del Corpo della Polizia penitenziaria;

vista la nota del 31 marzo 2004, prot. 12420, con la quale il Ministero delle politiche agricole e forestali ha trasmesso i dati certificati relativi alla rilevazione delle deleghe per i contributi sindacali accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle riorganizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale del Corpo forestale dello Stato, facendo presente che la sola organizzazione CGIL/Corpo Forestale «... non ha certificato i dati, contestando il fatto che l'inserimento delle nuove deleghe, pervenute nel mese di dicembre sarebbe in contrasto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002, art. 34, comma 3»;

vista la nota 557/RS/CN/6-3966 del 16 gennaio 2004 con la quale il Ministero dell'interno ha comunicato di aver sottoposto al parere del Consiglio di Stato la questione relativa alle modalità di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali che, a seguito di recesso da una Federazione, siano confluite in altre aggregazioni associative;

considerato che tale fattispecie, disciplinata dall'art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, ha formato oggetto di apposito parere del Dipartimento della funzione pubblica del 23 dicembre 2002, prot. 17206/8.93.5, nel senso che, per la fase transitoria, ai fini della rappresentatività di ciascuna federazione, per la rilevazione al 31 dicembre 2002, poteva essere consentita, una tantum, su richiesta espressa del rappresentante dell'organizzazione costituente, l'attribuzione delle deleghe alla federazione costituita attraverso la semplice dichiarazione del responsabile dell'organizzazione costituente, mentre, dal successivo gennaio 2003, occorre il rilascio di apposite deleghe alla Federazione da parte dei singoli dipendenti;

vista la nota n. 557/RS/01/76-1108 del 26 marzo 2004 con la quale il Ministero dell'interno ha trasmesso i dati relativi alle deleghe per i contributi sindacali, accertati alla data del 31 dicembre 2003, con riguardo alle singole organizzazioni sindacali esponenziali degli interessi del personale della Polizia di Stato, prescindendo così, come di tutta evidenza, dalle ricordate vicende associative verificatesi sia anteriormente che successivamente all'entrata in vigore del menzionato art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002, non mancando, comunque, di specificare che «... le procedure connesse alla rilevazione e certificazione del dato associativo sono tuttora in corso, in attesa di acquisire il definitivo parere del Consiglio di Stato che scioglia i dubbi sulla attribuzione della titolarità delle deleghe rilasciate a suo tempo a soggetti sindacali federati»;

visto il parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 4569/2003, pervenuto al Dipartimento della funzione pubblica il 3 maggio 2004, con il quale viene affermato, tra l'altro, che: la procedura «una tantum», autorizzata dal Dipartimento della funzione pubblica con la nota del 23 dicembre 2002, al fine di salvaguardare «... l'esigenza, sottolineata dalla Corte di cassazione, di assicurare efficacia il più possibile immediata, alla volontà degli iscritti ad una associazione costituita su base ideologica, quale è una organizzazione sindacale e di evitare il rischio di ottenere un risultato opposto a quello che si intende perseguire nel rispetto della reale volontà dei singoli soci ...», deve essere consentita, agli stessi fini, «anche a regime, eventualmente integrandola con una ulteriore cautela a garanzia del rispetto del mandato conferito dagli iscritti», cautela appositamente esplicitata nello stesso parere; ai fini dell'attribuzione delle deleghe alle aggregazioni, «comunque denominate», con la semplice dichiarazione di vertice delle organizzazioni costituenti, occorre fare riferimento ai relativi atti costitutivi e statutari «laddove sono esplicitati, almeno di norma, e le finalità concrete dell'organizzazione e i mezzi atti a realizzarle e i poteri riconosciuti agli organi amministrativi sovente espressamente abilitati ad iniziative che, genericamente, possano iscriversi nell'ambito delle "aggregazioni", nell'ambito, cioè, di accordi più o meno ampi di collaborazione che ... possano in concreto spaziare dalla intesa contingente e specifica fino alla unificazione dei soggetti associativi interessati »;

vista la nota del Dipartimento della funzione pubblica, prot. 44499/04/8.93.5, del 4 maggio 2004, con la quale al Ministero dell'interno è stato trasmesso il citato parere del Consiglio di Stato e richiesta la certificazione dei dati associativi delle organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato, accertati al 31 dicembre 2003, in armonia con quanto affermato nel parere medesimo;

vista la nota n. 557/RS/01/124/2894 del 21 settembre 2004 con la quale il Ministero dell'interno ha fatto pervenire i dati associativi in parola, non mancando di evidenziare che:

per quanto attiene «... ai casi verificatisi nel corso dell'anno 2003, di recesso, talvolta seguiti dall'affiliazione o dall'ingresso della sigla recedente in un altro organismo, si è provveduto a canalizzare sui codici meccanografici le quote di adesione in conformità del parere ... con il quale il Consiglio di Stato ha chiarito l'attribuzione della titolarità delle deleghe oggetto di contestazione»;

le associazioni sindacali interessate hanno proceduto alla certificazione degli stessi, fatta eccezione per le organizzazioni SIULP e SAP, le quali, pur essendo state loro «consegnate le schede riepilogative unitamente alle copie già certificate dai propri esponenti in ambito provinciale, non hanno inteso procedere all'ulteriore ratifica, definendo le modalità di rilevazione non conformi al disposto di cui al citato art. 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002»;

visto l'art. 34 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002 ed in particolare il comma 4 il quale statuisce che in attuazione dell'art. 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,» è istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un comitato paritetico ... che delibera anche sulle contestazioni relative alla rilevazione delle deleghe qualora permangano valutazioni difformi con le singole amministrazioni»;

considerato che sulle questioni poste a base della mancata certificazione dei dati associativi dalla CGIL/Corpo forestale dello Stato, di carattere generale e non riguardanti, quindi, contestazioni in ordine alla rilevazione delle relative deleghe, è intervenuto, per analoga fattispecie, il parere del Consiglio di Stato - Sez. I, n. 451/2000 e per quelle poste dal SIULP e dal SAP, anche esse di carattere generale e non riguardanti contestazioni in ordine alla rilevazione delle rispettive deleghe, il ricordato parere n. 4569/2003 e che, di conseguenza, gli stessi devono ritenersi assorbenti delle deliberazioni del menzionato Comitato paritetico di cui all'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 164/2002;

sentite le organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, in quanto aventi titolo alla ripartizione dei distacchi nella loro qualità di organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, ai sensi della normativa vigente;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 16 novembre 2002, di nomina dell'avv. Luigi Mazzella a Ministro senza portafoglio;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002, con il quale l'avv. Luigi Mazzella è stato delegato, tra l'altro, ad esercitare «... tutte le competenze attribuite da disposizioni normative direttamente al Ministro e al Dipartimento della funzione pubblica»;

Decreta:

Art. 1.

Ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell'ambito della Polizia di Stato

Il contingente complessivo di sessantatre distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, a favore del personale della Polizia di Stato, è ripartito, per il biennio 2004-2005, tra le seguenti organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato, rappresentative sul piano nazionale ai sensi della normativa vigente, tenuto conto delle modalità di cui all'art. 31, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 164 del 2002, in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale conferite dal personale della Polizia di Stato alla amministrazione ed accertate per ciascuna di esse alla data del 31 dicembre 2003:

- 1) S.I.U.L.P. - Sindacato italiano unitario lavoratori Polizia, n. 21 distacchi sindacali;
- 2) S.A.P. - Sindacato autonomo Polizia, n. 15 distacchi sindacali;
- 3) Federazione Sindacale SILP per la CGIL-UILPS, n. 9 distacchi sindacali;
- 4) FSP - LISIPO, SODIPO, RINNOVAMENTO SINDACALE PER L'UGL, n. 6 distacchi sindacali;
- 5) S.I.A.P. - Sindacato italiano appartenenti Polizia, n. 5 distacchi sindacali;
- 6) Fed. Confederazione CONSAP-ITALIA SICURA (ANIP-USP), n. 4 distacchi sindacali;
- 7) COISP UP - Coordinamento per l'indipendenza sindacale delle Forze di Polizia, n. 3 distacchi sindacali.

Art. 2.

Ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell'ambito del Corpo della polizia penitenziaria

Il contingente complessivo di trentadue distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, a favore del personale del Corpo della polizia penitenziaria, è ripartito, per il biennio 2004-2005, tra le seguenti organizzazioni sindacali del personale del Corpo della polizia penitenziaria, rappresentative sul piano nazionale ai sensi della normativa vigente, tenuto conto delle modalità di cui all'art. 31, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 164 del 2002, in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale conferite dal personale del Corpo della polizia penitenziaria alla amministrazione ed accertate per ciascuna di esse alla data del 31 dicembre 2003:

- 1) SAPPE - Sindacato autonomo Polizia penitenziaria, n. 10 distacchi sindacali;
- 2) OSAPP - Organizzazione sindacale autonoma Polizia penitenziaria, n. 5 distacchi sindacali;
- 3) CISL-FPS - Polizia penitenziaria, n. 3 distacchi sindacali;
- 4) UIL-PA - Polizia penitenziaria, n. 3 distacchi sindacali;
- 5) Federazione sindacati autonomi C.N.P.P.-SiA.P.Pe.-UGL/FNP, n. 3 distacchi sindacali;
- 6) SINAPPE - Sindacato nazionale autonomo Polizia penitenziaria, n. 3 distacchi sindacali;
- 7) CGIL-FP - Polizia penitenziaria, n. 3 distacchi sindacali;
- 8) Si.A.L.Pe.-ASIA, n. 2 distacchi sindacali.

Art. 3.

Ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, per il biennio 2004-2005, nell'ambito del Corpo forestale dello Stato

Il contingente complessivo di dieci distacchi sindacali retribuiti autorizzabili, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, a favore del personale del Corpo forestale dello Stato, è ripartito, per il biennio 2004-2005, tra le seguenti organizzazioni sindacali del personale del Corpo forestale dello Stato, rappresentative sul piano nazionale ai sensi della normativa vigente, tenuto conto delle modalità di cui all'art. 31, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 164 del 2002, in rapporto al numero delle deleghe complessivamente espresse per la riscossione del contributo sindacale conferite dal personale del Corpo forestale dello Stato alla amministrazione ed accertate per ciascuna di esse alla data del 31 dicembre 2003:

- 1) SAPAF - Sindacato autonomo Polizia ambientale forestale, n. 4 distacchi sindacali;
- 2) UGL - Corpo forestale dello Stato, n. 1 distacco sindacale;
- 3) CISL-FPS - Corpo forestale dello Stato, n. 1 distacco sindacale;
- 4) UIL-PA - Corpo forestale dello Stato, n. 1 distacco sindacale;
- 5) SAPECOFS - Sindacato autonomo personale Corpo forestale Stato, n. 1 distacco sindacale;
- 6) CGIL-FP - Corpo forestale dello Stato, n. 1 distacco sindacale;
- 7) DIRFOR, n. 1 distacco sindacale.

Art. 4.

Decorrenza delle ripartizioni dei distacchi sindacali retribuiti

1. La ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi sindacali retribuiti di cui agli articoli 1, 2 e 3 opera, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164, dall'entrata in vigore del presente decreto fino alla successiva.

Art. 5.

Modalità e limiti per il collocamento in distacco sindacale retribuito

1. Il collocamento in distacco sindacale retribuito è consentito, nei limiti massimi indicati nei precedenti articoli per ciascuna Forza di polizia ad ordinamento civile, nel rispetto delle disposizioni,

modalità e procedure contenute nell'art. 31, commi 3, 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica ed esplicherà i suoi effetti dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Roma, 8 novembre 2004

Il Ministro: Mazzella

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 2 novembre 2004

che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea
(2004/752/CE, Euratom)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 225 A e 245,
visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare gli articoli 140 B e 160,
vista la proposta della Commissione,
visto il parere del Parlamento europeo,
visto il parere della Corte di giustizia,
considerando quanto segue:

1. L'articolo 225 A del trattato CE e l'articolo 140 B del trattato CEEA consentono al Consiglio di istituire camere giurisdizionali incaricate di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi, di stabilire le regole relative alla composizione di tali camere giurisdizionali e di precisare la portata delle competenze ad esse conferite.
2. L'istituzione di un organo giurisdizionale specifico per il contenzioso della funzione pubblica, incaricato di esercitare la competenza a statuire in primo grado relativamente a questo contenzioso, competenza attualmente attribuita al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, è tale da migliorare il funzionamento del sistema giudiziario comunitario. Essa risponde all'invito formulato nella dichiarazione n. 16 relativa all'articolo 225A del trattato CE, adottata in occasione della firma del trattato di Nizza il 26 febbraio 2001.
3. E' dunque necessario affiancare al Tribunale di primo grado una camera giurisdizionale che, sul piano istituzionale e organizzativo, costituirà parte integrante dell'istituzione Corte di giustizia e i cui membri godranno di uno *status* assimilabile a quello dei membri del Tribunale di primo grado.
4. E' opportuno attribuire a questo nuovo organo giurisdizionale una denominazione che lo distingua dalla composizione del collegio giudicante, sua e del Tribunale di primo grado.
5. Al fine di assicurare la comprensibilità del sistema giudiziario nel suo complesso, è opportuno inserire le disposizioni relative alle competenze, alla composizione, all'organizzazione e alla procedura della camera giurisdizionale in un allegato dello statuto della Corte di giustizia.
6. Il numero dei giudici della camera giurisdizionale dovrebbe essere adeguato al suo carico di contenzioso. Al fine di agevolare la decisione del Consiglio sulla nomina dei giudici, è necessario prevedere, da parte del Consiglio, l'istituzione di un comitato consultivo indipendente, incaricato di verificare se le candidature presentate rispondano ai requisiti all'uopo richiesti.
7. La camera giurisdizionale dovrebbe statuire sulla base di una procedura adeguata alle peculiarità del contenzioso di cui essa è investita, esaminando le possibilità di composizione amichevole delle controversie in ogni fase del procedimento.
8. A norma dell'articolo 225 A, terzo comma, del trattato CE e dell'articolo 140 B, terzo comma, del trattato CEEA, le decisioni della camera giurisdizionale potranno essere oggetto di impugnazione per i soli motivi di diritto dinanzi al Tribunale di primo grado, alle stesse condizioni previste per le impugnazioni attualmente pendenti dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Tribunale. Le disposizioni pertinenti dello statuto della Corte di giustizia sono riprodotte nell'allegato dello statuto relativo alla camera giurisdizionale, al fine di evitare rinvii che potrebbero inficiare la chiarezza delle disposizioni d'insieme.
9. È necessario prevedere, nella presente decisione, le disposizioni transitorie appropriate, affinché la camera giurisdizionale possa esercitare le sue funzioni fin dalla sua istituzione,

DECIDE:

Articolo 1

E' affiancata al Tribunale di primo grado delle Comunità europee una camera giurisdizionale incaricata di giudicare in merito al contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea, in seguito denominato «Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea». Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea ha sede presso il Tribunale di primo grado.

Articolo 2

Il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia è modificato come segue:

1. è inserito il titolo seguente:
«TITOLO IV bis
LE CAMERE GIURISDIZIONALI
Articolo 62 bis
Le disposizioni relative alle competenze, alla composizione, all'organizzazione e alla procedura delle camere giurisdizionali istituite sulla base degli articoli 225 A del trattato CE e 140 B del trattato CEEA, sono riportate in allegato al presente statuto.».
2. è aggiunto l'allegato I il cui testo figura nell'allegato della presente decisione.

Articolo 3

1. La prima designazione del presidente del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea è fatta per tre anni secondo le stesse modalità seguite per i giudici, a meno che il Consiglio decida di applicare la procedura di cui all'articolo 4 paragrafo 1, dell'allegato I dello statuto della Corte, il cui testo figura nell'allegato della presente decisione.
2. Subito dopo che tutti i giudici del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea hanno prestato giuramento, il presidente del Consiglio procede alla designazione, per estrazione a sorte, di tre giudici del Tribunale il cui mandato, in deroga all'articolo 2, secondo comma, prima frase, dell'allegato I dello statuto della Corte, scade alla fine dei primi tre anni.
3. Le cause contemplate dall'articolo 1 dell'allegato I dello statuto della Corte, pendenti dinanzi al Tribunale di primo grado alla data di entrata in vigore di detto articolo e nelle quali la fase scritta di cui all'articolo 52 del regolamento di procedura del Tribunale non sia ancora giunta a termine, sono trasmesse al Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.
4. Sino all'entrata in vigore del suo regolamento di procedura, il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea applica *mutatis mutandis* il regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, ad eccezione delle disposizioni relative al giudice unico.

Articolo 4

1. La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ad eccezione dell'articolo 1 dell'allegato I dello statuto della Corte, il cui testo figura nell'allegato della presente decisione.
2. L'articolo 1 dell'allegato I dello statuto della Corte entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea della decisione del presidente della Corte di giustizia che constata la regolare costituzione del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, addì 2 novembre 2004.

Per il Consiglio
fl presidente
B. R. BOT

ALLEGATO

ALLEGATO I

IL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELL'UNIONE EUROPEA

Articolo 1

Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, in seguito denominato "Tribunale della funzione pubblica", è competente in primo grado a pronunciarsi in merito alle controversie tra le Comunità e i suoi agenti, ai sensi dell'articolo 236 del trattato CE e dell'articolo 152 del trattato CEEA, comprese le controversie tra gli organi o tra gli organismi e il loro personale, per le quali la competenza è attribuita alla Corte di giustizia.

Articolo 2

Il Tribunale della funzione pubblica è composto di sette giudici. Ove ciò sia richiesto dalla Corte di giustizia, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può aumentare il numero dei giudici. I giudici sono nominati per un periodo di sei anni. I giudici uscenti possono essere nuovamente nominati.

Qualsiasi vacanza sarà coperta con la nomina di un nuovo giudice per un periodo di sei anni.

Articolo 3

1 I giudici sono nominati dal Consiglio, che decide a norma degli articoli 225 A, quarto comma, del trattato CE e 140 B, quarto comma, del trattato CEEA, previa consultazione del comitato previsto dal presente articolo. Nella nomina dei giudici, il Consiglio assicura una composizione equilibrata del Tribunale secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri e per quanto concerne gli ordinamenti giuridici nazionali rappresentati.

2 Chiunque abbia la cittadinanza dell'Unione e possieda i requisiti di cui agli articoli 225 A, quarto comma, del trattato CE e 140 B, quarto comma, del trattato CEEA, può presentare la propria candidatura. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Corte, fissa i requisiti e le modalità per la presentazione e l'esame delle candidature.

3 È istituito un comitato composto di sette personalità scelte tra ex giudici della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado e tra giuristi di notoria competenza. La designazione dei membri del comitato e le sue norme di funzionamento sono decise dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su raccomandazione del presidente della Corte di giustizia.

4 Il comitato fornisce un parere sull'idoneità dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice del Tribunale della funzione pubblica. Il comitato integra il parere con un elenco di candidati che possiedono un'esperienza di alto livello adeguata alla funzione. Tale elenco dovrà comprendere un numero di candidati corrispondente almeno al doppio del numero dei giudici che dovranno essere nominati dal Consiglio.

Articolo 4

1. I giudici designano tra loro, per tre anni, il presidente del Tribunale della funzione pubblica. Il suo mandato è rinnovabile.

2. Il Tribunale della funzione pubblica si riunisce in sezioni composte di tre giudici. In determinati casi disciplinati dal regolamento di procedura, esso può riunirsi in seduta plenaria, in sezioni di cinque giudici o statuire nella persona di un giudice unico.

3. Il presidente del Tribunale della funzione pubblica presiede la seduta plenaria e la sezione composta da cinque giudici. I presidenti delle sezioni di tre giudici sono designati in base alle disposizioni previste dal paragrafo 1. Se il presidente del Tribunale della funzione pubblica è assegnato ad una sezione composta di tre giudici, egli la presiede.

4. Il regolamento di procedura disciplina le competenze e il *quorum* della seduta plenaria, nonché la composizione delle sezioni e l'assegnazione ad esse delle cause.

Articolo 5

Gli articoli da 2 a 6, gli articoli 14, 15, e l'articolo 17, primo, secondo e quinto comma, e l'articolo 18 dello statuto della Corte di giustizia si applicano al Tribunale della funzione pubblica e ai suoi membri.

Il giuramento di cui all'articolo 2 dello statuto è prestato dinanzi alla Corte di giustizia e le decisioni di cui agli articoli 3, 4 e 6 sono adottate da quest'ultima, previa consultazione del Tribunale della funzione pubblica.

Articolo 6

1. Il Tribunale della funzione pubblica si avvale dei servizi della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. Il presidente della Corte o, se del caso, il presidente del Tribunale, stabilisce di comune accordo con il presidente del Tribunale della funzione pubblica le condizioni alle quali funzionari e altri agenti addetti alla Corte o al Tribunale possono prestare servizio presso il Tribunale della funzione pubblica onde assicurarne il funzionamento. Taluni funzionari od altri agenti dipendono dal cancelliere del Tribunale della funzione pubblica sotto l'autorità del presidente di detto Tribunale.

2. Il Tribunale della funzione pubblica nomina il proprio cancelliere, di cui fissa lo statuto. Gli articoli 3, quarto comma, gli articoli 10, 11 e 14 dello statuto della Corte sono applicabili al cancelliere di questo Tribunale.

Articolo 7

1. La procedura dinanzi al Tribunale della funzione pubblica è disciplinata dal titolo III dello statuto della Corte di giustizia, ad eccezione degli articoli 22 e 23. Essa è precisata e completata, per quel che necessita, dal suo regolamento di procedura.

2. Le disposizioni relative al regime linguistico del Tribunale di primo grado si applicano al Tribunale della funzione pubblica.

3. La fase scritta della procedura comprende la presentazione del ricorso e del controricorso, a meno che il Tribunale della funzione pubblica non ritenga necessario un secondo scambio di memorie scritte. In quest'ultimo caso, il Tribunale della funzione pubblica, con il consenso delle parti, può decidere di statuire senza trattazione orale.

4. In ogni fase del procedimento, compreso il deposito del ricorso, il Tribunale della funzione pubblica può esaminare le possibilità di una composizione amichevole della controversia e può adoperarsi per agevolare tale soluzione.

5. Il Tribunale della funzione pubblica statuisce sulle spese. Fatte salve disposizioni particolari del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, qualora sia stata fatta una domanda in tal senso.

Articolo 8

1. Se un'istanza o un altro atto processuale destinati al Tribunale della funzione pubblica sono depositati per errore presso il cancelliere della Corte o del Tribunale di primo grado, questo li trasmette immediatamente al cancelliere del Tribunale della funzione pubblica. Allo stesso modo, se un'istanza o un altro atto processuale destinati alla Corte o al Tribunale di primo grado sono depositati per errore presso il cancelliere del Tribunale della funzione pubblica, questo li trasmette immediatamente al cancelliere della Corte o del Tribunale di primo grado.

2. Quando il Tribunale della funzione pubblica constata d'essere incompetente a conoscere di un ricorso che rientri nella competenza della Corte o del Tribunale di primo grado, rinvia la causa alla Corte o al Tribunale di primo grado. Allo stesso modo, la Corte o il Tribunale di primo grado, quando constata che un determinato ricorso rientra nella competenza del Tribunale della funzione pubblica, l'organo giurisdizionale adito rinvia la causa a quest'ultimo, che non può in tal caso declinare la propria competenza.

3. Quando il Tribunale della funzione pubblica e il Tribunale di primo grado sono investiti di cause che sollevino lo stesso problema d'interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto, il Tribunale della funzione pubblica, dopo aver ascoltato le parti, può sospendere il procedimento sino alla pronuncia della sentenza del Tribunale di primo grado. Quando il Tribunale

della funzione pubblica e il Tribunale di primo grado sono investiti di cause che abbiano il medesimo oggetto, il Tribunale della funzione pubblica declina la propria competenza affinché il Tribunale di primo grado statuisca su tali cause.

Articolo 9

Può essere proposta impugnazione dinanzi al Tribunale di primo grado, entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della decisione impugnata, avverso le decisioni del Tribunale della funzione pubblica che concludono il procedimento, nonché avverso le pronunzie che decidono parzialmente la controversia nel merito o che pongono termine ad un incidente di procedura relativo ad un'eccezione di incompetenza o di irricevibilità.

L'impugnazione può essere proposta da qualsiasi parte che sia rimasta parzialmente o totalmente soccombente nelle sue conclusioni. Tuttavia le parti intervenienti diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni della Comunità possono proporre impugnazione soltanto qualora la decisione del Tribunale della funzione pubblica le concerna direttamente.

Articolo 10

1. Può essere proposta impugnazione dinanzi al Tribunale di primo grado avverso le decisioni del Tribunale della funzione pubblica che respingono un'istanza d'intervento, entro un termine di due settimane a decorrere dalla notifica della decisione di rigetto, da qualsiasi soggetto la cui istanza sia stata respinta.

2. Avverso le decisioni adottate dal Tribunale della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 242 o 243 o dell'articolo 256, quarto comma, del trattato CE oppure ai sensi dell'articolo 157 o 158 o dell'articolo 164, terzo comma, del trattato CEEA, può essere proposta impugnazione dinanzi al Tribunale di primo grado dalle parti del procedimento entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica delle decisioni.

3. Il presidente del Tribunale di primo grado può decidere sulle impugnazioni previste ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo secondo una procedura sommaria che deroghi, per quanto necessario, ad alcune norme contenute nel presente allegato e che sarà fissata dal regolamento di procedura del Tribunale di primo grado.

Articolo 11

1. L'impugnazione proposta dinanzi al Tribunale di primo grado deve limitarsi ai motivi di diritto. Essa può essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del Tribunale della funzione pubblica, a vizi della procedura dinanzi a detto Tribunale recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché alla violazione del diritto comunitario da parte del Tribunale della funzione pubblica.

2. L'impugnazione non può avere ad oggetto unicamente l'onere e l'importo delle spese.

Articolo 12

1. L'impugnazione dinanzi al Tribunale di primo grado non ha effetto sospensivo, salvi gli articoli 242 e 243 del trattato CE e gli articoli 157 e 158 del trattato CEEA.

2. In caso di impugnazione proposta avverso una decisione del Tribunale della funzione pubblica, il procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado consta di una fase scritta e di una fase orale. Alle condizioni stabilite dal regolamento di procedura, il Tribunale di primo grado può, sentite le parti, statuire senza trattazione orale.

Articolo 13

1. Quando l'impugnazione è accolta, il Tribunale di primo grado annulla la decisione del Tribunale della funzione pubblica e statuisce sulla controversia. Rinvia la causa al Tribunale della funzione pubblica affinché sia decisa da quest'ultimo, quando la causa non è ancora matura per la decisione.

2. In caso di rinvio, il Tribunale della funzione pubblica è vincolato dalla decisione emessa dal Tribunale di primo grado sui punti di diritto.

D.P.C.M. 3 dicembre 2004

Istituzione del Dipartimento per il programma di Governo

(GU n. 8 del 12-1-2005)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni e integrazioni;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1997, n. 520;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni, ed in particolare l'art. 7;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni e integrazioni;
visto il proprio decreto in data 23 gennaio 2001, concernente l'organizzazione dell'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;
visto il proprio decreto in data 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», e successive modificazioni e integrazioni;
visto il proprio decreto in data 9 dicembre 2002, concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
visto il proprio decreto in data 1° febbraio 2003, istitutivo della struttura di missione per il monitoraggio dell'attuazione del programma di Governo;
visto il proprio decreto in data 23 luglio 2003, recante «Individuazione dei datori di lavoro ai sensi del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2003, con il quale l'on. dott. Claudio Scajola è stato nominato Ministro senza portafoglio;
visto il proprio decreto in data 28 agosto 2003 con il quale all'on. dott. Claudio Scajola è stato conferito l'incarico di Ministro per l'attuazione del programma di Governo;
visto il proprio decreto in data 28 agosto 2003, recante delega all'on. dott. Claudio Scajola delle funzioni in materia di attuazione del programma di Governo;
su proposta del Ministro per l'attuazione del programma di Governo;
sentite le organizzazioni sindacali;

Decreta:

Art. 1.

Dipartimento per il programma di Governo

1. Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Dipartimento per il programma di Governo, di seguito denominato «Dipartimento», quale struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

Art. 2.

Funzioni del Dipartimento

1. Il Dipartimento fornisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato, il supporto tecnico-amministrativo per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 19, comma 2, lettere a), b), e g) della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni e integrazioni, ed all'art. 2, comma 2, lettere h), n), o), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni e integrazioni.

2. Il Dipartimento provvede, inoltre, all'attività di supporto per la Conferenza dei Capi di Gabinetto di cui all'art. 24, comma 5, secondo periodo, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 luglio 2002, per il comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del decreto

legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché per gli altri comitati, commissioni e gruppi di lavoro di cui si avvale il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato.

3. Il Dipartimento provvede, infine, alla gestione degli affari generali, amministrativi e contabili relativi al personale ed al funzionamento degli uffici.

Art. 3.

Capo del Dipartimento

1. Il capo del Dipartimento è nominato ai sensi degli articoli 18, 21 e 28 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Cura l'organizzazione ed il funzionamento del Dipartimento e risponde della sua attività e dei risultati raggiunti, in relazione agli obiettivi fissati dal Ministro, se nominato; coordina l'attività degli uffici di livello dirigenziale generale ed assicura il corretto ed efficiente raccordo tra i predetti uffici e quelli di diretta collaborazione del Ministro, se nominato, fermo restando, in tal caso, il coordinamento da parte del Capo di Gabinetto tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività di gestione del Dipartimento.

Art. 4.

Organizzazione

1. Il Dipartimento si articola in tre uffici di livello dirigenziale generale e sei servizi.

2. Con successivo decreto, adottato ai sensi dell'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni ed integrazioni, è definita l'organizzazione interna del Dipartimento, anche in relazione all'attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato.

3. Presso il Dipartimento continuano ad operare la banca dati e l'osservatorio di cui all'art. 7, commi 1 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 5.

Personale

1. All'assegnazione del personale al Dipartimento provvede il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato.

2. A far data dall'entrata in vigore del presente decreto l'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 gennaio 2001, e la struttura di missione «Ufficio per il programma di Governo», di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° febbraio 2003, sono soppressi. Il personale comunque in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto presso i citati uffici, anche in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o altre similari, è assegnato, al Dipartimento per il programma di Governo, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 6.

Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002

1. All'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, dopo le parole «17) l'ufficio nazionale per il servizio civile;» sono inserite le seguenti «18) il Dipartimento per il programma di Governo».

2. L'art. 33 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 è sostituito dal seguente articolo: «Art. 33 (Dipartimento per il programma di Governo). - 1. Il Dipartimento per il programma di Governo è la struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali. In particolare il Dipartimento cura il supporto per: l'analisi del programma di Governo e la ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell'ambito dell'Unione europea o derivanti da accordi internazionali; l'analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo; l'impulso e il coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti; il monitoraggio e la verifica, sia in via legislativa che amministrativa, dell'attuazione del programma e delle politiche settoriali nonché del

conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati; l'informazione, la comunicazione e la promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma mediante periodici rapporti, pubblicazioni e strumenti di comunicazione di massa; il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

2. Il Dipartimento provvede, inoltre, all'attività di supporto del comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni. Presso il Dipartimento operano altresì la banca dati e l'osservatorio di cui all'art. 7, commi 1 e 3, del citato decreto legislativo n. 286.

3. Il Dipartimento si articola in non più di tre uffici e non più di sei servizi.».

Art. 7.

Individuazione del datore di lavoro

1. Ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, al Dipartimento per il programma di Governo si applica l'art. 1, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003.

Il presente decreto viene trasmesso, per gli adempimenti di competenza, all'Ufficio bilancio e ragioneria del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 3 dicembre 2004

p. Il Presidente: Letta

INTESA FUNZIONE PUBBLICA-RAI

Passare dall'*e-government* al *t-government*, nuova prospettiva della pubblica amministrazione per raggiungere i cittadini semplificando numerose operazioni e rendendole accessibili alla totalità dei cittadini e delle famiglie.

E' questo il cuore del progetto che sta alla base dell'accordo tra la Rai e il Dipartimento della Funzione Pubblica, reso possibile dalla tecnologia digitale terrestre che entro il 2006 raggiungerà tutte le case degli italiani.

Due gli scopi principali: da una parte la diffusione di un canale di informazione sulle attività e i servizi della pubblica amministrazione in grado di fornire contenuti aggiornati, interattivi e fruibili su più canali. Dall'altra l'ideazione e la realizzazione di un modello di formazione innovativo e di maggiore impatto per i dipendenti della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il primo punto, con l'avvio del *t-government*, per i cittadini sarà possibile accedere ad una serie di servizi che vanno dalla richiesta di certificati anagrafici alla prenotazione delle visite mediche, passando per la richiesta di informazioni o il pagamento di utenze. Il tutto con una facilità d'utilizzo maggiore e in maniera più economica rispetto a quanto avviene attualmente con l'*e-government*. Infatti non sarà più necessario l'utilizzo di un computer e della connessione ad internet, per molti ancora uno scoglio (il 42% delle famiglie ha un accesso ad internet, il 52% un pc in casa), ma tutti i servizi saranno sviluppati attraverso il decoder digitale da abbinare al televisore (presente in oltre il 95% delle famiglie).

Nel decoder verrà inserita la Carta Nazionale dei Servizi, dotata di un microchip a riconoscimento automatico: con il semplice inserimento di un codice pin l'utente verrà riconosciuto ed entrerà in un sistema a menù dal quale avrà accesso a tutte le risorse disponibili. Un sistema, questo, che favorirà le famiglie

Relativamente al secondo punto, invece, sono stati individuati una serie di temi da trattare tenendo conto delle principali esigenze di aggiornamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Tutti i temi che verranno affrontati dalla programmazione saranno identificati in fase di progettazione esecutiva e la scelta dei palinsesti avverrà anche con il coinvolgimento di rappresentanti delle pubbliche amministrazioni ed esperti delle varie tematiche trattate.

Una volta stabiliti gli argomenti dei servizi di informazione, verranno realizzate delle trasmissioni a cadenza settimanale, che avranno la durata di 30 minuti e si svolgeranno con la presenza in studio di un conduttore, di un esperto della materia trattata e di un campione rappresentativo di utenti. Tutti gli argomenti che saranno trattati dal conduttore e dagli esperti verranno integrati con filmati e servizi registrati, con la descrizione e l'illustrazione di vari casi di interesse.

Roma, 23 dicembre 2004

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

SITO USABILE, CITTADINO FELICE. L'USABILITÀ IN PRATICA: RIFLESSIONI

di Demetrio Giorgio Ginestra*

1. Premessa

Le tecnologie applicate alla comunicazione sono un tema sempre più discusso nei più disparati ambienti professionali e, di volta in volta, diverse voci reclamano il diritto di discuterne con autorevolezza accademica.

E' da questo proliferar di voci che si generano una moltitudine di teorie e poca chiarezza sui concetti.

Coloro i quali esercitano la professione di comunicatore (intendendo con quest'accezione coloro che hanno seguito uno specifico percorso formativo qualificante) la prima forte esigenza che avvertono, nel discorrere di un qualunque argomento, è quella di conoscere il contesto ed il codice adoperato, per dare alle parole il significato che in quella situazione esse richiedono.

Se il tema fosse stato l'accessibilità, viste le nuove significative disposizioni della c.d. Legge Stanca di recente approvata in Italia¹ e le oramai datate ma pur sempre valide Linee guida per l'accessibilità dei contenuti del *Web* (WCAG1.0) del Consorzio mondiale del *Web* (W3C), e nonostante le polemiche che tuttora non definiscono con certezza assoluta il termine in questione, la possibilità comunque di discuterne - in un contesto scientifico/divulgativo composto da una platea di esperti e curiosi - ragionevolmente tutti riferendosi allo stesso oggetto, si poteva forse dare per assunta.

Orbene, si tratta, in senso semiologico o linguistico se si preferisce, di associare al significante il significato che gli compete in quel caso specifico.

Usabilità si presta a differenti interpretazioni e non è infrequente che sia confusa con cose che "Usabilità" decisamente non sono.

A seconda che ne parli un informatico, un appartenente all'UPA (*Usability Professional's Association*, Associazione mondiale dei professionisti dell'Usabilità), un ergonomista, un econometrista, etc., si avranno diverse definizioni, diverse interpretazioni.

L'esigenza di cui sopra ha portato chi scrive, pertanto, a volere (dovere) adottare una definizione: ora, quella che allo stato sembra la più autorevole, oltre che condivisibile, è indicata nella norma ISO 9241-11 *Ergonomic requirements for office work with visual display terminals - Guidance on usability*, che definisce l'usabilità come il grado in cui un sito può essere usato da particolari utenti con efficacia, efficienza e soddisfazione d'uso; in altre parole, si tratta di stimare la raggiungibilità degli obiettivi con il minor spreco di risorse e con il maggiore gradimento da parte dell'utente finale.²

L'obiettivo di chi vuol valutare l'usabilità sarà, pertanto, quello di stimare queste tre dimensioni: efficacia, efficienza e soddisfazione d'uso.

* Demetrio Giorgio Ginestra è responsabile dell'Area gestionale Web e Webmarketing URP Regione Campania. L'articolo è il resoconto dell'intervento tenuto al ComPA 2004 - nell'ambito del Convegno del Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Emilia Romagna in collaborazione con UPA - Usability Professional's Association: Sito usabile, cittadino felice. Proposte ed esperienze di usabilità nella comunicazione pubblica, Bologna, 5 novembre 2004.

¹ Legge 9 gennaio 2004, n. 4, in G.U. n. 13 del 17 gennaio 2004.

² Sull'argomento cfr. il lavoro di Jacob Nielsen all'indirizzo <http://www.useit.com>

Un punto di partenza operativo ovvero un modo riconosciuto di procedere è quello di interrogarsi su:

- apprendibilità, intesa come impegno richiesto agli utenti per imparare ad usare le tecnologie utili per accedere alle informazioni o servizi voluti;
- comprensibilità, intesa come impegno richiesto agli utenti per capire il funzionamento delle tecnologie adoperate;
- operabilità, intesa come impegno richiesto agli utenti per usare le tecnologie per accedere alle informazioni o servizi di interesse;
- attrattività, intesa come capacità del *software* di offrire un'interazione piacevole per l'utente.

Usabilità nella P.A. significa contribuire al passaggio dall'introduzione delle ICT (*Information and Communication Technologies*) all'uso intelligente e innovativo delle stesse.

Un sistema usabile, realizzato in sintonia con le esigenze di ascolto del cliente, evidenzia, da un lato, i bisogni di miglioramento e, dall'altro, consente di manifestare la capacità di servizio ancora inespressa del tessuto organizzativo.

Questo orienta le prestazioni rispetto alle diverse opportunità previste, facendo altresì emergere le competenze richieste per migliorare la qualità della relazione.

Il contesto all'interno del quale si pone il presente lavoro di riflessione è un ben rappresentato da un convegno che si è tenuto di recente al ComPA (il Salone Europeo della Comunicazione Pubblica dei Servizi al Cittadino e alle Imprese), dal titolo "Sito usabile, cittadino felice. Proposte ed esperienze di usabilità nella comunicazione pubblica", facente parte del progetto Usabilità per la Comunicazione Pubblica del Dipartimento della Funzione Pubblica nato allo scopo di realizzare un *knowledge-base* dell'usabilità, sperimentare e diffondere un percorso metodologico per la valutazione dell'usabilità in ambito nazionale.

Il progetto è rivolto, in particolar modo, a tutti gli operatori dei servizi di comunicazione pubblica e istituzionale sul territorio nazionale e s'inquadra nella linea d'azione del progetto URPdegliURP 2004, già al centro del secondo volume della collana "Strumenti" ("Guida alla comunicazione istituzionale *on line*"), al fine di costituire l'occasione di diffusione non solo di un *know-how* specifico, ma anche di una più ampia cultura professionale della qualità della comunicazione sul *Web*.

Ecco, allora, perché il tema di questa riflessione non è esclusivamente l'usabilità, da considerare solo una dimensione, laddove i temi sono ICT, *web*, istituzioni e operatori della comunicazione.

Il Ministero del Lavoro, con decreto del 7.02.2001, ha definito il (proprio) sito istituzionale come strumento di comunicazione istituzionale e di visibilità esterna degli indirizzi e delle attività del Ministero nonché strumento di dialogo con i cittadini ai quali garantisce il libero accesso a norme, dati, informazioni e documenti di cui assicura il costante e tempestivo aggiornamento.

Com'è possibile constatare, l'autodefinizione del sito formalizza alcune garanzie per il cittadino, relative sia al diritto di accesso all'informazione pubblica, sia alla sua correttezza e livello di aggiornamento e riconosce l'esigenza di definire un indirizzo generale di comunicazione istituzionale omogeneo e unitario per l'amministrazione pubblica.

Salvo esempi sporadici come quello rappresentato dal decreto ministeriale anzidetto, è dato osservare che in altri paesi europei è stata riservata maggiore importanza e dignità organizzativa alle strutture di governo dei siti.

Nel Regno Unito, le linee guida per lo sviluppo dei siti *web* pubblici raccomandano di allontanarsi dal modello tradizionale che vede nel *webmaster* la duplice responsabilità editoriale e gestionale, a favore di un modello dotato di una struttura (*editorial board*) o di un responsabile (*senior editor*) che coordini la presenza on line del dipartimento e risponda della responsabilità complessiva del sito o dei siti, attraverso uno staff arricchito di differenti professionalità, dedicato agli standard redazionali e alle attività di progettazione, gestione, conduzione e sviluppo.

In Francia, un *Comité de pilotage*, istituito dalle amministrazioni pubbliche, è responsabile della definizione di assi, priorità e tappe di sviluppo dei siti, dell'attivazione delle risorse necessarie, dell'andamento dei lavori e della valutazione periodica dei risultati.

Il comitato organizza anche il coordinamento dei siti realizzati dalle unità periferiche e dagli enti che ricadono sotto la sua responsabilità, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di informazioni e servizi e di favorire una migliore circolazione delle informazioni di settore.

In Italia, invece, non esistono ancora indicazioni generali (o raccomandazioni) particolarmente incisive sul piano organizzativo, dedicate ai siti pubblici.

Benché rivolte alla qualità delle informazioni e dei servizi offerti attraverso il *web* dalle Pubbliche Amministrazioni, le disposizioni contenute nella Circolare n. 3/2001 del Dipartimento della Funzione Pubblica e nella già citata legge n. 4 del 2004 sono tuttavia dedicate essenzialmente alle problematiche dell'accessibilità ed usabilità, lasciando indefinito il problema della responsabilità complessiva del sito e dello staff professionale ad esso deputato.

“Si può dire che l'accessibilità nella PA sia un aspetto della comunicazione pubblica. Separare l'accessibilità dalla comunicazione causa problemi insormontabili”.³

Quando si parla di accessibilità, un lettore poco attento delle linee guida potrebbe pensare che si tratta di prescrizioni contenenti parametri che interessano esclusivamente i tecnici informatici e che, pertanto, non riguardano altri che coloro i quali si occupano professionalmente di implementare, dal punto di vista tecnico, sistemi informativi; in fondo, l'accessibilità è misurabile sulla base del confronto con linee guida e punti di controllo.⁴

Non si può non sostenere, tuttavia, che l'usabilità nella P.A. sia un aspetto della comunicazione pubblica; in tal caso non esistono parametri tecnici da implementare o seguire, ma si tratta di soddisfare i bisogni informativi dell'utente finale, fornendo quindi facilità d'accesso e di navigabilità, e consentendo, al contempo, un adeguato livello di comprensione dei contenuti (e lo strumento per farlo, è bene ricordarlo, deve rimanere solo uno strumento).

In altre parole, occorre rendere comunicativo il servizio o il sito *web* che si realizza.

Ogni scambio informativo è una forma di interazione sociale, e la rete è dunque luogo di innumerevoli interazioni sociali.

Ogni informazione immessa in rete, ogni pagina su *Word Wide Web*, ogni file reso disponibile alla comunità degli utenti, costituisce una forma di interazione sociale.

Le “multimediali” e familiari pagine colorate, oramai riconosciute da chiunque, che uniscono testo, grafica, animazioni, suoni e filmati, e costituiscono probabilmente il volto più noto di Internet, rappresentano naturalmente uno strumento di interazione.

Strumento affascinante, in grado di dare risposta a molte questioni sociali con originalità e concretezza: se correttamente adoperato.

2. Un'amministrazione che cambia e che si riconosce

L'evoluzione ha visto tecnologie e comunicazione finalizzate a creare un servizio. Il *web* deve essere progettato in modo da includere e non escludere, favorire l'accesso e non impedire.

Accessibilità ed Usabilità del *web* sono argomenti che a ragione si discutono tra comunicatori, tra addetti alle Relazioni con il Pubblico, in Saloni dedicati alla Comunicazione Pubblica.

³ Così l'accessibilista Roberto Ellero, in Scano R., *Accessibilità, dalla Teoria alla Realtà*, ed. IWA-Italy, 2004.

⁴ Il dibattito, condiviso da chi scrive, sulla non correttezza di quest'ultima affermazione è comunque tutt'ora aperto, ed è legato peraltro alla non secondaria questione della impossibilità di poter trattare accessibilità ed usabilità come compartimenti stagni; più corretto sarebbe trattarli alla stregua di diagrammi di Eulero Venn.

L'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, in particolare, è il luogo di comunicazione ed equilibrio tra le aspettative dei cittadini e la possibilità degli Enti (in particolar modo quelli locali) di realizzarle.

“Penso davvero che la Regione Campania abbia sposato, in questi ultimi anni, la filosofia che rappresenta un nuovo modo di far partecipare i cittadini, perché è importante trasformare i loro bisogni in servizi migliori”.⁵

L'obiettivo della Pubblica Amministrazione è, infatti, quello di erogare servizi capaci di soddisfare il maggior numero di utenti piuttosto che massimizzare profitti, per cui essa si attiva e si adopera per erogare servizi tendenti a rispondere alle esigenze delle classi omogenee di utenza presenti nell'ambito territoriale di competenza.

Il pieno rispetto e la compiuta applicazione di principi, ribaditi particolarmente negli ultimi lustri dal legislatore, ma già presenti nella carta costituzionale, quali quelli di uguaglianza (art. 3) ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97), sono conseguiti veramente solo quando l'amministrazione riesce a differenziare le prestazioni in base alla diversità delle situazioni degli utenti.

Offrire servizi e prestazioni “uguali” per tutti, ma che non riescono a adattarsi all'unicità del fruitore, all'unicità dei singoli contesti di fruizione e che non tengano conto delle differenze socioculturali e delle diverse esigenze che nel caso/situazione specifica sono presenti, significa tradire lo spirito dei principi costituzionali, vuol dire non guardare al risultato e agli *step* organizzativi per ottenere sempre e comunque un esito soddisfacente, bensì badare alla sola procedura, formalmente corretta, ma, il più delle volte, inefficace.

La trasformazione degli enti, da fornitori di prestazioni ad erogatori di servizi, deve indurre gli stessi ad introdurre elementi distintivi nell'organizzazione e nella distribuzione dei servizi in base alla realtà sociale e culturale del territorio in cui operano, in maniera tale da identificare per tempo i bisogni e trasmettere messaggi in sintonia con le attese di chi deve riceverli.

Tra gli obiettivi realizzabili nel brevissimo periodo e con costi contenuti, va ricordata la possibilità di “mettere in rete le attività degli enti, tra cui quella propriamente legata alla promozione del territorio come l'elenco dei ristoranti, i numeri utili, i prodotti tipici, fino ad arrivare al pagamento on line di alcuni tributi”.⁶

Percorsi personalizzati di navigazione on-line, selezione di temi, possibilità di scaricare documenti amministrativi e guide, moduli, carte dei servizi,⁷ contribuiscono a fruire appieno degli sforzi che la P.A. in genere sta effettuando per portare l'essere europei nelle nostre vite prima che nelle nostre tasche.

Migliorare la comunicazione, e, quindi, i rapporti tra le amministrazioni e la collettività significa riconoscere che la valenza strategica risiede nell'attività di ricerca e di analisi necessaria per rendere consapevoli i destinatari di quanto loro si propone e non incorrere il pericolo di creare prodotti raffinati e percepiti solo per quegli aspetti che si rendono visibili o che sono comunicati.

Un'amministrazione attenta pone massima cura a che l'offerta di servizi sia adeguata e rispondente, tanto in termini quantitativi che qualitativi, alle richieste dei gruppi sociali e ciò richiede azioni di misurazione e quantificazione delle prestazioni rese, al fine di valutare il risultato conseguito.

⁵ Così Alessandro Rovinetti, segretario generale Associazione *Comunicazione Pubblica*, ComPA 2004 – Intervento al Convegno dell'URP e Area Generale di Coordinamento Settore Primario della Giunta Regionale della Campania: *Organizzazione, servizi, qualità: la carta dei servizi dell'area sviluppo settore primario*.

⁶ Russo S., Responsabile per la Campania del gruppo di Ricerca PON *Semplificazione - Formez*, *La Giunta Regionale della Campania al COM-PA 2004: un resoconto*, in Rassegna Stampa della Giunta Regionale della Campania del 05/11/2004.

⁷ Su tali aspetti più diffusamente, volendo, v. Ginestra D. G.- Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della pubblica amministrazione*, in “Funzione Pubblica”, ed. Ist. Poligrafico e zecca dello Stato, Roma, n. 2/2004, pagg. 120-146.

“Il *web* diventa così uno strumento per favorire l'integrazione tra istituzioni e cittadino riducendo anche i costi di servizi che altrimenti non sarebbe possibile pensare per quel territorio”⁸.

Si tratta di porre in essere una tastiera di opportunità, che esprime la massima capacità di servizio quando riesce a collegare le diverse soluzioni, secondo una logica basata sullo sviluppo della relazione organizzativa con il destinatario .

Da gennaio 2004, il risultato richiesto alle pubbliche amministrazioni in termini di Accessibilità è codificato in atti legislativi e, attraverso ricerche mirate, è facile trovare indicazioni su cosa sia necessario ottenere nel caso dell'Usabilità (semplicità, facilità d'interazione, etc.).

Quali azioni mettere in atto per raggiungere il risultato voluto, ovvero come ottenere una buona comunicazione on-line, viene quasi sempre esplicitato in linguaggio tecnico-informatico per addetti ai lavori; ammesso che si accetti l'idea che questi siano grafici o tecnici informatici.

Risulta facilmente comprensibile, invece, come queste tematiche siano da affrontare nel dominio della comunicazione, salvo che non si voglia ancora accogliere l'idea del *web* come semplice vetrina o come “magia” creata da oscuri e incomprensibili tecnici informatici.

Il contributo della sperimentazione condotta dall'URP della Giunta Regionale della Campania (v. *infra*) vuole essere di utilità nel diffondere il come in un dominio non strettamente tecnico informatico (ammettendo, per assurdo, che in quel dominio si abbia la capacità di gestire questioni relazionali con numeri e codici), bensì nel dominio della comunicazione pubblica che, in una buona pratica di sviluppo del settore nel nostro paese, è quello appropriato.

Si tratta, perciò, di lavorare al processo di miglioramento continuo delle qualità dell'interazione, intervenendo direttamente sulle fasi di ideazione, realizzazione, implementazione dei Sistemi *web*, avendo, sempre e comunque, il cittadino in mente.

La diffusione di internet è avvenuta grazie al *web*; la modalità di interazione e di accesso alle possibilità della rete che il *web* consente è *user-friendly* ed è ciò che ha consentito di coinvolgere nella rete a connettività mondiale il vasto pubblico.

Se internet avesse continuato ad essere adoperato tramite *telnet*, *gopher* e tutti gli altri servizi di rete ad interfaccia testuale (*shell*), oggi molte possibilità sarebbero ancora appannaggio esclusivo del mondo accademico.

Allo stesso modo, la diffusione dei calcolatori si è avuta in modo massiccio quando si è passati dalle interfacce testuali a *shell* (come Ms-Dos) ad interfacce grafiche più intuitive ed immediate (Windows).

Rendere usabile il *web* significa dare possibilità di interazione e di accesso ai servizi ad un pubblico ancora più vasto.

Si tratta di lavorare sull'interfaccia, sulle modalità di interazione.

Si tratta di rendere possibile l'utilizzo del *web* a chi non è esperto di informatica, e di rendere più semplici ed immediate le operazioni per chi lo sia.

Perfino il più accanito sostenitore di Ms-Dos, che tutt'oggi preferisce quel sistema per interagire con il proprio calcolatore, per una gran parte delle sue operazioni si avvale dei vantaggi offerti in termini di rapidità e semplicità dalle “nuove” interfacce ad icone.

Non molti sarebbero disposti a sostenere che la diffusione dei calcolatori sarebbe oggi la stessa se l'unica interfaccia disponibile fosse stata la *shell* del Dos o che internet, in assenza del *www*,

⁸ Così Antonio Oddati, ComPA 2004 – Intervento al Convegno dell'URP e Area Generale di Coordinamento Settore Primario della Giunta Regionale della Campania: *Organizzazione, servizi, qualità: la carta dei servizi dell'area sviluppo settore primario*.

degli ipertesti e della modalità di navigazione tramite browser grafici, oggi avrebbe ottenuto un così elevato livello di consenso e gradimento da parte del vasto pubblico.

3. Diffidenza o indifferenza

Se le questioni esposte sono così chiare ed evidenti, viene da domandarsi per quale motivo coloro che amministrano non affrontino i problemi al fine di avvalersi dei vantaggi delle ICT nella maniera che sembra la più corretta e semplice.

Una battuta da malpensante potrebbe essere quella che ci sia indifferenza o diffidenza.

Un'analisi realistica delle possibili cause, tuttavia, richiede maggiore articolazione e puntuale attenzione.

La trasparenza in senso tradizionale, per quanto se ne discuta, e appaia ovvio agli addetti ai lavori che debba coinvolgere l'organizzazione ed il suo *modus operandi* a ogni livello, non è stata ancora interiorizzata da tutti coloro che amministrano la cosa pubblica.

Se a questo si aggiunge che si parla di ICT, bisogna allora considerare anche che il reale grado di conoscenza delle stesse, delle problematiche connesse e delle reali possibilità offerte, delle modalità di implementazione e delle fondamentali differenze di esito dipendenti dall'approccio scelto, è molto basso.

Di fronte a questa ignoranza (nel senso proprio del termine), che non è necessariamente da intendersi come colpa, l'amministratore, che pur deve "avere le carte a posto", si sente al sicuro rivolgendosi, ad esempio, a ditte specializzate, attraverso idoneo bando di gara cui demanda il rispetto degli obblighi di legge.

Tuttavia, le ditte hanno, quasi sempre, una spiccata capacità a rispettare nella forma le indicazioni del legislatore, ma, altrettanto spesso, inadeguata propensione a curare che il rispetto delle regole, che il legislatore evidentemente ha pensato per migliorare l'agire dell'amministrazione, dia come esito un reale miglioramento dell'azione della P.A., l'effettiva riorganizzazione della sua struttura e del relativo modo di funzionare.

Naturalmente, non è mettendo sotto "accusa" il mercato del settore che si risolve la situazione, dovendosi costatare, infatti, da un lato, che è l'organizzazione dell'ente pubblico che considera (evidentemente perché non pienamente consapevole) le problematiche come questioni essenzialmente "tecniche" e quindi da risolvere tra tecnici, senza interferire più di tanto con gli equilibri di funzionamento interno preesistenti, nonché, dall'altro, che anche nell'ambito organizzativo dei soggetti privati fornitori, spesso, non esistono figure professionali (e dunque competenze) non tecniche (quindi diverse dagli informatici e ingegneri) se non quelle economiche e giuridiche tradizionali.

La questione, invece, come abbiamo visto, è organizzativa, è sociale, è comunicazionale, ma i comunicatori sono coinvolti solo di rado.

I limiti non sono tanto tecnologici, quanto organizzativi, metodologici e concettuali.

Esiste un Salone per la Comunicazione Pubblica, la comunità dei comunicatori ha le sue associazioni e inizia ad ottenere riconoscimento professionale anche dal punto di vista normativo.

Ma ciò, offre garanzia di avere anche un reale riconoscimento, nell'immaginario collettivo, al contributo sostanziale che professionalità che si occupano di comunicazione possono offrire allo sviluppo del paese ed al miglioramento della qualità della vita di tutti noi?

Tanto per essere chiari: ha un comunicatore la stessa riconoscibilità professionale che ha, ad esempio, un avvocato o un ingegnere?.

Nella migliore delle ipotesi, un laureato in Scienze della Comunicazione viene scambiato per un giornalista (e va ancor bene), ma, più spesso, per un tuttologo e, quindi, trattato con diffidenza.

Chi lavora professionalmente nel mondo della Comunicazione Pubblica si occupa prevalentemente di Servizi, e l'immaterialità del bene offerto non aiuta sicuramente a modificare quello che è l'immaginario collettivo.

Un ingegnere costruisce case, ponti, strade; si possono toccare e vedere: il risultato è sotto gli occhi di tutti.

Un servizio è immateriale e, pur se si volesse ben riflettere, esso può essere realizzato rivolgendosi ai vari specialisti che, di volta in volta, sono necessari.

Ma il servizio e l'immagine di chi lo eroga non si fondano su soli elementi tangibili e concreti, in quanto sono l'esito di tutte le componenti che concorrono alla produzione, erogazione e consumo dei servizi stessi (logo, arredo, struttura, strumentazioni, personale, accoglienza, etc.), e, in particolar modo, della comunicazione.

Negli Stati Uniti, l'eccessivo ricorso allo "specialismo" ha fatto sì che comunità professionali che tra loro lavorano a stretto contatto non condividano il codice, e, di conseguenza, non riescano a comunicare.

Un'esemplificazione del ruolo del comunicatore può essere svolta facendo ricorso all'informatica.

Una delle principali ricchezze di Internet come risorsa informativa risiede nella vera e propria ragnatela di interconnessioni che possono essere stabilite fra i materiali diffusi attraverso la rete.

Internet è uno strumento di comunicazione: uno strumento di comunicazione tra i *computer* e tra gli uomini che usano i computer interconnessi attraverso la rete.

Il primo problema in ogni processo di comunicazione è, naturalmente, la definizione di un linguaggio che sia condiviso tra i diversi attori che comunicano; attori che, nel caso di Internet, sono in primo luogo i *computer*.

Una delle ragioni del successo di Internet risiede proprio nelle caratteristiche del suo protocollo di comunicazione, capace di connettere *computer*, e sistemi telematici, diversi.

I *computer* della rete parlano tutti la stessa lingua e Internet è una rete telefonica nata per far comunicare fra loro dei computer.

La ragnatela di interconnessioni, il protocollo capace di connettere sistemi telematici diversi, una lingua parlata da tutti i pc, questi gli ingredienti di successo.

Ora, ciò che un comunicatore può fare (il suo valore aggiunto) è (far) considerare che dietro gli schermi e le tastiere dei *computer* collegati ad Internet ci sono delle persone, ed è proprio questo che rende il tutto veramente interessante.

Considerare dunque Internet solo come una rete di computer, prima che riduttivo, è comunque sbagliato: Internet è anche - e in primo luogo - una rete di persone collegate attraverso i *computer*.

Si tratta di un dato importante, da tener presente per capire la caratteristica fondamentale di Internet: quella di essere insieme una risorsa informativa e un luogo di interazione culturale, sociale, economica.

4. Siti, Portali e macchine per scrivere

E' oramai diffusa l'abitudine a adoperare Internet e *Word Wide Web* (*www* o *web* che dir si voglia) come sinonimi, ma, a ben vedere, essi non lo sono.

Internet è una Rete basata su una struttura portante di linee dedicate (attive 24 ore su 24) ad alta velocità.

I computer della rete parlano tutti la stessa lingua, il protocollo TCP/IP (*Transmission Control Protocol / Internet Protocol*).

Pertanto, a voler definire internet si potrebbe affermare che essa è una rete ad alta velocità ed a estensione mondiale che interconnette tra di loro dispositivi in grado di scambiare informazioni avvalendosi del protocollo TCP/IP.

Il *World Wide Web* è una funzionalità di Internet, l'ultima ad essere sviluppata, cronologicamente parlando.

E' indubbio che il fenomeno Internet è dovuto proprio alla diffusione del *Web*, laddove una enorme e multiforme collezione di documenti multimediali, organizzata in una struttura ipertestuale, distribuita su milioni di dispositivi Internet (il *Web*) è accessibile e consultabile attraverso interfacce grafiche (e non) multipiattaforma (i *browser*).

Trattando come sinonimi *web* e internet perciò si commette un (perdonabile...) errore.

Anche la tendenza ad utilizzare come sinonimi sito *web* e sito internet è quindi una forzatura.

Sito, in origine significa semplicemente posto su.

Sito internet. di conseguenza, semplicemente posto su internet.

Perciò qualunque file, documento condiviso presente su di un dispositivo in grado di scambiare informazioni avvalendosi del protocollo TCP/IP e dotato di connessione permanente alla Rete Globale, è, a rigor di logica, un sito internet.

Sito *web* significa semplicemente posto sul *web*.

In tal caso, la restrizione rispetto alla genericità di sito internet sta nel fatto che i documenti debbano essere organizzati in una struttura ipertestuale e possano essere scambiati attraverso il protocollo HTTP (*HyperText Transfer Protocol*).

Alla luce di queste considerazioni, è evidente come sito internet sia eccessivamente generico e non possa dare giustizia alla concezione di sito che è diffusa nell'immaginario collettivo; in tal senso sito *web* si avvicina maggiormente, ma un sito *web* è qualcosa di diverso, qualcosa di più.

Dal punto strettamente formale, il W3C ha posto una serie di regole, secondo le quali i documenti ipertestuali presenti sul *web*, per potersi fregiare dell'appellativo di sito, devono rispettare una serie di grammatiche formali e avere dei *mime/types* specifici.

“Sito”: “Termine generale con il quale si identifica un insieme di pagine *Web* la cui responsabilità autoriale o editoriale è attribuita ad un unico soggetto singolo o collettivo”.⁹

Ma, anche ricorrendo alla definizione corrente di sito non si riesce a esprimerne tutto il potenziale di servizio, tutto il potenziale comunicativo e relazionale di cui esso è portatore.

Ultimamente, tuttavia, soprattutto a causa di male intese indicazioni del legislatore, si è persa l'abitudine a realizzare siti *web*.

I nuovi siti della P.A., invero senza differire di molto da quelli precedenti, oggi si chiamano Portali.

Ma l'indicazione del legislatore non era questa.

⁹ Calvo M., Ciotti F., Roncaglia G., Zela M., *Internet 2000, Glossario*, Laterza, Roma-Bari 2000.

I cosiddetti portali sono, in origine, siti che molti navigatori in rete considerano un punto di partenza privilegiato: un portale è innanzi tutto una porta di accesso.

Si tratta di siti che, più che riguardare un argomento specifico e determinato, offrono una rassegna di notizie, collegamenti e rimandi, appetibili per una vasta gamma di utenti e frequentemente aggiornata. Il portale, insomma, fornisce dei suggerimenti all'utente e, appena collegato, lo instrada nella Rete.

Di solito, un portale si caratterizza per il fatto di offrire una sorta di 'copertina' quotidiana alla sterminata raccolta delle pagine del *Word Wide Web*.

Inoltre, un portale offre quasi sempre anche strumenti di ricerca: il navigatore che non volesse soffermarsi sui *link* suggeriti dal portale può così 'trovare' le proprie destinazioni attraverso una ricerca per termini o all'interno di un elenco di categorie.

“Portale”: “Sito Internet che offre una porta d'ingresso alla rete ricca di servizi per gli utenti, *link*, notizie di attualità, strumenti di ricerca, proponendosi come guida e pagina di partenza per la navigazione sul *Web*”.¹⁰

“La trasformazione dei siti in “portali” sembra spesso limitarsi a una risposta tecnica per le ristrutturazioni organizzative interne derivanti dal processo di profonda trasformazione in atto, piuttosto che essere lo strumento per garantire ai cittadini il pieno accesso ai servizi ed alle informazioni prestati dalle amministrazioni centrali, secondo le modalità definite anche nel Piano d'azione per l'*e-Government*”.¹¹

La richiesta del legislatore e le indicazioni fornite miravano, in effetti, a realizzare qualcosa di diverso dai comuni siti della P.A., laddove alla diversa denominazione doveva corrispondere una differente offerta di servizi ed una differente modalità operativa.

Il vero senso delle parole - ciò che sembrerebbe, a prima vista, come un problema meramente nominalistico- si traduce, a ben vedere, in una sostanziale questione.

“Sistema di Comunicazione *web*” rende maggiormente l'idea di ciò che si dovrebbe andare a realizzare quando si vuole implementare un “sito *web*” nell'ambito di una pubblica amministrazione.

Oltretutto, evita il rischio di cadere nella tentazione di seguire la moda del momento, facendo invece riflettere su cosa è necessario che un Sistema di Comunicazione *web* offra.

Ecco come attraverso questa semplice considerazione si comincia a comprendere quali professionalità occorre coinvolgere nello sviluppo di una presenza di offerta di informazioni e servizi attraverso il *web*.

Con l'attivazione di un Sistema di Comunicazione *web* l'ente è costretto a ripensare i tempi e gli spazi attraversati dalla comunicazione e quindi ad affrontare alcune sfide culturali.

L'implementazione di un Sistema di Comunicazione *web* spinge a ripercorrere i vincoli e le relazioni dell'ambiente organizzativo per far emergere i fabbisogni di servizio.

È importante concentrarsi sui processi chiave della missione istituzionale, di forte incisività sul tessuto sociale ed economico, fornendo servizi effettivi, completi, di reale utilità per i destinatari.

Sono ancora troppi i casi di amministrazioni che offrono in rete solo una piccola porzione dell'intero processo di servizio, o rendono servizi *on-line* marginali rispetto alla missione, riducendo perciò l'effettivo vantaggio del ricorso alla rete.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Quaderno AIPA *I servizi in rete sui siti web dell'amministrazione centrale italiana*, Ottobre 2001, n.6.

È necessario anche rafforzare le funzioni di ascolto dell'utenza, ancora troppo poco considerata.

5. Le Tecniche Tipiche della Ricerca Sociale. Ancora un esempio pratico

Il Sistema di Comunicazione *web* dell'URP della Regione Campania è stato pensato allo scopo di facilitare l'accesso agli atti della Regione, l'esercizio dei diritti di cittadinanza, il reperimento di informazioni circa le possibilità lavorative, le politiche di promozione e riqualificazione del territorio e sociali, l'accesso diretto ai servizi della Regione.

"Attraverso un sito *web* che non sia autoreferenziale ciò che si genera sono processi comunicativi".¹²

E' partendo da questa considerazione che la scelta dell'URP campano è stata quella di affidare la realizzazione del proprio Sistema di Comunicazione *web* a Comunicatori Pubblici.

Il progetto è nato avendo il cittadino in mente.

L'esigenza di superare la barriera che spesso caratterizza e penalizza l'interfaccia tra l'utente e le applicazioni *web* non è stata interpretata come un problema a sé stante, ma come uno dei fattori di qualità di un Sistema *Web*, sui quali fondare il progetto.

Pertanto, l'obiettivo è stato, fin dall'inizio, quello di fornire un servizio a valore aggiunto al cittadino; un servizio che tenga in considerazione l'unicità di ogni cittadino/utente e che si adatti ad essa.

Il giudizio circa la qualità del servizio è in parte determinato dalla percezione che avverte l'utente nel momento in cui lo consuma, e dalla quale ha origine e filtra anche l'immagine che l'ente si costruisce.

La qualità in tal senso non è stata vista come traguardo, ma come processo continuo di implementazione e controllo della stessa.

Occorreva scoprire ed adottare una nuova e diversa modalità operativa per la realizzazione di un Sistema *web*, un nuovo modo di fare interfaccia.

Nell'ottica della comunicazione, il calcolatore non poteva essere più semplicemente un sistema che lavora da solo sui dati forniti, ma un agente intelligente capace di cooperare, che fosse in grado di comunicare.

La valutazione del lavoro svolto è stato uno step indispensabile nel processo di MCQ (Miglioramento Continuo della Qualità)

Il ricorso è stato congiunto sia a molteplici tecniche operative sia alla realizzazione di schede e materiali di supporto che facessero da core degli strumenti (moduli) adoperati per ottenere, tra l'altro, dei prodotti per l'analisi dell'usabilità pronti al riuso e ad essere adattati in differenti contesti operativi.

L'indagine è stata condotta da un lato seguendo il metodo profili e scenari, dall'altro coinvolgendo direttamente gli utenti del sito in un test di usabilità, proposto unendo un approccio basato sulla semplice osservazione e sull'ascolto (*thinking aloud*), con uno sulla cooperazione (valutazione cooperativa); infine è stato somministrato anche un questionario di valutazione di usabilità.

Un approfondito studio dei risultati e un accurato lavoro di *task analysis* hanno contribuito ad individuare le criticità, le difficoltà dell'utente, le relative cause e quindi i miglioramenti apportabili alla qualità dell'interazione tra il cittadino e l'istituzione.

¹² Ginestra D. G.- Ginestra G., *La valenza strategica della comunicazione istituzionale nel cambiamento della pubblica amministrazione*, op. cit., pag. 144.

I moduli adoperati per la sperimentazione sono stati:

- Caratteristiche Sistema *Web*
- Autointervista Accessibilità
- Profili e Scenari
- Test di Usabilità con gli utenti
- Questionario di Usabilità

Ciascun modulo costituisce un'analisi a se stante e si suddivide a sua volta in più attività per ciascuna delle quali sono state impegnate, secondo le specificità del caso, le diverse professionalità del gruppo di lavoro

Il modulo Caratteristiche *Web* serve ad ottenere uno sguardo d'insieme sulle proprietà tecniche del sistema *Web*: specifiche tecniche e proprietà di interazione.

Il modulo Autointervista accessibilità è uno strumento che si propone di indagare, uno per uno, i punti di controllo, divisi per priorità WAI delle Linee Guida WCAG 1.0 del W3C.¹³

I moduli direttamente connessi con l'usabilità sono gli ultimi tre.

Modulo Profili e Scenari

Il modulo dei Profili-utente e degli Scenari d'uso prevede, come passo preliminare, l'analisi dei log, per indagare il traffico e la domanda dei visitatori del sito (pagine visitate, informazioni cercate, percorsi seguiti).

Da qui la profilazione dell'utenza, e l'ideazione degli scenari d'uso

L'ultimo passo del modulo prevede l'individuazione e l'analisi dei problemi emersi.

Modulo *Test* di Usabilità con gli utenti

Si avvale di una tabella dei compiti e dei tempi e di una scheda.

Si parte, prima di tutto, dalla scelta delle metriche da adoperare per il *test*. Successivamente, si realizza il prototipo della scheda del test passando quindi alla scelta dei compiti da sottoporre e dei tempi e degli *step* necessari al completamento del compito.

Infine, dopo la somministrazione si può procedere all'analisi dei dati.

Questionario di Usabilità

Il modulo dedicato al Questionario di Usabilità parte dalla definizione del macromodello e dalla conseguente scheda di questionario.

Si basa su *items* disposti in batterie Likert per valutare l'efficacia, l'efficienza e la soddisfazione d'uso (ISO).

La somministrazione del questionario e la conseguente analisi dei dati stimano la raggiungibilità degli obiettivi con il minor spreco di risorse e con il maggior gradimento da parte dell'utente finale.

La molteplicità di tecniche adoperate ha fatto individuare criticità che, diversamente, non sarebbero emerse.

Nel caso del riuso, sarà possibile conseguire un notevole risparmio di tempo, determinato innanzi tutto dal fatto che molte delle attività (redazione prototipi, schede, etc.) non sono da replicare *ex-novo*, ma solo da migliorare e ancora dal fatto che si potranno adoperare singoli moduli per specifiche esigenze.

Buoni i risultati ottenuti attraverso Profili e Scenari che ha dimostrato di essere una valida metodologia (in particolare per il riuso), oltre che una tecnica per integrare i risultati ottenibili

¹³ Qualcuno potrebbe osservare che fin dal 24 giugno 2003 esiste una bozza semi-ufficiale del documento contenente le WCAG 2.0, tuttavia passerà ancora un po' di tempo prima che diventi una raccomandazione ufficiale del W3C.

Nelle nuove linee guida si affronta in modo diretto il rapporto fra accessibilità ed usabilità introducendo i concetti di *Utilizzabilità* (che viene definito come utilizzabilità di tutti gli elementi dell'interfaccia in modo efficace da qualsiasi utente) e *Comprensibilità* (di controlli e contenuto), tuttavia il dibattito è ancora molto forte poiché introducono una serie di elementi e di concetti non condivisi da molti esperti del settore.

Sembra allora opportuno, allo stato attuale, continuare a rivolgere i propri sforzi verso delle Linee Guida che offrono maggiori garanzie scientifiche.

attraverso un *test* di usabilità classico (che a nostro avviso, almeno nella prima ispezione, risulta indispensabile).

Un cittadino che riesce ad ottenere servizi *on-line* di qualità con tempi di interazione estremamente ridotti, commettendo pochi o nessun errore, che non deve mai – o quasi – ricorrere ad aiuto o assistenza e che riesce ad apprendere facilmente tutte le funzionalità esistenti ed intuitivamente le nuove implementate, è sicuramente un cittadino che può ricavare una sensazione di soddisfazione proveniente dal servizio fruito.

Anche i vantaggi che si hanno nell'immediato futuro sono comunque notevoli, tra cui la riduzione dei tempi di sviluppo, degli interventi e dei costi di manutenzione, degli interventi e dei costi di assistenza.

6. Conclusione

I siti della P.A. dal punto di vista tecnologico, informatico, sono pensati dai progettisti in relazione ai loro bisogni e competenze.

L'utente immaginato dal progettista è quasi sempre distante dal reale. Le persone che hanno intenzione di entrare e cercano di interagire in un sito incontrano difficoltà tali da venire respinti e dissuasi.

I siti della P.A. dal punto di vista dei contenuti, la loro organizzazione e le priorità di uso riflettono l'organizzazione e la cultura del sistema che li produce, piuttosto che i bisogni, la cultura e gli obiettivi propri degli utenti esterni.

Questa discrasia è particolarmente evidente nei siti istituzionali, dove l'organizzazione delle conoscenze coincide con le modalità di organizzazione delle diverse amministrazioni piuttosto che con il modo di pensare dei cittadini.

L'utente deve quindi farsi carico della comprensione del funzionamento del sistema con cui interagisce.

Errori evitabili se si cominciasse ad affrontare l'implementazione delle ICT nella P.A. come una questione comunicativa.

Occorre certamente cominciare a pensare, costruire, agire, organizzarsi per comunicare, per interagire, per coinvolgere.

Non serve avere una casa di vetro se poi il contenuto è interpretabile solo da noi stessi.

Se è vero che occorre semplificare il linguaggio burocratico, perché troppo autoreferenziale e criptico, per essere compresi, per comunicare, per essere veramente trasparenti è vero pure che necessita semplificare l'interazione e la fruizione dei servizi, per non correre il rischio di (ri)cadere in una sorta di burocrazia tecnologica¹⁴.

La costruzione di "belle vetrine" graficamente ed esteticamente ineccepibili (forse...) ma con poca "intelligenza" e scarsa "umanità" dentro è preferibile mandarla altrove: altra è la missione della Pubblica Amministrazione.

¹⁴ Si usa volutamente il termine *burocrazia* nel comune senso deteriore che oggi lo connota appunto come negatività, pur consapevoli dell'origine nobile dell'accezione (della funzione), da molti però dimenticata, e che, per molti amministratori, forse, sarebbe il caso di riscoprire.

Pubblici concorsi e progressioni interne nel pubblico impiego contrattualizzato.

L'accesso ai pubblici uffici¹ avviene per concorso pubblico, secondo quanto solennemente stabilito dall'art. 97, co. 3°, Cost. I concorsi sono procedimenti amministrativi complessi,² articolati in una pluralità di fasi, che autorevole dottrina ha inquadrato tra i procedimenti dichiarativi e, in particolare, tra i c.d. procedimenti amministrativi di accertamento contraddistinti dal c.d. "acclamamento di dati fattuali" (verifica della preparazione e professionalità del candidato) cui consegue l'attribuzione di una "qualità giuridica" (idoneità o inidoneità a seguito della valutazione delle prove affrontate), per cui i vari tipi di esame costituiscono: "accertamenti di attitudini, di conoscenze scientifiche o professionali, di capacità tecniche, o culturali, a seconda dei casi".³

Siffatto procedimento è finalizzato a dare attuazione ai fondamentali principi costituzionali della legalità⁴, imparzialità⁵ e buon andamento⁶ dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.)⁷, nonché a consentire l'accessibilità di questi ultimi a chiunque sia fornito dei prescritti requisiti di legge, attraverso la realizzazione di pubblici concorsi volti ad individuare, tra una pluralità di candidati, i più meritevoli (artt. 3, 51 e 97, 3° co., Cost.). Esiste, dunque, il primario interesse pubblico⁸ all'accertamento documentato della professionalità dei dipendenti che devono ricoprire pubblici uffici o pubblici incarichi in seno all'Amministrazione pubblica.⁹

* Lorenzo Ieva è dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia. Si noti che l'articolo è già stato pubblicato in LexItalia.it – Riv. Internet dir. pubbl., n. 6, 2004 [www.lexitalia.it].

¹ Sul "pubblico impiego", cfr.: M. S. GIANNINI, (voce) *Impiego pubblico. a) Profili storici e teorici*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 293 ss; L. RAINALDI, (voce) *Impiego pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 144 ss; F. CARINCI, *La riforma del pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 189 ss; F. CARINGELLA – R. MARINO, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1999; F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, II ed., 2000; M. CLARICH – D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 2000; M. DELL'OLIO – B. SASSANI (a cura di), *Amministrazione pubblica, lavoro, processo*, Milano, 2000; C. VIDETTA, (voce) *Impiego pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I agg., Torino, 2000, p. 323 ss; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 2000; G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Milano, III ed., 2000; S. CASSESE, *Il personale*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 2000, p. 241 ss; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, tomo II, Milano, 2001, p. 929 ss; E. A. APICELLA, (voce) *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Enc. dir.*, vol. V agg., Milano, 2002, p. 602 ss; S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Dir. amm. gen.*, Tomo I, Milano, II ed., 2003, p. 373 ss. Per un'ampia rassegna bibliografica, vedi: V. TALAMO, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: scritti e giurisprudenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2003, p. 639 ss.

² Sul "procedimento amministrativo", essenzialmente, cfr.: R. VILLATA – G. SALA, (voce) *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 574 ss; F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo (commento organico alla legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Napoli, 1998; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Dir. amm. gen.*, Tomo II, Milano, 2000, p. 927 ss; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, tomo II, Milano, 2001, p. 1221 ss; P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, vol. II, Milano, VI ed., 2001, p. 47 ss.

³ In tal senso, espressamente, cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, II ed., 1993, p. 484.

⁴ Cfr. L. CARLASSARE, (voce) *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990.

⁵ Cfr. F. SATTA, (voce) *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989; U. ALLEGRETTI, (voce) *Imparzialità e buon andamento*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 131 ss; G. ARENA, (voce) *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. XXXI, Roma, 1995.

⁶ Cfr. P. CALANDRA, (voce) *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1989.

⁷ Sull'organizzazione amministrativa, cfr.: M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; M. NIGRO, (voce) *Amministrazione pubblica (Organizzazione giuridica dell')* in *Enc. giur.*, vol. II, Roma, 1988; G. DI GASPARE, (voce) *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, p. 513 ss; M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, II ed., 2000, p. 35 ss. Sulle tecniche di organizzazione cfr. R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, 1996.

⁸ Sulla nozione di "interesse pubblico", nei lineamenti essenziali, cfr.: M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1993, p. 113 ss e D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, p. 25 ss. Sul tema, *amplius*, vedi: L. MIGLIORINI, *Alcune considerazioni per un'analisi degli interessi pubblici*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1968, p. 274 ss; E. CANNADA BARTOLI, (voce) *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, p. 1 ss; A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 57 ss; M. STIPO, *Osservazioni in tema di poteri ed interessi pubblici*, in *Arch. giur.*, 1985, p. 225 ss; V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in AA. VV., *Scritti in on. di M. S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, p. 367 ss; F. FRATTINI, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, in *Cons. St.*, 1991, II, p. 1763 ss; S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in*

La partecipazione alle procedure concorsuali è aperta a tutti coloro che posseggano i requisiti generali di idoneità ed i requisiti speciali di preparazione professionale, previsti a seconda del tipo di impiego e stabiliti dalla legge e dai regolamenti.

Più precisamente, vengono in evidenza “gare pubbliche”, le cui “regole del gioco” sono prestabilite in via generale allo scopo di consentire un “corretto” e “leale” confronto tra una pluralità di candidati aspiranti al medesimo posto; mentre, i criteri di verifica sono estrapolati dalle discipline specialistiche di settore. In una consimile situazione, l’interesse pubblico è direttamente individuato dalla legge, la quale impone, per l’appunto, l’espletamento di una procedura di concorso, pubblica e trasparente, per la selezione dei soggetti da assumere nei ranghi della P. A.; di contro, all’autorità pubblica esaminatrice è fatto obbligo di esprimere valutazioni tecniche¹⁰ sulle prove di esame e null’altro.

Le forme concorsuali di assunzione presso gli uffici pubblici sono regolate:

- da norme costituzionali (art. 51, 1° co., Cost.; art. 97, 3° co., Cost.; art. 98, 1° co., Cost.);
- da norme giuridiche di rango primario (art. 2, co. 1, lett. c), n. 4), l. n. 421 del 1992; art. 35 d.lgs n. 165 del 2001);
- da norme giuridiche di rango secondario (d.P.R. n. 487 del 1994, come mod. dal d.P.R. n. 693 del 1996 e dal d.P.R. n. 246 del 1997, salvo adozione di specifici regolamenti per singola Amministrazione, ex art. 45, co. 11, d.lgs n. 80 del 1998¹¹).

Va chiarito che la stessa legge delega n. 421 del 1992, all’art. 2, ha previsto, tra i criteri direttivi, che siano le fonti normative a disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure di selezione del personale.¹² Mentre, l’art. 11, co. 4, della legge n. 59 del 1997¹³, che ha delegato il governo ad emanare ulteriori disposizioni al fine di completare il processo di contrattualizzazione del pubblico

Italia, in *Dir. e soc.*, 1992, p. 223 ss; M. R. FERRARESE, *Argomenti e interessi nei processi di decisione giuridica*, in *Soc. dir.*, n. 2, 1994, p. 151 ss.

⁹ Cfr.: G. ZANOBINI, (voce) *Amministrazione pubblica*; b) *Nozione e caratteri generali*, in *Enc. dir.*, vol. II, 1958, p. 233 ss; nonché E. CASSETTA – S. FOÀ, (voce) *Pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I agg., Torino, 2000, p. 436 ss. Inoltre, vedi i manuali più autorevoli: A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, XV ed., 1989, p. 187 ss; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, III ed., 1993, p. 3 ss; P. VIRGA, *Diritto amministrativo. I principi*, vol. I, Milano, V ed., 1999, p. 3 ss; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 2001, p. 521 ss.

¹⁰ Sulla discrezionalità tecnica, *in primis*, cfr.: M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, p. 54 ss e F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, tomo II, Milano, 2001, p. 1105 ss. Inoltre, *amplius*, vedi: M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939; P. VIRGA, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus*, 1957, p. 95 ss; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull’amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, p. 371 ss; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 685 ss; D. DE PRETIS, *Valutazioni amministrative e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; A. CARIOLA, *Discrezionalità tecnica ed imparzialità*, in *Dir. amm.*, n. 3, 1997, p. 469 ss; A. TRAVI, *Valutazioni tecniche e istruttoria del giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, n. 11, 1997, p. 1262 ss; D. DE PRETIS, *I vari usi della nozione di discrezionalità tecnica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 1998, p. 331 ss; M. E. SCHINAIA, *Il controllo del giudice amministrativo sull’esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 1999, p. 1101 ss; F. G. SCOCA, *La discrezionalità tecnica nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1045 ss; S. BACCARINI, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2001, p. 80 ss; F. CINTIOLI, *Consulenza tecnica d’ufficio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in *Cons. St.*, n. 11, 2000, II, p. 2371 ss; L. IEVA, *Valutazioni tecniche e decisioni amministrative*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, n. 1, 2001, p. 65 ss e in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 11, 2000 [www.lexitalia.it]; P. LAZZARA, *“Discrezionalità tecnica” e situazioni giuridiche soggettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2000, p. 212 ss; M. PROTTO, *La discrezionalità tecnica sotto la lente del G. A.*, in *Urb. e app.*, n. 8, 2001, p. 866 ss; G. SAPORITO, *Discrezionalità tecnica e buona amministrazione*, in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 12, 2001 [www.lexitalia.it]; S. VINTI, *Valutazioni comparative e sindacato giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2002, p. 520 ss; D. DE CAROLIS, *Brevi considerazioni sull’accesso al “fatto” da parte del giudice amministrativo mediante il sindacato sulla discrezionalità tecnica*, in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 9, 2002 [www.lexitalia.it]; L. IEVA, *Potere tecnico-discrezionale della P. A. e sindacato del giudice amministrativo: profili teorici ed applicativi*, in *Foro amm. – C. d. S.*, n. 10, 2002, II, p. 2665 ss; S. TARULLO, *Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l’ottica comunitaria ed i profili evolutivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2002, p. 1385 ss.

¹¹ L’art. 45, co. 11, d.lgs n. 80 del 1998 ha previsto che: “In materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 e successive modificazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dall’art. 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal presente decreto, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell’ambito dei rispettivi ordinamenti”. In sostanza il d.lgs n. 80 del 1998 consente alle PP. AA. di derogare al d.P.R. 487 del 1994 ponendo diverse norme regolamentari nell’ambito dei propri “ordinamenti”. Il termine “ordinamento” evoca comunque l’adozione di atti regolamentari e non certo di contratti collettivi.

¹² Secondo l’art. 2 (*Pubblico impiego*), co. 1, lett. c), ult. parte, l. n. 421 del 1992: “Sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell’ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie: [...] 4) i procedimenti di selezione per l’accesso al lavoro e di avviamento al lavoro”.

¹³ Nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall’art. 7, co. 1, l. n. 127 del 1997 e dall’art. 1, co. 14, l. n. 191 del 1998.

impiego, ha sostanzialmente ribadito la vigenza del principio di “regolazione” normativa primaria e subprimaria delle procedure concorsuali, nella misura in cui ha richiamato i principi scolpiti negli artt. 97 e 98 Cost. e quelli già enunciati dall’art. 2 della l. n. 421 del 1992, importandone la modificazione esclusivamente al fine di estendere l’applicazione delle disposizioni civilistiche e lavoristiche in materia di “rapporto di lavoro”.¹⁴

In sostanza, la contrattazione collettiva non risulta affatto legittimata, sulla base delle norme positive appena menzionate, a prevedere criteri e modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, sia interne, che *a fortiori* esterne all’Amministrazione.

La contrattazione collettiva, invece, si occupa, ai sensi dell’art. 40, co. 1, del d.lgs n. 165, di tutte le materie relative al rapporto di lavoro già instaurato ed alle relazioni sindacali e non deve certamente occuparsi – come nella prassi è accaduto – delle procedure di reclutamento, che sono per l’appunto riservate alla legge ed ai regolamenti.

Ciò premesso, va osservato che, in base alle norme positive, le pubbliche amministrazioni possono assumere il personale di cui abbiano necessità, avvalendosi dei seguenti meccanismi giuridici:

- 1) concorsi pubblici esterni;
- 2) concorsi riservati interni (altrimenti detti: procedure di riqualificazione, procedure selettive, progressioni in carriera, *et similia*).

I “pubblici concorsi” e le “procedure selettive interne” sono poste in un ordine che vede i primi come regola generale ed i secondi come eccezione.

Il pubblico concorso costituisce la regola generale e fondamentale per l’accesso al pubblico impiego prevista direttamente dall’art. 97, 3° co., Cost.¹⁵ Esso costituisce una procedura formalizzata mirata all’accertamento tecnico della preparazione dei candidati dimostrata in un contesto di pubblica e trasparente competizione, attraverso l’esperienza di talune prove comparative e/o selettive.

La disciplina positiva del pubblico concorso, in sostanza, riprende dalle disposizioni costituzionali l’impostazione di base, sviluppandone i contenuti nella direzione della realizzazione di una selezione realmente imparziale, professionale e funzionale alla acquisizione ed alla valorizzazione delle migliori risorse umane.

La procedura di riqualificazione, invece, costituisce un procedimento amministrativo di valutazione interna a ciascuna Amministrazione, che svolge la funzione di assicurare un avanzamento esclusivamente al personale che ricopra una posizione inferiore a quella posta in selezione, ma che pure sia in possesso del titolo di studio e delle qualità per poter ricoprire la posizione superiore. Dunque, si tratta di un sistema di reclutamento privilegiato, che consente ai dipendenti interni di poter avanzare ad una qualifica superiore.

Tutte le procedure selettive (esterne ed interne), ai sensi dell’art. 35, co. 3, del d.lgs n. 165 del 2001, si conformano ai seguenti principi:

¹⁴ Secondo l’art. 11, co. 4, l. n. 59 del 1997 (c. d. Bassanini): “[...] il Governo [...] si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 [...], nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi: a) completare l’integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell’impresa [...]”.

¹⁵ Sul concorso pubblico, vedi: P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 2000, in part. p. 49 ss; M. AMENDOLA, (voce) *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, p. 613 ss; N. ASSINI – M. SOLINAS, (voce) *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, 1988; M. LIPARI, *I profili generali del procedimento concorsuale*, in *Dir. & formazione*, n. 1, 2003, p. 105 ss; L. LEVA, *Sulla obbligatorietà della motivazione delle valutazioni tecniche espresse dalle commissioni giudicatrici sulle prove di esame nei concorsi pubblici* (commento a C. d. S., sez. VI, 30 aprile 2003 n. 2331), in *Foro amm. – C. d. S.*, n. 5, 2003, II, p. 1682; M. MONTINI, *Concorsi pubblici: una rassegna giurisprudenziale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2003, p. 719 ss. Sulle politiche di reclutamento nel pubblico impiego, *amplius*, cfr. la pregevole e dettagliata analisi di N. NIGLIO, *Le politiche di reclutamento nella P. A. negli anni '90 tra programmazione e blocco delle assunzioni*, in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 3, 2003 [www.lexitalia.it].

- adeguata pubblicità delle selezioni e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità ed assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- decentramento delle procedure di reclutamento;
- composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Va chiarito, poi, che la stessa contrattazione collettiva, a livello di comparto, ha escluso l'ammissibilità di procedure di avanzamento di massa mascherate da percorsi di pseudo-rivalutazione, senz'altro illegittimi o, per meglio dire, nulli sotto il profilo negoziale e illegittimi sotto l'aspetto procedurale-amministrativo (cfr., ad es., il C.C.N.L. "comparto ministeri" anni 1998/2001¹⁶).

La giurisdizione del G.A. in materia di procedure concorsuali interne alla P.A.

La materia del pubblico impiego costituisce oggetto di giurisdizione del giudice amministrativo:

- 1) per i pubblici impiegati a regime pubblicistico (art. 3 d.lgs n. 165 del 2001), con riferimento all'accesso concorsuale all'impiego (giurisdizione di legittimità), allo sviluppo interno della carriera (giurisdizione esclusiva), alla organizzazione e svolgimento del rapporto di lavoro (giurisdizione esclusiva) ivi compresi gli atti di macro-organizzazione e quelli inerenti la gestione del singolo rapporto individuale di lavoro ;
- 2) per i pubblici impiegati a regime contrattualizzato (art. 1 d.lgs n. 165 del 2001), con riguardo all'accesso concorsuale all'impiego (giurisdizione di legittimità), allo sviluppo interno della carriera (giurisdizione esclusiva)¹⁷, alla organizzazione e svolgimento del rapporto di lavoro limitatamente agli atti di macro-organizzazione, ex art. 2, co. 1, d.lgs 165 (giurisdizione esclusiva).¹⁸

In particolare, va osservato che l'art. 63 d.lgs 165 del 2001 (già art. 68 d.lgs n. 23 del 1993 succ. mod.) ha operato la devoluzione delle controversie inerenti ai rapporti di lavoro contrattualizzati dal giudice amministrativo (ex art. 7, co. 2°, l. n. 1034 del 1971) al giudice ordinario del lavoro (ai sensi dell'art. 63, co. 1, 2 e 3, d.lgs n. 165 del 2001), eccettuati: a) gli atti di macro-organizzazione (art. 2, co. 1, d.lgs n. 165); b) le procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti (art. 63, co. 4, d.lgs n. 165).

Va precisato che, per procedura concorsuale finalizzata all'assunzione, deve intendersi sia quella pubblica-esterna (giurisdizione di legittimità), sia quella riservata-interna (giurisdizione esclusiva).¹⁹

¹⁶ C.C.N.L. 16.2.1999 "Comparto Ministeri", pubblicato in G. U. 25.2.1999 n. 46, s. o.

¹⁷ Secondo la tesi preferibile, la giurisdizione del G. A. in materia di procedure concorsuali interne è di tipo esclusivo, poiché l'attribuzione della giurisdizione esclusiva fatta dall'art. 7, co. 2°, l. n. 1034 del 1971 (che richiama l'art. 29 r. d. n. 1054 del 1924 e l'art. 4 del r. d. n. 1058 del 1924) sulle controversie in materia di *pubblico impiego* è generale; mentre, l'art. 63 del d.lgs n. 165 del 2001 effettua la devoluzione al G. O. delle controversie già assegnate al G. A. (in sede di giurisdizione esclusiva) ad esclusione di quelle di cui al 4° comma dell'art. 63 cit., che quindi vanno qualificate, quanto alla tipologia (giurisdizione di legittimità o giurisdizione esclusiva), secondo il regime previgente, poiché il legislatore non effettua alcuna nuova rideterminazione della tipologia di giurisdizione, ma semplicemente rinvia *per relationem* a quanto previsto in precedenza.

¹⁸ Sulla competenza del G. A. in materia dei c. d. atti di macro-organizzazione, i quali determinano le linee ed i principi fondamentali dell'organizzazione degli uffici, la giurisprudenza è costante. Da ultimo, cfr. Cass., sez. un., 17.4.2003 n. 6220, in *Giur. it.*, n. 11, 2003, p. 2164 ss e in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2003, p. 1287 ss, con commento di G. DELLA CANANEA, *Giudice amministrativo e giurisdizione sulle regole*.

¹⁹ Sulla giurisdizione del G. A. in materia di procedure concorsuali interne, *amplius*, cfr. L. IEVA, *La giurisdizione del giudice amministrativo sulle procedure concorsuali interne nel pubblico impiego contrattualizzato*, in *Foro amm. - C. d. S.*, n. 1, 2004, II, p. 243 ss.

In questa sede vanno esaminati i profili problematici inerenti alla giurisdizione sulla materia delle procedure concorsuali, che appartiene al giudice amministrativo per una pluralità di motivi.

Come già osservato, la riserva di giurisdizione al G.A. è stabilita, *expressis verbis*, dall'art. 63, co. 4, del d.lgs n. 165 del 2001 (già art. 68 del d.lgs n. 29 del 1993 succ. mod.).

In dettaglio, l'articolo citato espressamente dispone che: "Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...]". La dizione utilizzata è quella di "procedure concorsuali", terminologia questa che è sicuramente più ampia rispetto a quella di "concorso pubblico" e appare idonea a ricomprendere, da un punto di vista sia logico-giuridico che etimologico, le espressioni di "concorso interno" e similari (es.: procedura di riqualificazione, progressione verticale od orizzontale, etc.).

Il legislatore ha inteso fare riferimento a qualsivoglia procedura comparativa o selettiva, che, in base a vigenti norme giuridiche o contrattuali collettive, determini una nuova assunzione, per tale dovendosi intendere qualsiasi avanzamento in carriera o progressione economica, cui corrisponda, un nuovo inquadramento in pianta organica²⁰, previa stipulazione di un nuovo contratto individuale di lavoro con attribuzione di mansioni e di funzioni superiori a quelle precedentemente svolte.

Apparsa subito pacifica la competenza del G.A. a giudicare in materia di concorsi pubblici (esterni), la sintetica formulazione del testo normativo (procedure concorsuali) ha, però, dato adito ad una vivace controversia dottrina e giurisprudenziale in ordine al riparto di giurisdizione tra G.A. e G.O., con riferimento ai concorsi riservati (interni).

Al centro del dibattito, c'è la difficile interpretazione dei seguenti tre articoli del d.lgs n. 165 del 2001:

- art. 35 (Reclutamento del personale) richiama la nozione imprecisa di "procedura selettiva", senza indicare quali siano le tipologie possibili;
- art. 52 (Disciplina delle mansioni) parla di mansioni ascrivibili alla qualifica acquisita per effetto di "procedure concorsuali o selettive";
- art. 63 (Controversie relative ai rapporti di lavoro), che utilizza il concetto parimenti generico di "procedure concorsuali".

I testi normativi non fanno riferimento alla nozione classica di concorso pubblico, bensì ad espressioni più ampie e generiche che sembrano supporre l'esistenza di alternative metodologie di reclutamento e cioè i concorsi interni all'Amministrazione.

In realtà, la possibilità di realizzare "procedure di avanzamento di inquadramento interne" sembra essere supposto dal legislatore, ma mai espressamente dichiarato, quasi per una sorta di "pudore normativo" nei confronti della regola assoluta del concorso pubblico scolpita, a chiare lettere, nell'art. 97, co. 3°, Cost.

Infatti, la legittimità costituzionale dei concorsi interni – a legislazione vigente – appare assai dubbia.²¹ Ben diverso sarebbe un sistema basato su "vere carriere", che però dovrebbe essere definito interamente dalla legge, così come accade per il pubblico impiego rimasto a regime pubblicistico.

Il vecchio orientamento della Cassazione sul riparto di giurisdizione: critiche.

²⁰ Ad esempio, secondo la più recente *pianta organica* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, d.P.C.M. 10.4.2001, pubblicata in G. U. 23.7.2001 n. 169, s. o. per ciascuna posizione (es.: C1, C2 e C3) sono previsti distinti contingenti di personale. Analogamente, cfr., *ad exemplum*, la *pianta organica* del personale amministrativo dell'Avvocatura di Stato d.P.C.M. 22.12.2000, in G. U. 28.2.2001 n. 49 e la *pianta organica* del personale dell'Amministrazione autonoma degli Archivi notarili d.P.C.M. 8.2.2001, in G. U. 11.4.2001 n. 85.

²¹ Sul punto, *ex multis*, cfr. C. Cost. 16 maggio 2002 n. 194, in *Foro it.*, n. 1, 2003, I, p. 22 ss e in *Foro amm. - C. d. S.*, n. 9, 2002, I, p. 1991 ss, con l'illuminante commento di R. CAVALLA PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*.

La Corte Suprema di Cassazione, in merito al riparto di giurisdizione sulla materia dei concorsi interni, ha mutato più volte orientamento.

Va evidenziato come la Cassazione sia costretta ad individuare il corretto riparto di giurisdizione tra G. A. e G. O., in merito alle progressioni interne di carriera, pur essendo stato chiarito, più volte, dalla Corte costituzionale²² che esse sono costituzionalmente illegittime e che determinano la stipulazione di contratti individuali di lavoro nulli.

In un primo tempo, le sezioni unite della Cassazione 22 marzo 2001 n. 128²³, 10 dicembre 2001 n. 15602²⁴, 21 febbraio 2002 n. 2512²⁵ hanno statuito la giurisdizione del G.O. sulla base dell'assunto per il quale le c. d. progressioni stabilite dalla contrattazione collettiva non costituiscono nuove assunzioni, ma soltanto "sviluppi professionali di carriera", che trovano origine in un bando, atto negoziale, il quale, a sua volta, è agganciato ai poteri gestionali del rapporto di lavoro nella piena disponibilità della P.A., quale soggetto abilitato a disporre dei poteri di privato datore di lavoro (art. 5, co. 2, d.lgs n. 165 del 2001).

Invero, le conseguenze di un siffatto modo di ragionare non si sono fatte attendere ed hanno innescato una serie infinita di controversie, che vanno dalla impugnativa di discutibili procedure di progressione dei dipendenti alle questioni di inquadramento connesse allo svolgimento protratto nel tempo di mansioni superiori.

Una concezione questa veramente molto lontana dalla impostazione tradizionale e dal dettato costituzionale (art. 97 Cost.), che non ha retto ai rilievi critici della dottrina più accorta²⁶ e della stessa giurisprudenza costituzionale.

Il Giudice delle leggi, con la ordinanza del 4 gennaio 2001 n. 2,²⁷ ha inferto il primo colpo diretto alla interpretazione della S.C. di legittimità. Segnatamente, è stato respinto, per manifesta infondatezza, una particolare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 68 del d.lgs n. 29 del 1993 succ. mod. argomentata proprio sul discrimine di giurisdizione tra G.A. e G.O., basato sulla natura, rispettivamente, pubblica o riservata del concorso. Infatti, per la Corte costituzionale è chiaramente: "[...] erroneo il presupposto interpretativo secondo cui la procedura concorsuale [...] avrebbe differente natura per i concorrenti in quota di riserva e per quelli esterni, trattandosi, viceversa, sia per gli uni che per gli altri, di una procedura concorsuale di assunzione nella qualifica indicata dal bando, in quanto tale ricadente nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo".

²² Sul tema, cfr. V. TALAMO, *Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte costituzionale* (commento a C. Cost. 4 gennaio 1999 n. 1), in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 1999, p. 536 ss.

²³ Pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2002, p. 275 ss: "Sono attribuite all'AGO, ai sensi dell'art. 68, co. 1, d.lgs n. 29/1993, anche le controversie riguardanti procedure finalizzate alla progressione in carriera dei dipendenti interni, le quali, anche se realizzate mediante selezioni di tipo concorsuale, consentono passaggi di qualifica non riconducibili al concetto di assunzione e sono regolate da atti da qualificarsi come atti di gestione espressione della capacità ed esercizio dei poteri del privato datore di lavoro". Cfr. il commento di L. SGARBI, *Le procedure per la progressione di carriera dei dipendenti pubblici*, ivi, p. 276 ss.

²⁴ Pubblicata in *Giur. it.*, n. 10, 2002, p. 1845 ss: "Il bando di concorso riservato al personale interno ed il conseguente svolgimento della procedura selettiva rappresentano atti di gestione del rapporto di lavoro, espressione della capacità e di poteri del privato datore di lavoro, di cui all'art. 5 del d.lgs n. 165/2001. Le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, restando al giudice amministrativo le controversie relative alla procedure concorsuali per l'assunzione di pubblici dipendenti". Cfr. il commento di D. MEZZACAPO, *La giurisdizione in materia di concorsi interni nelle pubbliche amministrazioni*, ivi, p. 1845 ss.

²⁵ Pubblicata in *Il lav. nelle p.a.*, n. 3-4, 2002, p. 587 ss: "E' devoluta al giudice ordinario, siccome attinente alla progressione in carriera nell'ambito di un rapporto di lavoro privatistico già esistente, la controversia promossa per ottenere – previo annullamento del provvedimento di approvazione della graduatoria [...] – un diverso inquadramento in esito ad un concorso interno per titoli [...]". Cfr. il commento di G. GENTILE, *Sul riparto di giurisdizione nei concorsi riservati al personale delle pubbliche amministrazioni*, ivi, p. 589 ss.

²⁶ Sul tema, cfr. V. TALAMO, *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, Milano, 2004. Inoltre, vedi: P. VIRGA, *Progressione verticale mediante procedure selettive*, in *Nuova rass.*, n. 1, 2000, p. 82 ss; V. TALAMO, *Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2001, p. 557 ss; M. MONTINI, *Progressioni in carriera, concorsi aperti agli esterni e "buon senso"*, in *Il lav. nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3-4, 2002, II, p. 578 ss; L. OLIVIERI, *La ricostruzione costituzionalmente legittima delle progressioni verticali*, in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 11, 2002 [www.lexitalia.it]; L. LEVA, *L'illegittimità e la nullità delle pseudo-procedure di riqualificazione del personale nel pubblico impiego*, in *LexItalia.it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 5, 2003 [www.lexitalia.it], nonché in *Riv. amm.*, n. 6/7, 2003, p. 649 ss.

²⁷ Pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2002, p. 275 ss.

Inoltre, una chiara opzione della Corte costituzionale per la giurisdizione del giudice amministrativo la si rileva dalla collaudata giurisprudenza in materia di progressioni in carriera²⁸, la quale ha costantemente dichiarato incostituzionali tutte le leggi (*rectius*: leggine) di inquadramento alla “fascia funzionale” superiore, disposto in deroga al concorso pubblico o comunque a serie procedure selettive, che attribuiscono un peso ponderato a titoli qualificanti e non solo alla anzianità di servizio direttamente o surrettiziamente.

L’inquadramento dei dipendenti pubblici costituisce senz’altro materia di competenza del giudice amministrativo, poiché si discute del “titolo selettivo” che legittima l’attribuzione di funzioni pubbliche ad un cittadino della Repubblica.

Al più, il giudice ordinario può conoscere dello svolgimento di mansioni superiori e, quindi, condannare la P.A. al pagamento delle differenze retributive, ma mai può conoscere del titolo dell’inquadramento (procedura concorsuale), che spetta al giudice amministrativo, ai sensi dell’art. 63, co. 4, del d.lgs n. 165 del 2001.

Il nuovo orientamento delle sezioni unite della Cassazione: la sentenza n. 15403 del 15 ottobre 2003.

Facendo proprie le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale, la S. C. di Cassazione ha mutato radicalmente indirizzo.

Infatti, le Sezioni Unite con la sentenza del 15 ottobre 2003 n. 15403²⁹ – ribaltando quello che sembrava un orientamento consolidato, contrastato soltanto da qualche isolata pronuncia di T.A.R. periferici³⁰ – hanno stabilito che la giurisdizione in materia di concorsi interni *et similia* spetta al giudice amministrativo.

²⁸ Vedi: 1) C. Cost. 16 maggio 2002 n. 194, in *Foro it.*, n. 1, 2003, I, p. 22 ss (e in *Foro amm. - C. d. S.*, n. 9, 2002, I, p. 1991 ss, con commento di R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*); 2) C. Cost. 23 maggio 2002 n. 218, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9, 2002, p. 953 ss; 3) C. Cost. 23 luglio 2002 n. 373, in *Giur. it.*, n. 3, 2003, p. 420 ss; 4) C. Cost. 28 luglio 2003 n. 274, in *Guida dir.*, n. 36, 2003, p. 96 ss; 5) C. Cost. 26 gennaio 2004 n. 34, in *LexItalia - Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 1, 2004 [www.lexitalia.it].

²⁹ Pubblicata in *LexItalia - Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 10, 2003 [www.lexitalia.it], con commento di L. OLIVIERI, *Le selezioni interne come accesso a nuovo posto di lavoro*. La sentenza è riportata, altresì, in: *Guida dir.*, n. 44, 2003, p. 23 ss, con commento di S. MEZZACAPO, *Lo sviluppo di carriera del dipendente pubblico deve essere equiparato a una nuova assunzione*; *Foro amm.-C.d.S.*, n. 10, 2003, I, p. 2868 ss, con commento di M. LASALVIA – E. F. SCHLITZER, *Il revirement della Cassazione sul riparto di giurisdizione in tema di concorsi interni dei dipendenti pubblici*; *Giust. civ.*, n. 12, 2003, I, p. 2719 ss, con commento di M. GENTILE, *Ripensamento delle sezioni unite sul riparto di giurisdizione in materia di procedure selettive nella pubblica amministrazione*; *Corr. giur.*, n. 2, 2004, p. 180 ss, con commento di S. PALMIERI, *Giurisdizione e concorsi interni nel pubblico impiego: le sezioni unite nel solco della Corte costituzionale*; *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004, p. 143 ss, con commento di A. CORPACI, *La Cassazione muta orientamento sulle procedure di progressione in carriera nel settore pubblico*. Sulla questione, inoltre, vedi: G. TRIPI, *La giurisdizione in materia di selezioni interne*, in *LexItalia - Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 12, 2003 [www.lexitalia.it]; A. GARRILLI, *Le controversie sui concorsi e sulla progressione verticale: riparto di giurisdizione, discrezionalità amministrativa e poteri del giudice ordinario*, in *Il lav. nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2003, p. 3 ss; M. PALLINI, *Progressione in carriera dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e tassatività del concorso pubblico*, in *Giust. civ.*, n. 1, 2004, I, p. 69 ss.

³⁰ Cfr., ad esempio, TAR Umbria, 31.5.2001 n. 307, in *Foro amm.*, n. 6, 2001, p. 1698 ss: “Sono devolute alla giurisdizione amministrativa, ai sensi dell’art. 68 comma 4, d.lgs 3 febbraio 1993 n. 29, le controversie relative alle “procedure concorsuali per l’assunzione” di pubblici dipendenti: tale nozione è idonea a ricomprendere anche le procedure concorsuali interne” e TAR Calabria, Catanzaro, 11.3.2002 n. 567, in *www.lexitalia.it*: “Rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo un ricorso con il quale si impugnano gli atti di indizione di una selezione interna per progressione verticale riservata al personale in servizio presso un ente locale, attesa la natura di interesse legittimo della pretesa azionata”. In senso analogo si segnala la seguente pronuncia del G. O.: Trib. Palermo, ord. 19.9.2002, in *Il lav. nelle pubbl. amm.*, n. 1, 2003, p. 134 ss (con nota di M. NICOLOSI), secondo cui: “In applicazione dell’art. 63 del TU n. 165 del 2001, le controversie concernenti le procedure di selezione rivolte a chi è già dipendente dell’amministrazione, preordinate alla copertura di posti nell’ambito di una posizione economica superiore, sono devolute al sindacato del giudice amministrativo, e non a quello del giudice ordinario, dal momento che tali procedure non configurano un atto di gestione del medesimo rapporto di lavoro. Il sistema delle dotazioni organiche di cui al TU n. 165 del 2001, basato sulla precisa corrispondenza fra qualifica e posto in organico, induce ad escludere che il pubblico dipendente abbia un diritto alla progressione verticale. La progressione verticale mediante concorso comporta la novazione oggettiva del rapporto di lavoro. Essa implica l’accesso ad una nuova posizione in pianta organica cui corrispondono nuovi diritti e nuovi doveri. Pertanto, ogni procedura concorsuale finalizzata all’accesso in una determinata qualifica concreta l’accesso ad un nuovo posto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, strutturalmente accostabile alle “procedure concorsuali per l’assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”, che l’art. 63, comma 4 del TU n. 165 del 2001 riserva alla cognizione del giudice amministrativo”.

In particolare, la Suprema Corte osserva, preliminarmente, che l'art. 63, co. 1, del d.lgs n. 165 del 2001 (già art. 68, co. 1, d.lgs n. 29 del 1993 succ. mod.) prevede che siano devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Mentre, il co. 4 dello stesso articolo (già art. 68, co. 4, d.lgs n. 29 del 1993 succ. mod.) dispone che al giudice amministrativo continua ad essere attribuita la giurisdizione generale di legittimità sulle procedure concorsuali.

Esiste, dunque, una chiara distinzione tra il "rapporto di lavoro" già instaurato (materia tipica del giudice del lavoro) e la "procedura concorsuale" che instaura il medesimo rapporto giuridico (materia elettivamente del giudice amministrativo, anche per l'inerenza di interessi pubblici).

In tale solco, secondo la S. C. la previsione dell'art. 35, co. 1, del d.lgs n. 165 del 2001, che prescrive per l'accesso alla P. A. la attivazione di "procedure selettive" finalizzate ad accertare la professionalità richiesta: "deve ritenersi applicabile, in via generale, anche con riferimento all'attribuzione al dipendente di una qualifica superiore (in base alle disposizioni contenute nei contratti collettivi cui rinvia l'articolo 40, primo comma, del medesimo decreto legislativo)", poiché è inconfutabile che: "a norma del successivo articolo 52, primo comma, la qualifica superiore viene acquisita dal lavoratore «per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive»".

A questo punto, la Suprema Corte ricorda il costante insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 1999, n. 194 del 2002, n. 218 del 2002 e n. 373 del 2002), la quale, anche dopo la massiccia privatizzazione dei decreti delegati del 1998, ha continuativamente sostenuto, a spada tratta, che il passaggio a "fasce funzionali" superiori, in qualsiasi modo denominate, in deroga alla regola del pubblico concorso e senza l'adozione di seri criteri selettivi, appare irragionevole e si pone in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

Più precisamente, alla luce dell'intero quadro normativo, come deriva, soprattutto, dalle anzidette sentenze della Corte costituzionale, la Cassazione ritiene, esattamente, di dover mutare indirizzo e considera che essendo: "un imprescindibile presupposto [...] il principio secondo cui, nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, l'accesso del personale dipendente ad un'area o fascia funzionale superiore deve avvenire per mezzo di una pubblica selezione, comunque denominata ma costituente, in definitiva, un pubblico concorso [...]", appare conseguentemente possibile affermare che: "il quarto comma dell'articolo 63 decreto legislativo 165/01, quando riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo «le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni», fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore: il termine "assunzione", d'altra parte, deve essere correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltre tutto, l'accesso nell'area superiore di personale interno od esterno implica, esso stesso, un ampliamento della pianta organica".

In conclusione, il *revirement* della S.C. di Cassazione risulta chiaramente fondato su una prospettiva costituzionalmente orientata della materia del lavoro pubblico, le cui particolarità, legate alla cura degli interessi pubblici, non possono essere dimenticate.³¹

(Segue). L'ordinanza delle sezioni unite della Cassazione n. 18886 del 10 dicembre 2003.

³¹ Cfr. L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino, 2000, p. 551 ss, la quale mostra particolare attenzione per gli aspetti pubblicistici del c. d. pubblico impiego contrattualizzato; nonché cfr. E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Bari, 2003, p. 496-497, il quale, dopo aver evidenziato che: "sembra riaffermato [...] il principio generale della prevalenza della potestà di autorganizzazione della pubblica amministrazione sui connotati privatistici della disciplina del rapporto e, in particolare, dei poteri del datore di lavoro", ulteriormente sostiene che: "la c. d. contrattualizzazione del rapporto di lavoro, pur trasferendone la disciplina dall'area del diritto pubblico a quella del diritto privato, non ha cancellato la principale caratteristica del lavoro pubblico: la funzionalizzazione del rapporto e in specie della prestazione di lavoro alle finalità istituzionali della organizzazione amministrativa".

La successiva ordinanza delle sezioni unite del 10 dicembre 2003 n. 18886³² ha precisato che, in realtà, è la “novazione oggettiva” del rapporto di lavoro a connotare un autentico passaggio di qualifica o di “fascia funzionale” nel senso precisato dal giudice costituzionale.

E' necessario analizzare con attenzione i contratti collettivi nazionali dei diversi comparti e soprattutto i contratti integrativi di singola Amministrazione.³³ Laddove la disciplina negoziale collettiva assegna alle diverse posizioni (indipendentemente dal *nomen juris*) “specifiche competenze professionali”, lì vi è, ad ogni effetto, un mutamento di mansioni e, quindi, una autentica progressione in carriera (es. C1, C2, C3, nel comparto Ministeri). Al contrario, qualora vi sia la attribuzione di un “semplice trattamento economico” superiore (es.: C1S e C3S, nel comparto Ministeri), allora sussiste mera progressione economica.

Pertanto, è possibile sostenere che ogni qual volta il passaggio ad un livello superiore determini, in virtù delle disposizioni normative o contrattuali collettive, l'assunzione di nuovi compiti, l'adempimento di mansioni superiori e l'investitura di responsabilità più elevate viene a realizzarsi un mutamento sostanziale del rapporto di lavoro, anche contrassegnato dalla sottoscrizione di un nuovo contratto individuale, e certamente non una mera progressione economica, qualsiasi sia la denominazione della posizione funzionale attribuita dalla contrattazione collettiva, che invero diverge da contratto a contratto e che segue un gergo sindacale poco giuridico.

(Segue). La sentenza delle sezioni unite della Cassazione n. 1989 del 3 febbraio 2004.

Molto più chiara e precisa è la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 3 febbraio 2004 n. 1989³⁴, la quale ha stabilito che: “Va riconosciuta la giurisdizione (di legittimità) del giudice amministrativo in tutti i casi in cui la controversia investa le singole procedure concorsuali o tenda ad inficiare la graduatoria disconoscendone la legittimità e chiedendone la modifica mentre va riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario allorché si agisca sul presupposto della definitività della graduatoria permanente [...] e allorché, quindi, senza censurare lo svolgimento del concorso ed il relativo atto finale, si faccia valere il diritto alla nomina alla qualifica superiore a cui si aspira, specificamente contestando l'utilizzazione che vien fatta della graduatoria [...]”.

In questa pronuncia, il giudice di legittimità non effettua artificiose distinzioni tra le tipologie di progressione e statuisce la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qual volta sia impugnata una graduatoria (atto amministrativo), che scaturisce dallo svolgimento di un procedura selettiva concorsuale (procedimento amministrativo), iniziato a seguito della pubblicazione di un bando concorsuale (atto amministrativo generale), per la copertura di posizioni funzionali distinte come stabilite in pianta organica (atto amministrativo generale).

Invero, tutta la fattispecie concorsuale è tipicamente amministrativa e deve essere oggetto di scrutinio da parte del G.A. Diversamente, laddove, in effetti, non vi sia una vera procedura concorsuale-selettiva funzionale all'assegnazione di nuove competenze e mansioni, allora sussiste una progressione solo economica frutto di atti di gestione del datore di lavoro (es.: le posizioni “super” nel comparto Ministeri).

³² Cass., sez. un., ord. 10 dicembre 2003 n. 18886, in *LexItalia – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 12, 2003 [www.lexitalia.it], con commento di L. OLIVIERI, *La novazione oggettiva del rapporto di lavoro come regola per il riparto della giurisdizione sulle procedure selettive interne*. Altresì riportata in *Giur. it.*, n. 5, 2004, p. 1064 ss.

³³ Ad esempio, secondo le “specifiche professionali” stabilite dal C.C.N.I. 1998/2001 del Ministero del Lavoro, in riferimento ad ogni posizione giuridica ed economica (C1, C2 e C3) nell'ambito dell'area C, vengono stabilite *competenze professionali distinte* e progressivamente superiori. Di contro, sono definite meramente economiche le progressioni c. d. “super” che attribuiscono le posizioni C1S e C3S, le quali non implicano un mutamento di mansioni. *De jure condendo*, una diversa ristrutturazione “per carriere” implicherebbe, più correttamente, l'approvazione di una legge specifica. Soltanto all'interno di un chiaro quadro normativo potrebbe operare, ad integrazione, la contrattazione collettiva.

³⁴ Cass., sez. un., 3.2.2004 n. 1989, in *Guida lav.*, n. 11 del 12 marzo 2004, p. 81 ss e in *il lav. nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2004, p. 226 ss, con nota di G. MISSERINI.

(Segue). L'ordinanza delle sezioni unite della Cassazione n. 10183 del 26 maggio 2004.

L'ultima pronuncia della Cassazione a sezioni unite, la ordinanza 26 maggio 2004 n. 10183,³⁵ aggiunge un ulteriore tassello al complesso mosaico interpretativo senza però dirimere ogni dubbio in materia.

In tale occasione la Cassazione precisa che sussiste: "a) indubbia giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative a concorsi per soli esterni; b) identica giurisdizione su controversie relative a concorsi misti (restando irrilevante che il posto da coprire sia compreso o meno nell'ambito della medesima area funzionale alla quale sia riconducibile la posizione di lavoro di interni ammessi alla procedura selettiva, perché, in tal caso, la circostanza che non si tratti di passaggio ad area diversa viene vanificata dalla presenza di possibili vincitori esterni, secondo il criterio di riparto originario); c) ancora giurisdizione amministrativa quando si tratti di concorsi per soli interni che comportino passaggio da un'area ad un'altra, spettando, poi, al giudice del merito la verifica di legittimità delle norme che escludono l'apertura all'esterno; d) residuale giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie attinenti a concorsi per soli interni, che comportino passaggio da una qualifica ad altra, ma nell'ambito della medesima area".

Tuttavia, la S.C., in questo caso, omette di considerare che alcuni contratti collettivi (es.: comparto ministeri³⁶ e comparto parastato³⁷) parlano di "aree", mentre altri comparti prevedono le c.d. "categorie" (es.: Regioni ed autonomie locali³⁸ e Sanità³⁹).

Ergo, il giudice non distingue la multiforme realtà della contrattazione collettiva che prevede eterogenei C.C.N.L. di comparto e "fantasiosi" C.C.N.L. di Amministrazione, che peraltro dettano disposizioni assolutamente diverse per le c.d. progressioni.

Infatti, alcuni contratti collettivi statuiscono un completo appiattimento all'interno della "categoria" (es. C.C.N.L. del comparto Regioni ed autonomie locali), per cui può parlarsi di progressioni meramente economiche all'interno della categoria (senza attribuzione di nuove funzioni).

Diversamente, altri contratti collettivi (es. C.C.N.L. del comparto Ministeri) prevedono, all'interno di una stessa "area", sia progressioni giuridiche (es. C1, C2 e C3), cui corrispondono attribuzioni di nuove mansioni e funzioni, che progressioni solo economiche (es. C1S e C3S⁴⁰), rispetto alle quali nessuna nuova competenza o funzione viene assegnata al dipendente.

Inspiegabilmente, quindi, la ordinanza n. 10183 del maggio 2004 contraddice in parte la sentenza n. 1989 del febbraio 2004 e non tiene conto della esistenza di inquadramenti contrattuali diversi a seconda dei comparti.

Laddove il personale suddiviso nelle nove qualifiche funzionali di cui alla l. n. 312 del 1980 è stato "accorpato" in quattro categorie (A, B, C, D), effettivamente, è possibile sostenere che, all'interno della categoria, possa esserci soltanto una progressione economica, anche perché il "legislatore contrattuale" non prevede selezioni, ma semplici valutazioni comparative essenzialmente sulla base delle prestazioni professionali dei dipendenti.

Al contrario, nei comparti in cui il personale è stato reinquadrato in soltanto tre "aree" (A, B, C), in concreto, è possibile desumere la contemporanea esistenza sia delle progressioni giuridiche (es. C2, ex VIII q. f., verso C3, ex IX q. f.) che delle progressioni economiche (es. C1, ex VII q. f., verso C1S, e C3, ex IX q. f., verso C3S). Ciò trova una indiretta conferma nelle previsioni della stessa contrattazione collettiva che stabilisce procedure concorsuali per il passaggio giuridico ed economico (es.: C1 per C2 e C2 per C3) ed una mera valutazione comparativa inerente per lo più alla anzianità di servizio per i passaggi c.d. "Super" (es.: da C1 a C1S).

³⁵ Cass., sez. un., ord. 26.5.2004 n. 10183, in *LexItalia – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 6, 2004 [www.lexitalia.it].

³⁶ Cfr. C.C.N.L. "Comparto Ministeri", quadriennio 1998/2001, pubblicato in G. U. 25.2.1999 n. 46, s. o.

³⁷ Cfr. C. C. N. L. "Comparto enti pubblici non economici", quadriennio 1998/2001, pubblicato in G. U. 13.3.1999 n. 60, s. o.

³⁸ Cfr. C. C. N. L. "Comparto Regioni ed autonomie locali", quadriennio 1998/2001, pubblicato in G. U. 24.4.1999 n. 95, s. o.

³⁹ Cfr. C. C. N. L. "Comparto Sanità", quadriennio 1998/2001, pubblicato in G. U. 19.4.1999 n. 90, s. o.

⁴⁰ E' stata, invece, dimenticata dalla contrattazione la posizione C2S.

In sostanza, ogniquale volta venga attivata una autentica procedura interna di avanzamento, mediante l'espletamento di un procedimento amministrativo concorsuale funzionale alla verifica della idoneità a ricoprire una posizione superiore, deve intendersi che la giurisdizione compete al giudice amministrativo.

Naturalmente, risulta necessario procedere, attentamente, alla analisi dei contratti collettivi (nazionale di comparto ed integrativo di amministrazione, ex art. 40 d.lgs n. 165 del 2001) oggetto di contestazione, non potendosi, in prima battuta – in linea con una concezione del processo amministrativo costituzionalmente orientata,⁴¹ soprattutto in virtù del novellato art. 111 Cost. sul principio del “giusto processo”⁴² e in base al principio comunitario di “effettività della tutela giurisdizionale”⁴³ – denegare il provvedimento cautelare richiesto al G.A. idoneo a salvaguardare interinalmente gli interessi protetti dei ricorrenti,⁴⁴ anche sotto il profilo risarcitorio dei danni procurati.⁴⁵ Infatti, deve ritenersi che la giurisdizione del G.A. in materia di “procedure concorsuali” costituisca la regola generale, ex art. 63 del d.lgs n. 165 del 2001, e che, eccezionalmente, per le sole progressioni meramente economiche inerenti alla gestione del rapporto di lavoro, vi sia giurisdizione del G O.

Conclusioni: il coordinamento tra la giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione.

Una ricostruzione ermeneutica che sia volta ad individuare la soluzione della competenza giurisdizionale con particolare riferimento alla “attribuzione di mansioni superiori e correlate responsabilità” è quella che meglio risulta rispondente al dettato costituzionale.

Costituisce un dato pacifico che la contrattazione collettiva si è mossa in modo molto eterogeneo, a seconda dei comparti, per quanto riguarda il nuovo “ordinamento professionale”, adottando una terminologia variegata e spesso imprecisa, optando, ora per una progressione meramente economica all'interno di ciascuna categoria, ora per una pluralità di tipologie di progressione, cioè sia soltanto economica che anche giuridica, pur sempre dell'alveo di una stessa area.

Non esiste, quindi, una regola generale allo stato della contrattazione collettiva vigente.

⁴¹ Cfr.: M. P. CHITI, *L'influenza dei valori costituzionali sul diritto processuale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 177 ss; A. PAJNO, *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 419 ss; F. LEDDA, *Principi costituzionali di giustizia amministrativa*, in *Jus*, n. 2, 1997, p. 177 ss.

⁴² Sul principio del “giusto processo”, vedi: C. DE ROSE, *Il giusto processo secondo la convenzione europea dei diritti dell'uomo: effetti sull'esercizio della giurisdizione in Italia*, in *Cons. St.*, 1999, II, p. 1925 ss; E. PICOZZA, *Il “giusto” processo amministrativo*, in *Cons. St.*, 2000, II, p. 1061 ss; M. CECCHETTI, (voce) *Giusto processo a) Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. V agg., Milano, 2001, p. 595 ss; G. LEONE, *Brevi note a margine della legge n. 205 del 2000. Un passo avanti verso il “giusto processo amministrativo”?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2001, p. 645 ss; L. IEVA, *Riflessioni sul principio costituzionale del “giusto processo” applicato al giudizio amministrativo*, in *Giust. it – Riv. Internet dir. pubbl.*, n. 1, 2002 [www.lexitalia.it], nonché in *Riv. amm.*, n. 4, 2002, I, p. 311 ss; L. P. COMOGLIO, *Il “giusto processo” civile nella dimensione comparatistica*, in *Riv. dir. proc.*, n. 3, 2002, p. 702 ss.

⁴³ Sul principio di “effettività” della tutela, vedi: R. CARANTA, *L'ampliamento degli strumenti di tutela cautelare e la progressiva “comunitarizzazione” delle regole processuali nazionali*, in *Foro amm.*, 1996, I, p. 2554 ss; M. P. CHITI, *L'effettività della tutela giurisdizionale tra riforme nazionali e influenza del diritto comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 499 ss; M. PROTTO, *L'effettività della tutela giurisdizionale nelle procedure di aggiudicazione di pubblici appalti*, Milano, 1997; R. CARANTA, *Diritto comunitario e tutela giuridica di fronte al giudice amministrativo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 81 ss.

⁴⁴ Cfr.: E. FOLLIERI, *Giudizio cautelare amministrativo ed interessi tutelati*, Milano, 1981; R. GAROFOLI – M. PROTTO, *Tutela cautelare, monitoria e sommaria nel nuovo processo amministrativo*, Milano, 2002; F. LUBRANO, *Il giudizio cautelare amministrativo*, Roma, 2004. Inoltre, vedi: A. DE ROBERTO, *Le misure cautelari nel giudizio amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1987, p. 221 ss; E. FOLLIERI, *La cautela tipica e la sua evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 647 ss; M. SANINO, *Il processo cautelare*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Verso il nuovo processo amministrativo*, Torino, 2000, p. 249 ss; D. DE CAROLIS, *Il nuovo assetto della tutela cautelare*, in F. CARINGELLA – M. PROTTO (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, 2001, p. 181 ss; R. GAROFOLI, *La tutela cautelare degli interessi negativi. Le tecniche del remand e dell'ordinanza a contenuto positivo alla luce del rinnovato quadro normativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 857 ss. Per la manualistica, per tutti, cfr.: F. CARINGELLA, *Giustizia amministrativa. Corso completo*, Napoli, 2003, p. 427 ss; F. CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2003, p. 983 ss.

⁴⁵ Sul punto, cfr. A. ROMANO TASSONE, *Risarcibilità del danno e tutela cautelare amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2001, p. 23 ss.

L'unico dato certo è che, quando la progressione prevista comporta l'attribuzione di mansioni nuove e funzioni superiori, allora la stessa contrattazione collettiva prevede una procedura concorsuale, ex art. 63 d.lgs n. 165 del 2001, per la verifica della idoneità a ricoprire la nuova posizione.

In senso inverso, qualora la progressione risulta meramente economica, in quei soli casi la contrattazione prevede una selezione semplificata, senza l'esperimento di prove selettive di verifica della idoneità.

Pertanto, è coerente con il dettato della Corte costituzionale, la quale, nelle sue sentenze, ha coniato la definizione di "fascia funzionale", che, tra l'altro, non è adottata specificamente da nessun contratto collettivo, proprio per riassumere il concetto base di accesso ad un nuovo posto pubblico riscontrabile – indipendentemente dalle definizioni imprecise date dalla contrattazione collettiva – ogni qual volta vi sia l'attribuzione di nuove mansioni, ossia, per meglio dire, il conferimento di funzioni superiori e di connesse responsabilità.

Per converso, ovviamente, da scartare è l'idea che un dato soggetto una volta "entrato" in una pubblica Amministrazione al livello più basso della gerarchia possa arrivare, esclusivamente per progressione interna, al livello più alto, senza ritenere che egli muti posto di lavoro e, semplicemente, per mera progressione professionale, data la maturata esperienza professionale acquisita nel livello più basso (e magari senza laurea) possa aver imparato a fare il funzionario apicale. E' più che evidente che la mera esperienza professionale forgerà un ottimo dipendente per la qualifica rivestita, ma di certo non formerà affatto, da sola, il funzionario di livello superiore.

Pertanto, sussiste accesso a nuovo posto di lavoro ogni qual volta si accede ad una posizione funzionale che implica mutamento di mansioni e di compiti per il pubblico dipendente.

Dunque, la Suprema Corte sembra adempiere alla propria peculiare funzione di nomofilachia ricercando, nel tessuto di una normativa (sia in quella avente forza di legge, che in quella contrattuale collettiva) quanto mai astrusa e contraddittoria, una nuova idea di pubblico impiego contrattualizzato coerente con i dettami costituzionali.

Un atteggiamento questo che si è andato affermando da qualche tempo, anche al di là del tema specifico della giurisdizione sulle procedure concorsuali interne. Infatti, in altra sede, la Cassazione⁴⁶, *res melius perpensa*, ha affermato che l'attività lavorativa prestata nell'ambito delle PP.AA. assume una connotazione speciale tale da distinguerla dalla attività lavorativa svolta alle dipendenze del datore di lavoro privato, per cui: "Le peculiarità che connotano la disciplina del rapporto di lavoro pubblico "contrattualizzato" sono tali da collocare lo stesso a metà strada tra il modello pubblicistico e quello privatistico".

Ma non è forse meglio tornare – memori di quanto, a suo tempo, profetizzato dal Consiglio di Stato⁴⁷ – ad un pubblico impiego a stampo pubblicistico,⁴⁸ articolato in carriere (dirigenza, vice-

⁴⁶ Cfr. Cass. 6 febbraio 2003 n. 1807, in *Giur. it.*, n. 6, 2003, p. 1244ss.

⁴⁷ Cfr. C. d. S., Ad. Gen., parere 31 agosto 1992 n. 146, in *Foro it.*, 1993, III, p. 4 ss. In particolare il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa affermò che esiste una: "diversità ontologica che distingue il lavoro privato dall'impiego pubblico, e, pertanto, appaiono obiettivamente insuperabili ed ineliminabili", per cui: "la c. d. privatizzazione, se intesa come totale unificazione della disciplina dell'impiego pubblico e del lavoro privato, non appare possibile, anche alla luce delle disposizioni costituzionali in materia (art. 28, 97, 100, 103, 113)", difatti: "vi saranno sempre [...] molti aspetti per i quali la disciplina dell'impiego pubblico risulterà per sua natura differenziata da quella del lavoro privato"; segnatamente: "la diversità strutturale fra l'impiego pubblico e il lavoro privato, che giustifica una più o meno estesa, ma comunque ineliminabile, diversità di regime, deriva da ciò, che in un gran numero di casi la "prestazione lavorativa" richiesta al dipendente pubblico consiste, in tutto o in parte, nell'esercizio di pubbliche funzioni", in un simile contesto: "pare impossibile ridurre la posizione soggettiva della pubblica amministrazione ad un mero interesse economico-privatistico a conseguire l'effettuazione della prestazione lavorativa da parte del dipendente; laddove è preminente l'interesse, pubblicistico e generale, al corretto esercizio delle pubbliche funzioni a vantaggio della collettività", inoltre è possibile osservare che: "anche quando la prestazione lavorativa non comporta l'esercizio, in alcuna forma, di pubbliche funzioni, sta di fatto che la pubblica amministrazione opera per il conseguimento di interessi che trascendono la soggettività delle persone fisiche che ne hanno *pro tempore* la rappresentanza". Ancora il parere del Consiglio di Stato si appunta sul meccanismo della contrattazione collettiva ed osserva che: "la trasposizione dei contenuti degli accordi in una fonte regolamentare [...] sembra indispensabile anche perché gli accordi stessi acquisiscano efficacia normativa *erga omnes*. E' noto che l'art. 39 Cost. prevede precisi vincoli per la stipulazione di C.C.N.L. aventi validità generale, per cui nell'attuale quadro di contrattazione di diritto comune: "al di fuori [...] del quadro rigorosamente disegnato dall'art. 39 Cost. non sembra possibile che un contratto collettivo

dirigenza, carriera impiegatizia e carriera esecutiva) stabilite con chiarezza dalla legge, con temperamenti negoziali collettivi esclusivamente sulla regolazione del “rapporto di lavoro” in senso stretto?

Limitando il discorso al profilo del riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario nella materia del pubblico impiego contrattualizzato – anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 2004 n. 204 che ha determinato il “ritorno” di parte delle controversie in materia di servizi pubblici, urbanistica ed edilizia al giudice ordinario – pare auspicabile ed opportuno, *de jure condendo*, che le controversie riguardanti le procedure concorsuali di accesso e di sviluppo della carriera siano interamente attribuite al giudice amministrativo (in sede di giurisdizione esclusiva), poiché, perlomeno nelle ipotesi dei concorsi pubblici e interni nel settore del lavoro pubblico, prevalgono le situazioni giuridiche soggettive appartenenti al tipo dell’interesse legittimo.

acquisisca per forza propria efficacia normativa *erga omnes*”. Conclude il Consiglio nel senso che: “la “privatizzazione” generale, astratta e globale del pubblico impiego [...] non è obiettivamente possibile, giacché né con interventi puramente nominali né con la contrattualizzazione, si può alterare la sostanza di rapporti giuridici, i quali traggono la loro qualificazione dalla natura pubblica degli interessi che vi sono implicati, dai connessi poteri dell’ente pubblico datore di lavoro e dalle stesse strutture in cui sono inseriti”.

⁴⁸ Sul punto, *amplius*, cfr. A. ROMANO, *Un (eterodosso) auspicio di una almeno parziale controriforma*, in *Il lav. nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2003, p. 265 ss.

ATTUAZIONE E APPLICAZIONE DA PARTE DI ENTI LOCALI E AZIENDE SANITARIE DELLA NORMATIVA SULLA MOBILITA' COLLETTIVA AI SENSI DEL DLGS. 165/2001

*a cura di Chiara Limiti e Giacomo Barbetta**

Il d.lgs. 165/2001 riguardante le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", nella sua più ampia opera di consolidamento delle norme in materia di lavoro pubblico, individua e regola diversi istituti della mobilità del personale. La mobilità della dirigenza con particolare attenzione alla mobilità tra pubblico e privato (articolo 23 bis), la mobilità volontaria (articolo 30) che regola in generale le modalità di realizzazione della mobilità, la cessione di personale (articolo 31), la mobilità all'estero (articolo 32) e la mobilità collettiva (articolo 33).

In particolare a quest'ultima il decreto riserva un ruolo importante in connessione con i processi di privatizzazione e ristrutturazione in corso nel settore pubblico, di gestione e ricollocazione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche, cercando di definirne, nei successivi articoli 34 ("Gestione del personale in mobilità") e 34 bis ("Disposizioni in materia di mobilità del personale"), le procedure e le azioni che consentano di gestirla e di sfruttare le sue potenzialità.

L'articolo 34 obbliga il Dipartimento della funzione pubblica, per le amministrazioni centrali, e le apposite strutture regionali o provinciali, per quelle locali, a redigere le liste del personale in mobilità.

L'articolo 34 bis, invece, impone alle amministrazioni che vogliono indire concorsi per l'assegnazione di posti a tempo indeterminato, di comunicare preventivamente le posizioni che si intendono ricoprire, così da consentire agli organi preposti di verificare se vi sia, nelle liste di mobilità, personale rispondente alle necessità dell'amministrazione.

Infatti l'articolo 34 bis del d.lgs. 165/2001, prevede che i Ministeri, gli Enti pubblici non economici, gli Enti di ricerca e le Università che intendono avviare procedure di assunzione di personale sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica "l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità". Nel caso di Enti locali e Aziende sanitarie la richiesta va inoltrata alle strutture regionali o provinciali di competenza, le quali provvederanno, o ad assegnare (entro quindici giorni dalla comunicazione) il personale collocato in mobilità qualora ve ne fosse disponibilità, oppure a inoltrare l'istanza al Dipartimento della funzione pubblica.

Il Dipartimento della funzione pubblica, è stato, quindi, investito di un ruolo centrale nel procedimento previsto dalla norma, dovendo agire sia come "attuatore", sia, per sua stessa natura, come fornitore di indirizzi e politiche.

Per rispondere a questo doppio ruolo il Dipartimento¹, e in particolare l'Ufficio del personale delle pubbliche amministrazioni, si è dotato di un sistema di gestione e analisi delle comunicazioni

* Chiara Limiti e Giacomo Barbetta, collaboratori FORMEZ e SSPA, sono incaricati dall'ufficio personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica di redigere la banca dati sulla mobilità, ai sensi dell'articolo 34 bis del d.lgs. 165/2001.

¹ L'attività del Dipartimento prevede inoltre la redazione e pubblicazione di pareri sul sito (www.funzionepubblica.it), che hanno permesso di risolvere alcuni problemi collegati agli adempimenti previsti dall'articolo 34 bis:

- parere 193/04 in merito all'applicazione dell'articolo 34 bis del d.lgs. 165/2001 nel caso di stipulazione di contratti di formazione lavoro;
- parere 109/04 in merito all'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 34 bis del d.lgs. 165/2001 nei casi di assunzioni obbligatorie di disabili;
- parere 184/03 in merito alla comunicazione preventiva all'assunzione di nuovo personale mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le posizioni per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- parere del 13 ottobre 2003 in merito all'obbligo della comunicazione preventiva rispetto all'attivazione di procedure concorsuali ed infine la lettera nota del 17 marzo 2003 per la ricognizione del personale in disponibilità, articoli 33, 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001, parere della Camera di Commercio).

preventive provenienti dalle amministrazioni, ed ha, inoltre, realizzato, in collaborazione con il Formez, una ricognizione per individuare le strutture territoriali istituite dagli Enti locali (provinciali e/o regionali) competenti in materia di personale pubblico collocato in disponibilità, e per avere un riscontro sull'avvenuta redazione delle liste di personale in mobilità (come previsto dall'articolo 34).

Il sistema di gestione realizzato dall'Ufficio personale delle pubbliche amministrazioni, è costituito da una banca dati aggiornata quotidianamente nella quale vengono archiviate tutte le comunicazioni e le informazioni provenienti dalle amministrazioni. Questo strumento, oltre ad essere preposto per rispondere alle istanze provenienti dalle amministrazioni, nel rispetto della normativa, ha la funzione di indagare le tendenze che emergono dalle richieste inviate. Le informazioni vengono studiate al fine di analizzare i bisogni di professionalità delle amministrazioni, la loro tipologia e la loro distribuzione geografica. Inoltre l'analisi delle richieste permette di costruire degli indicatori di efficienza del procedimento, e quindi di verificare in quali aree geografiche vengono assolti più correttamente i dettami del 34 bis.

La ricognizione realizzata di concerto con il Formez sullo stato e le modalità di attuazione degli articoli 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001, invece, ha avuto lo scopo di "individuare le strutture competenti in materia di personale pubblico collocato in disponibilità dagli Enti locali, al fine di agevolare le stesse amministrazioni nell'attuazione delle disposizioni relative alla ricollocazione del personale e di verificare possibili iniziative di collaborazione, come previsto dal d.lgs. 165/2001 articolo 34, comma 2". Il Formez, su indicazione del Dipartimento della funzione pubblica, ha inoltre proceduto alla raccolta di ulteriori dati e informazioni al fine di assistere il processo di attuazione della norma citata e di ottimizzare la gestione delle risorse umane impegnate nella pubblica amministrazione a livello locale. La rilevazione è stata realizzata tramite un questionario, definito d'intesa con il Dipartimento, da compilare a cura delle amministrazioni interessate. Il questionario ha permesso di reperire indicazioni sulle strutture competenti in tema di gestione del personale pubblico in disponibilità e sul loro funzionamento. In particolare, si chiedeva: chi fosse competente tra regione e provincia per la gestione delle comunicazioni per la richiesta di personale in mobilità provenienti dalle amministrazioni: se fossero presenti provvedimenti normativi di recepimento di quanto previsto dal d.lgs. 165/2001 in materia di mobilità: se fosse stato realizzato e pubblicizzato l'elenco del personale in mobilità.

Quindi, mentre il sistema approntato dal Dipartimento della funzione pubblica dà la possibilità di analizzare le necessità e i bisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche di tutti i comparti e di fornire indicazioni generali sull'efficienza dei procedimenti amministrativi legati all'articolo 34 bis, la ricognizione DFP²-Formez ha avuto il ruolo di indagare puntualmente l'individuazione, da parte di regioni e/o province, di norme di recepimento e di strutture competenti per la ricezione delle comunicazioni preventive e la gestione delle liste.

Questo articolo si propone di incrociare i risultati forniti dai due strumenti di analisi, così da fornire una panoramica del tema trattato da vari punti di vista e secondo diversi livelli di approfondimento.

L'integrazione delle due ricerche impone di limitare i risultati che scaturiscono dal sistema d'indagine del Dipartimento della funzione pubblica ai soli Enti locali e Aziende sanitarie, e al periodo che va dal 1° gennaio al 30 settembre 2004, poiché questi sono i termini dell'indagine DFP-Formez.

E' necessario chiarire subito che le analisi condotte e i risultati forniti dal sistema del Dipartimento, si basano esclusivamente sulle informazioni contenute nelle comunicazioni preventive inviate dalle amministrazioni, e non si riferiscono a procedure di mobilità effettivamente avviate o ad avvenute assunzioni di personale. I dati, comunque, costituiscono una base informativa interessante dalla quale trarre alcuni elementi di riflessione in materia di politiche di reclutamento e concorsi avviati dalle pubbliche amministrazioni.

A questo va aggiunto un quotidiano servizio di informazione e di orientamento che viene svolto dall'Ufficio personale nelle pubbliche amministrazioni del Dipartimento.

² Dipartimento della funzione pubblica

Nell'arco temporale gennaio-settembre 2004 al Dipartimento della funzione pubblica sono pervenute da Enti locali³ e Aziende sanitarie 1.685 comunicazioni correttamente inviate⁴, per un totale di 3.779 unità di personale richieste (in una comunicazione si può far domanda per più di una unità di personale)⁵; di queste 460 sono dirigenti.

Il dettaglio del numero di comunicazioni inviate per comparto è indicato nella tabella seguente:

Tabella 1 – Numero di comunicazioni per comparto.

Comparti	Numero di richieste	%
EELL	1.330	78,9
Comuni e Città	1.070	63,5
Province	63	3,7
Comunità Montane	33	2,0
Unioni Comuni	20	1,2
Consorzi	22	1,3
Camere di Commercio	20	1,2
Regioni ed enti regionali	26	1,5
Altri enti locali	76	4,5
Aziende sanitarie	355	21,1
TOTALE	1.685	100

Il maggior numero di comunicazioni giunte al Dipartimento provengono da “Comuni e Città” (63,5%), seguite dalle Aziende sanitarie (21,1%). Lo stesso andamento si verifica se si considera la quantità di personale richiesto (grafico 1).

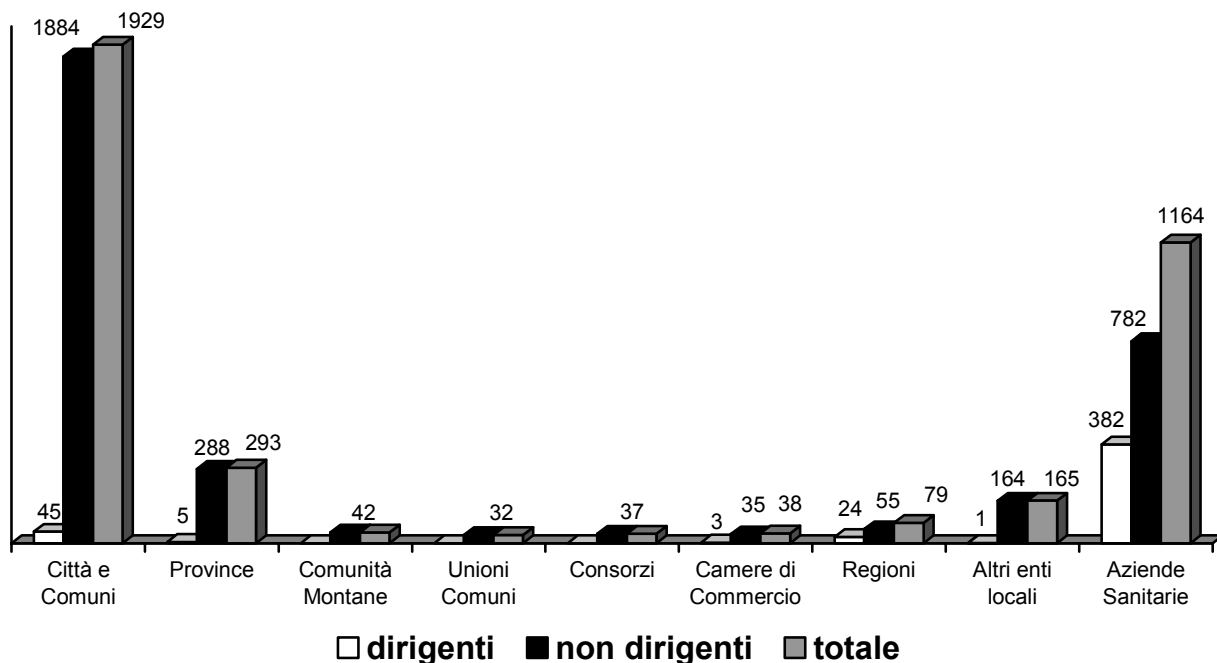
³ Questo comparto è articolato in: Comuni e Città, Province, Comunità montane, Unioni di Comuni, Consorzi, Camere di Commercio, Regioni ed enti regionali, altro.

⁴ Le comunicazioni relative al 34 bis possono considerarsi errate quando non vengono inviate dall'ente preposto a farlo, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo.

⁵ Le amministrazioni locali sono in assoluto quelle che inviano il maggior numero di comunicazioni e richiedono la maggior quantità di personale. Infatti:

- su un totale complessivo di 1.813 comunicazioni pervenute al Dipartimento della funzione pubblica nel periodo considerato, 1.685 provengono da amministrazioni locali così ripartite: 1.330 dagli Enti locali e 355 dalle Aziende sanitarie;
- su un totale complessivo di 6.534 unità di personale richiesto, 3.779 unità vengono domandate da amministrazioni locali così ripartite: 2.615 unità dagli Enti locali e 1.164 unità dalle Aziende sanitarie.

Grafico 1 – Quantità di personale richiesto per comparto diviso per qualifica



Il personale non dirigente è il più richiesto in tutte le categorie, anche se il numero dei dirigenti richiesti nelle Aziende sanitarie è molto rilevante. Questo comparto, infatti, rappresenta l'83% del totale di dirigenti richiesti in tutti i comparti considerati, vista anche la grande richiesta di dirigenti medici.⁶

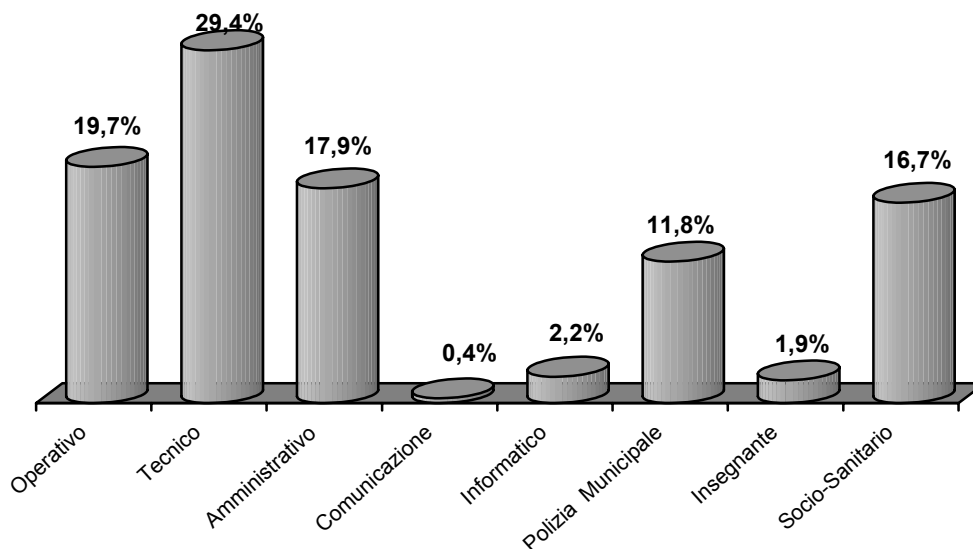
Anche le province e gli "altri enti locali"⁷ richiedono una quantità significativa di personale, rispettivamente 293 e 165 unità.

I profili professionali maggiormente richiesti sono i più tradizionali. In particolare, il personale tecnico è richiesto nel 29,4% dei casi, l'operativo nel 19,7% e l'amministrativo nel 17,9%, mentre nei campi innovativi di comunicazione e informatica il personale richiesto è una quota residuale, come si nota dal grafico successivo.

⁶ Il 92,5% di tutti i dirigenti domandati nelle Aziende sanitarie è di tipo medico.

⁷ Gli altri enti locali sono prevalentemente IPAB, case di riposo per anziani e centri servizi per invalidi.

Grafico 2 – Profili professionali richiesti



NB: Il personale operativo, tecnico, amministrativo, addetto alla comunicazione e informatico è presente sia nel comparto Enti locali che nelle Aziende sanitarie. Il profilo polizia municipale e insegnante è invece specifico del comparto Enti locali, mentre il socio-sanitario è specifico delle Aziende sanitarie.

Dopo aver fornito una panoramica generale sui dati aggregati riferiti a Enti locali e Aziende sanitarie, il sistema del Dipartimento permette anche di realizzare delle elaborazioni sulle singole aree geografiche. Questo approfondimento è utile per capire in quali zone del Paese l'articolo 34 bis venga considerato come un potenziale strumento di gestione delle risorse umane e, di conseguenza, dove viene prestata maggiore attenzione agli aspetti procedurali ad esso legati. Su quest'ultima aspetto, in particolare, si intrecciano le analisi condotte nella ricerca DFP-Formez e quelle realizzate a partire dai dati presenti nel sistema attivato presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Le aree geografiche sulle quali è stata condotta l'indagine sono⁸:

- Nord-ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria (AREA I);
- Nord-est: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna (AREA II);
- Centro: Toscana, Marche, Umbria, Lazio (AREA III);
- Sud e isole: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna (AREA IV).

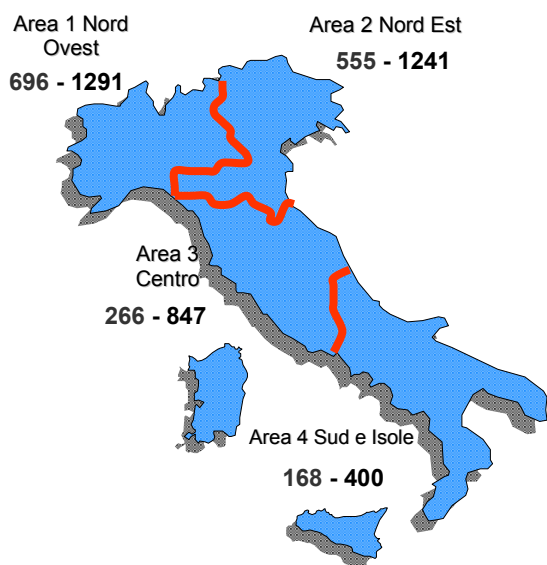
La distribuzione geografica delle comunicazioni inviate dalle amministrazioni e delle unità di personale richiesto (grafico 3), mostra che c'è un divario evidente tra nord e sud nell'applicazione del 34 bis. Infatti il numero di comunicazioni inviate dal nord (1.251) è quasi tre volte superiore al numero delle richieste di sud e centro (434) ed anche il numero di unità di personale richiesto conferma questa tendenza (2.532 persone richieste dalle amministrazioni del nord contro le 1.247 delle amministrazioni del sud e del centro). E' interessante notare, inoltre, come al nord una quota considerevole del personale richiesto sia dirigente, mentre al sud le domande per qualifiche dirigenziali sono numericamente poco significative (solo 38 unità al sud e 115 al centro).

⁸ Aree "Nielsen".

Grafico 3 - Distribuzione geografica delle comunicazioni inviate e delle unità di personale richieste da Enti locali e Aziende sanitarie, in totale e per qualifica

LEGENDA: grigio= comunicazioni totali inviate
nero= personale totale richiesto

LEGENDA: grigio= personale dirigente richiesto
nero= personale non dirigente richiesto



Di seguito viene riportato il dettaglio per regione.

Tabella 2 – Comunicazioni inviate e unità di personale richieste.

Dettaglio per regione

Area	Regione	Comunicazioni inviate	Personale non dirigente richiesto	Personale dirigente richiesto	Totale personale richiesto
AREA I (nord-ovest)	Valle d'Aosta	0	0	0	0
	Lombardia	322	460	5	465
	Piemonte	303	525	170	695
	Liguria	71	101	30	131
Tot. AREA I		696	1.086	205	1.291
AREA II (nord-est)	Trentino Alto Adige	0	0	0	0
	Friuli Venezia Giulia	30	80	34	114
	Veneto	345	726	54	780
	Emilia Romagna	180	333	14	347
Tot. AREA II		555	1.139	102	1.241
AREA III (centro)	Toscana	170	382	96	478
	Marche	60	117	11	128
	Umbria	32	130	7	137
	Lazio	4	103	1	104
Tot. AREA III		266	732	115	847
AREA IV (sud e isole)	Abruzzo	16	19	5	24
	Molise	15	35	0	35
	Campania	53	123	17	140
	Puglia	24	37	4	41
	Basilicata	12	22	0	22
	Calabria	14	20	3	23
	Sicilia	20	78	8	86
	Sardegna	14	28	1	29
Tot. AREA IV		168	362	38	400
TOTALE		1.685	3.319	460	3.779

Comunque, oltre all'ipotesi, di cui si parlerà successivamente, che le amministrazioni del nord abbiano un approccio strategico rispetto al 34 bis, i maggiori volumi nelle comunicazioni inviate e nel personale richiesto da esse dipendono anche dalla maggiore concentrazione in quest'area di comuni sotto i 5.000⁹ abitanti non soggetti al blocco delle assunzioni e, quindi, più liberi ad indire procedure concorsuali.

⁹ Il 53,3% dei comuni che hanno inviato le comunicazioni preventive al Dipartimento della funzione pubblica hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Inoltre, da un punto di vista “aggregato”, le amministrazioni del nord dimostrano una maggiore sollecitudine ad adattarsi ai dettami impartiti dal 34 bis.

Ciò è dimostrato dagli “studi di efficienza” che sono stati condotti a partire dalle informazioni contenute nella banca dati del Dipartimento della funzione pubblica. Questi studi sono basati sull’analisi delle comunicazioni errate che giungono al Dipartimento. Per quanto riguarda Enti locali e Aziende sanitarie, possono definirsi “errate” quelle comunicazioni che vengono inviate direttamente dall’amministrazione richiedente e non dall’ente preposto a farlo, ai sensi del comma 3 dell’ articolo 34 bis.

Infatti, pur essendo le regioni settentrionali, e in particolare la Lombardia, quelle che in valore assoluto commettono più errori, questo dato va parametrato con il volume di richieste totali e di richieste corrette pervenute.

Si è già mostrato in precedenza (grafico 3) come il nord abbia una predominanza netta nel numero di comunicazioni inviate, il che giustifica in parte il numero elevato di errori. Inoltre mettendo in relazione le richieste inviate correttamente con quelle errate si scopre che al nord e al centro il rapporto è di circa 10 a 1 (per 10 comunicazioni corrette 1 è sbagliata), mentre al sud è di circa 10 a 2 (per 10 comunicazioni corrette 2 sono sbagliate). La situazione più critica si registra in Sardegna¹⁰ dove per ogni 10 comunicazioni corrette ne giungono 8 errate¹¹.

Si potrebbe pensare, quindi, che gli Enti locali e le Aziende sanitarie del nord commettano meno errori perché è stata creata una infrastruttura efficiente di “enti preposti” alla ricezione e all’inoltro delle comunicazioni preventive e perché questa struttura e le sue funzioni sono state “pubblicizzate”. In realtà, l’analisi a livello disaggregato condotta dal Formez¹², mostra come ciò non sia del tutto vero.

Uno degli obiettivi dell’indagine condotta dal Formez era di individuare, qualora esistessero, i provvedimenti normativi di recepimento degli articoli 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001.

I risultati mostrano che le strutture che hanno recepito esplicitamente gli articoli sopra indicati, attraverso l’adozione di provvedimenti ad hoc, sono:

- Regione Abruzzo (Nota Regionale n. 4910 del 4 agosto 2003);
- Provincia di Catanzaro (Delibera della Giunta Provinciale n. 48 del 5 febbraio 2004);
- Provincia di Cosenza (Determina Dirigenziale n.° 56 del 17 maggio 2004)
- Regione Emilia Romagna Lavoro (Lettera Agenzia Emilia Romagna Lavoro n. 37355 del 24 novembre 2003);
- Regione Liguria (Delibera della Giunta Regionale n. 804 del 20 luglio 2004);
- Provincia di Milano (Circolare della Provincia di Milano n. 437/03 dell’8 settembre 2003);
- Regione Molise (Delibera Giunta Regionale Molise n. 530 del 5 maggio 2003);
- Regione Sicilia (Circolare n.45/AG/2004 del 24 giugno 2004);
- Regione Toscana (Delibera Giunta Regionale n.562/03 del 9 giugno 2003);
- Regione Umbria (Determina del DG del AUL n.39 prot. n.740 del 23 maggio 2003);
- Regione Veneto (D.G.R.V. n.31 prot. n.13304/4302 del 09 maggio 2003);
- Regione Puglia, ha assunto presso di sé tale competenza con la Delibera del Vice Presidente della G.R. prot. 21 del 25/03/04 – individuazione della struttura competente.¹³

¹⁰ Per quanto riguarda la Regione Sardegna, come è stato indicato da una specifica indagine condotta dal Formez, non è stato perfezionato alcun atto di recepimento dell’articolo 34 bis del d.lgs. 165/2001.

¹¹ Nel Lazio e nel Molise per ogni 10 comunicazioni corrette ne giungono rispettivamente 10 e 5 errate, ma il numero di richieste inviate da queste Regioni è talmente esiguo che il dato non è così significativo.

¹² I dati esposti qui di seguito sono estrapolati dalla ricerca condotta dal Formez in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica. L’indagine ha avuto per oggetto lo stato e le modalità di attuazione degli articoli 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001. Questo studio rientra nel progetto “SPI@Learn, quali azioni e quali strumenti per il supporto all’attuazione della Riforma del mercato del lavoro”, a cura del dott. Giuseppe Raviglia, Dirigente Area Servizi per la Competitività Territoriale del Formez.

¹³ Un caso particolare è rappresentato dalla Provincia di Trieste che con nota D.Reg.del lavoro e delle Professioni – Servizio del Lavoro dd 19/05/2003 e L.R.FVG dell’11 dicembre 2003, n.21 ha recepito l’art. 34 bis del dlgs. 165/2001 ma allo stesso tempo ha stabilito con art 1 comma 22 – che “Non trovano applicazione per gli EE.LL le disposizioni dell’art. 34 bis, ai fini dell’assegnazione del personale in disponibilità”¹³

L'analisi dei dati dell'indagine DFP-Formez mostra come, semmai, la situazione più critica, dal punto di vista dell'allineamento alla normativa, sia quella delle regioni del centro. Comunque, come si può notare, la situazione dei provvedimenti adottati è piuttosto eterogenea e può essere utile cercare di analizzarla nello specifico.

Il Molise e il Veneto sono state le prime regioni ad adottare dei provvedimenti in materia, mentre sono molto recenti quelli di Sicilia e Liguria¹⁴.

Nelle aree che hanno esplicitamente recepito quanto prescritto dall'articolo 34 bis, la competenza di mantenere le liste del personale in mobilità e di inoltrare le comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica, in caso di mancanza di personale disponibile, può essere regionale o provinciale. In particolare la competenza è regionale in Emilia Romagna, Liguria, Sicilia e Umbria.

Un caso particolare nell'assegnazione delle competenze si registra in Toscana, dove la delibera 562/03 del 9 giugno 2003, delega alle province la tenuta delle liste di personale in mobilità.

Le liste delle singole province vengono poi fornite al Servizio Lavoro della regione che le riunisce in un unico elenco regionale (un raccordo tra le varie province e di queste con il Servizio Lavoro della regione, viene realizzato tramite il sistema informatico IDOL). Inoltre il Servizio Lavoro della regione Toscana, oltre ad avere l'obbligo, qualora non vi fosse personale disponibile nelle proprie liste, di inviare le comunicazioni preventive al Dipartimento della funzione pubblica, può adempiere a richieste di programmazione di interventi di riqualificazione professionale del personale in disponibilità.

Quindi, nel caso della Toscana, la competenza è provinciale per il personale in disponibilità appartenente ad enti operanti in ambito provinciale, mentre è regionale per il personale di enti di ambito regionale.

Una situazione del tutto opposta si registra in Basilicata, dove non si è riusciti ad individuare quali atti normativi attribuissero la competenza alle province, nelle Marche, in Campania, nel Lazio e in Sardegna. In questi casi, infatti, il prescritto del d.lgs. 165/2001 non è stato recepito in alcun modo.

In particolare la ricerca DFP-Formez ha evidenziato il fatto di aver ricevuto delle "risposte contraddittorie e poco significative" nel caso delle Marche, "dove in realtà si procede seguendo la legge regionale del 1998 che non ha espresso il riferimento alla gestione degli elenchi del personale in disponibilità, benché all'atto pratico risulta che vengano rispettati gli obblighi di legge in materia di comunicazione preventiva". In effetti dalla banca dati del Dipartimento della funzione pubblica risulta che dalla Marche sono state inoltrate 60 comunicazioni preventive. Gli enti che si occupano dell'invio di queste comunicazioni sono sia la Regione Marche (nello specifico il Dipartimento Sviluppo Economico - Servizio Formazione Professionale e Problemi del Lavoro), sia le province.

Sia nel caso della Toscana che delle Marche, la doppia competenza regionale e provinciale ha dato luogo a delle duplicazioni nelle comunicazioni di richiesta di personale in mobilità inoltrate al Dipartimento della funzione pubblica che ha ricevuto, quindi, identiche richieste da enti diversi.

Nel caso della Campania, invece, si è rilevata "una totale mancanza di disciplina in materia". Nonostante questo le comunicazioni arrivate al Dipartimento della funzione pubblica da questa regione sono 53. L'elevato numero di comunicazioni e il fatto che l'invio viene fatto sempre dalla medesima struttura, fa pensare che nonostante la mancanza di normativa di riferimento, in questa regione si sia affermata una prassi di comportamento che identifica in un soggetto, in questo caso l'"Osservatorio del mercato del lavoro e occupazione, emigrazione ed immigrazione – servizio politiche del lavoro", il responsabile dell'invio delle comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica. Anche per la Campania si registrano casi di sovrapposizione di competenze tra regione e

¹⁴ In questi due casi la ricerca Formez ha avuto una funzione di stimolo all'adozione di disposizioni specifiche in materia di personale in disponibilità, come sottolineato nell'approfondimento alla ricognizione stessa.

province che producono un doppio invio delle comunicazioni, ma in questo caso la situazione sembra essere giustificata da una generale confusione normativa.

Ma è nel Lazio che, probabilmente, si registra la situazione più difficile. Questa regione non ha risposto alla ricognizione realizzata dal Formez e, allo stesso tempo, sono arrivate al Dipartimento della funzione pubblica solo 4 richieste di autorizzazione ad indire concorsi ai sensi dell'art. 34 bis del d.lgs. 165/2001.

In Sardegna, secondo i dati forniti dalla ricerca, è emersa una "situazione di arretratezza regolamentare in materia" per cui risulta che si ottempera agli obblighi di comunicazione preventiva, ma si procede sulla base del silenzio assenso. Le comunicazioni provenienti dalla Sardegna sono state inviate esclusivamente dalla provincia di Sassari e l'ente che si è occupato dell'invio è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, direzione provinciale del lavoro di Sassari - servizio area rapporti di lavoro.

In Lombardia, invece, convivono delle realtà molto diverse. Da un lato, infatti, la Provincia di Milano con la nota 437/03 ha fornito le indicazioni operative sull'obbligo di comunicazione preventiva, secondo quanto indicato nella circolare della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica del 17 marzo 2003 n. 1440/9SP, e ha dato indicazioni relative alla razionalizzazione dell'intera procedura, specie per l'accesso tempestivo alla banca dati del personale in disponibilità, attraverso una pagina specifica del sito internet della Provincia di Milano. Dall'altro lato, invece, ci sono delle province, come ad esempio quella di Varese¹⁵, che hanno lamentato una mancanza di indirizzi da parte della regione e una generale situazione di confusione in merito alla materia. Nonostante questa situazione il numero delle comunicazioni che sono arrivate al Dipartimento da questa regione è elevato, e relativamente ben distribuito tra le diverse province. In molti casi, infatti, la carenza normativa non ha creato una situazione di stallo, ma le province si sono attivate per l'individuazione, sia pure momentanea, di un servizio competente alla gestione delle liste del personale in disponibilità e per l'inoltro delle comunicazioni preventive al Dipartimento della funzione pubblica.

In sintesi si può affermare che gli Enti locali e le Aziende sanitarie delle regioni del nord, pur condividendo con quelli del centro e del sud i livelli e i metodi di adeguamento formale (molte volte spontaneistici) a quanto previsto dal d.lgs. 165/2001 in materia di mobilità, fanno un uso talmente diffuso del 34 bis da far presupporre un interesse strategico per questo istituto. In effetti non è escluso che nelle realtà settentrionali, attente all'efficienza e ai principi di buon funzionamento dell'amministrazione, le procedure di mobilità possano essere considerate come uno strumento a cui rivolgere una particolare attenzione, in vista di una loro completa messa a regime¹⁶.

¹⁵ La provincia di Varese si è comunque dotata di un elenco per la gestione del personale pubblico in mobilità, che è stato anche pubblicizzato (dati ricerca Formez).

¹⁶ E' numericamente poco significativo il numero degli iscritti nelle liste di personale in mobilità, dove queste sono state create. Il questionario utilizzato nell'indagine condotta dal Formez ha consentito di verificare se fosse stato realizzato e pubblicizzato l'elenco del personale pubblico in mobilità. I risultati di questa ricognizione mostrano che gli enti che si sono dotati di liste di personale in mobilità sono solamente 22 sugli 87 contattati, mentre gli iscritti nelle liste considerate sono 8. Nello specifico gli enti che si sono dotati di liste di mobilità del personale sono: Provincia di Pordenone, Provincia di Venezia, Provincia di Padova, Provincia di Verona, Provincia di Rovigo, Provincia di Milano, Provincia di Lodi, Regione Emilia Romagna, Provincia di Modena, Provincia di Parma, Regione Toscana, Provincia di Grosseto, Provincia di Lucca, Provincia di Prato, Provincia di Ancona, Regione Umbria, Provincia di Teramo, Regione Molise, Provincia di Campobasso, Provincia di Foggia, Regione Calabria, Provincia di Cosenza.

IL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI DA PARTE DELLE FORZE DI POLIZIA

*di Domenico Riccio**

1. Premessa

Gli strumenti internazionali hanno istituito uno spazio di libera circolazione delle persone di ambito sopranazionale europeo mediante la soppressione dei controlli alle frontiere interne degli stati membri, nonché – correlativamente – hanno proceduto all'instaurazione di un sistema di controllo unico all'entrata nel territorio sottoposto all'accordo di Schengen. Tra le misure previste dalla convenzione per assicurare un efficiente livello di sicurezza, vi è l'istituzione del Sistema d'Informazione Schengen (denominato con l'acronimo SIS), sistema accessibile a tutti gli stati membri attraverso le sezioni nazionali (a loro volta chiamate N-SIS).

Connessa alla problematica dei sistemi informativi è quella relativa alla regolamentazione del trattamento dei dati immessi in questi sistemi. Ed infatti, un'ampia parte delle disposizioni del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, «Codice in materia di protezione dei dati personali», è destinata a regolare il trattamento dei dati da parte dei soggetti pubblici.

In questa materia si è imposta al legislatore in primo luogo la necessità di provvedere ad un riordino della normativa derivata dalla direttiva n. 95/46/CE, nonché di disporre ad un – seppur minimale – coordinamento con la vasta congerie di discipline di settore che regolano le pubbliche funzioni implicando innumerevoli attività di trattamento dei dati personali relativi ai cittadini. L'intervento, poi, si palesava ancor più urgente ed indifferibile stante il sostanziale esaurimento infruttuoso della delega contenuta nella L. 31 dicembre 1996, n. 676 in questo ambito.

Le modalità di attuazione, tanto della direttiva quanto – sebbene in ritardo – della delega, hanno comportato un certo regresso, immediatamente percepibile delle tutele a favore dell'interessato passivo al trattamento. L'intento del decreto delegato è stato soprattutto quello di operare un'esatta interpretazione delle disposizioni di principio degli artt. 22, 23 e 27 della L. 31 dicembre 1996, n. 675 e in secondo luogo di rivisitare, ove possibile, specifiche normative di settore, garantendo la conformità dei trattamenti di dati, da queste regolati, ai principi ora sanciti dall'art. 11 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

In questa sede pare opportuno soffermarsi solo sugli esiti innovativi dell'intervento legislativo.

Ebbene, il codice chiarisce in primo luogo che i soggetti pubblici, salve le disposizioni riguardanti medici e organismi sanitari, non debbono richiedere il consenso dell'interessato. Questo, quindi, non solo non costituisce un requisito del trattamento, ma non va neppure richiesto o sollecitato dalle amministrazioni pubbliche. La raccolta e il trattamento dei dati (eccettuate la comunicazione e la diffusione, che fanno per taluni versi caso a sé) sono infatti consentiti ai soggetti pubblici parallelamente allo svolgimento delle funzioni istituzionali, anche in mancanza di norme di legge o di regolamento che li prevedano espressamente. Il legislatore ha ovviato, dunque, al problema della specificazione normativa delle singole attività di raccolta dei dati proponendo una controrivoluzione rispetto alla disciplina contenuta nel testo della L. 31 dicembre 1996, n. 675 in tale ipotesi più garantista della normativa attuale.

2. I trattamenti e i dati rilevanti per le funzioni di polizia

Negli ambiti di rilevanza per le forze dell'ordine della nuova normativa sul trattamento dei dati possiamo enucleare quattro tipi di trattamenti e quattro tipi di dati, traendoli dai principi generali esplicitati dal D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196. Più precisamente, l'art. 4, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 dà la definizione di trattamento specificando che ai fini del codice si intende per «trattamento», qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti

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

elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati. I singoli trattamenti astrattamente riconducibili all'applicazione del codice sono: i trattamenti in ambito giudiziario (disciplinati nel titolo I del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196); i trattamenti da parte delle forze di polizia (regolamentati nel titolo II sempre del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196); i trattamenti per la difesa e la sicurezza dello stato (a loro volta regolati nel titolo III del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196) ed infine i trattamenti in ambito pubblico (previsti dal titolo IV del codice).

Il medesimo art. 4, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 dà, poi, le definizioni dei singoli dati, specificando che ai fini del codice si intende per «dato personale», qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale. A loro volta sono «dati identificativi», i dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato; sono «dati sensibili», i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale; sono, infine, «dati giudiziari», i dati personali idonei a rivelare provvedimenti contenuti nel casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli artt. 60 e 61 del codice di procedura penale.

Ebbene, mentre il trattamento dei dati in ambito giudiziario o relativo alla difesa e la sicurezza dello stato o ancora all'ambito pubblico hanno particolari tutele, così come hanno particolari difese i dati sensibili ed i dati giudiziari, appaiono sprovvisti di simili protezioni i dati identificativi e personali raccolti nell'attività delle forze di polizia in senso lato, con questi intendendo la notevole messe di dati raccolti nelle normali attività di prevenzione dei reati, ovvero in termini eminentemente empirici, i dati raccolti dagli automobilisti fermati quotidianamente per le strade.

3. Il trattamento del Centro di elaborazione dati del Ministero dell'Interno

La questione è ancora più rilevante perché i dati così acquisiti confluiscono nel Centro di elaborazione dati (più comunemente denominato CED, istituito presso il Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 8, L. 1° aprile 1981, n. 121), che provvede alla raccolta, all'elaborazione ed alla conservazione delle informazioni e dei dati forniti dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per questi dati l'art. 57 del codice prevede che l'attività delle forze di polizia sia improntata al principio secondo cui la raccolta dei dati è correlata alla specifica finalità perseguita, in relazione alla prevenzione di un pericolo concreto o alla repressione di reati, in particolare per quanto riguarda i trattamenti effettuati per finalità di analisi. I titolari del trattamento, poi, devono provvedere all'aggiornamento periodico dei dati, anche relativi a valutazioni effettuate in base alla legge, alle diverse modalità relative ai dati trattati senza l'ausilio di strumenti elettronici e alle modalità per rendere conoscibili gli aggiornamenti da parte di altri organi e uffici cui i dati sono stati in precedenza comunicati.

Nell'acquisizione, inoltre, si devono attenere ai presupposti per effettuare trattamenti per esigenze temporanee o collegati a situazioni particolari dell'individuazione delle categorie di interessati e della conservazione separata da altri dati che non richiedono il loro utilizzo; all'individuazione di specifici termini di conservazione dei dati in relazione alla natura dei dati o agli strumenti utilizzati per il loro trattamento, nonché alla tipologia dei procedimenti nell'ambito dei quali essi sono trattati o i provvedimenti sono adottati; alla comunicazione ad altri soggetti, anche all'estero o per l'esercizio di un diritto o di un interesse legittimo, e alla loro diffusione, ove necessaria in conformità alla legge; all'uso di particolari tecniche di elaborazione e di ricerca delle informazioni, anche mediante il ricorso a sistemi di indice.

4. L'intervento del Garante per la protezione dei dati personali

Sulle problematiche attinenti al trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia si è già pronunciato il Garante – nella vigenza della normativa di cui alla L. 31 dicembre 1996 – con segnalazione dell'11 gennaio 2001 inviata al Comando Generale dei Carabinieri. Con suo atto il Garante aveva ribadito il ruolo del principio base di proporzionalità (art. 9, L. 31 dicembre 1996, n. 675) da applicare alle informazioni e ai dati da comunicare al Centro elaborazione dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, in modo da selezionare meglio quelli effettivamente rilevanti e non eccedenti per le finalità di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e della prevenzione e repressione della criminalità.

Nel procedimento è stata ricordata la necessità di osservare scrupolosamente il principio secondo cui le informazioni e i dati comunicati al CED devono riferirsi a notizie risultanti da documenti, motivatamente conservati dalla pubblica amministrazione o da enti pubblici, ovvero risultanti da determinati provvedimenti giudiziari o da indagini di polizia (art. 7, comma 1, L. 1° aprile 1981, n. 121), principio che non è di per sé rispettato per il solo fatto di archiviare i documenti cartacei a mero riscontro delle informazioni e dei dati comunicati (così il Garante nella nota del 30 giugno 2000 inviata al Comando Generale dei Carabinieri).

Dal procedimento non è emerso un quadro esauriente per quanto riguarda i tempi di comunicazione dei dati al CED e per la rettifica e l'aggiornamento dei corrispondenti dati eventualmente conservati presso l'Arma (diversi dai documenti da conservare a norma del citato art. 7). Tale profilo è invero importante in relazione allo specifico richiamo dell'obbligo di conferimento contenuto nell'art. 43 della L. 31 dicembre 1996, n. 675, e, soprattutto, per le garanzie per gli interessati. Questi ultimi, infatti, in base all'art. 10 della L. 1° aprile 1981, n. 121, hanno diritto di accedere ai dati che devono essere forniti al CED e possono anche rivolgersi al tribunale – oltre che al Garante già a norma dell'art. 31 della L. 31 dicembre 1996, n. 675 – per far compiere gli accertamenti necessari e chiedere l'eventuale rettifica, integrazione o cancellazione dei dati (art. 10, L. 1° aprile 1981, n. 121).

Va parimenti segnalata l'esigenza di adottare ulteriori misure per assicurare un pronto aggiornamento dei corrispondenti dati eventualmente detenuti dall'Arma, a seguito della rettifica, dell'aggiornamento o della cancellazione dei dati presso il CED (come pure di determinati provvedimenti giudiziari specie di assoluzione e di archiviazione).

Il Garante, nella medesima segnalazione, spronava nuovamente il Comando generale dell'Arma a definire a breve scadenza una nuova disciplina interna sulla conservazione e distruzione del c.d. carteggio permanente e sulle modalità di verifica, aggiornamento, eventuale conservazione e distruzione dell'ingente materiale informativo raccolto, specie quando non erano ancora in vigore i principi introdotti dalla L. 31 dicembre 1996, n. 675. Anche perché, le informazioni fornite dall'Arma denotano che le prassi adottate da lungo tempo hanno portato ad una proliferazione eccessiva e ad una conservazione stabile di un numero enorme di pratiche permanenti, che l'Arma stessa stimava in circa 95 milioni nel 2000. Per lo più si tratta di fascicoli che oltre ad accorpate ulteriori pratiche informative preesistenti e mai distrutte, recano un numero elevato di informazioni raccolte in base ad una prassi introdotta cinquanta anni or sono e in contrasto con sopravvenuti principi in materia di protezione dei dati.

La riconosciuta moltiplicazione di pratiche presso i diversi comandi che si interessano ad un medesimo soggetto anche per spostamenti di residenza può incrementare, poi, il rischio di duplicazioni ed errori, come pure di sovrappesi sull'attività informativa dell'Arma.

Riteneva necessario ed urgente, inoltre, il Garante un intervento efficace in materia. Al riguardo, in uno spirito di collaborazione, segnalava la necessità, per le pratiche già formate e per le future modalità di raccolta delle informazioni, di proseguire la prassi di fissare nuovi e più proporzionati termini di conservazione dei dati, nonché diversi livelli di consultazione delle informazioni, in relazione a finalità realmente giustificate; mantenere idonee cautele rispetto ai dati risalenti nel tempo, specie per quanto riguarda quelli sensibili, i giudizi espressi in passato sulla stima e la reputazione goduta in pubblico, sulle relazioni familiari ed amichevoli, e le notizie raccolte in precedenza «atte a lumeggiare la figura dell'interessato»; verificare periodicamente l'osservanza

dei principi di pertinenza e non eccedenza delle informazioni trattate, anche presso strutture periferiche (cioè anche in relazione al D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 135 in materia di dati sensibili e giudiziari, nonché alle pratiche nelle quali l'Arma verifica eventuali aree di «vulnerabilità» di aspiranti all'arruolamento e di chi richiede le abilitazioni di sicurezza); valutare l'opportunità di utilizzare tecniche telematiche per migliorare l'uniformità delle informazioni consultabili da più comandi; individuare ulteriori meccanismi per poter verificare meglio se le disposizioni sulla consultazione del materiale cartaceo anche da parte di non appartenenti all'Arma sono analiticamente rispettate.

5. La differenza di disciplina tra i dati che devono essere trattati e quelli che possono essere trattati dalle forze di polizia

Le considerazioni e gli inviti espressi dal Garante devono ritenersi applicabili a tutti i dati raccolti dalle forze di polizia, cioè tanto per i dati che devono confluire nel CED, tanto per quelli che possono confluirci. Il codice, infatti, stabilisce delle discipline differenziate per i tipi di dati trattati a seconda della circostanza per cui essi debbano o possano soltanto esser trattati. I dati possono essere trattati in base ad una norma di legge o di regolamento che ne preveda espressamente ed obbligatoriamente il trattamento oppure per il combinato disposto degli artt. 18, comma 2, e 19, comma 1, del codice che consente il trattamento dei dati diversi da quelli sensibili e giudiziari, anche in mancanza di una norma di legge o di regolamento per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Ebbene, il codice, all'art. 53, prevede che i dati che devono confluire nel CED in base alla legge non si applicano una serie di tutele per gli interessati previste dal codice stesso, mentre – per converso – se le forze di polizia sono solo facoltizzate a trattare tali dati e, quindi, possono trattarli, rivivono le tutele generali. I dati, quindi, raccolti nelle normali attività di controllo possono essere trattati – proprio perché rientrano nello svolgimento delle funzioni istituzionali delle forze di polizia, ovvero prevenzione e repressione dei reati – ma per questi si applicano le regole generali di tutela.

D'altro canto già il Garante, con la richiamata segnalazione dell'11 gennaio 2001 aveva ritenuto che, per quanto riguarda i controlli di persone nel corso di servizi esterni, se appare corretta a fini di documentazione una registrazione interna dell'attività svolta, sembra però non giustificato che gli esiti del controllo siano annotati comunque anche nel CED, soprattutto allorquando l'interrogazione del CED stesso abbia dato esito negativo e non vi siano addebiti a carico del soggetto controllato.

6. Le regole generali per il trattamento dei dati

Per i dati raccolti nelle normali operazioni di controllo si devono, pertanto, applicare le regole generali previste dal capo I del titolo III del codice in materia di protezione dei dati personali. In primo luogo, quindi, i dati personali oggetto di trattamento devono essere trattati in modo lecito e secondo correttezza; devono essere raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi; devono essere esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati; devono essere conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati (art. 11, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

L'interessato o la persona presso la quale sono raccolti i dati personali devono essere previamente informati oralmente o per iscritto delle finalità e delle modalità del trattamento cui sono destinati i dati; della natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati; delle conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere; dei soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di responsabili o incaricati, e l'ambito di diffusione dei dati medesimi; delle facoltà di cui ha diritto soprattutto in materia di accesso ai propri dati ed alle facoltà di cancellazione e correzione (art. 13, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

In caso di cessazione, per qualsiasi causa, di un trattamento i dati devono essere distrutti oppure ceduti ad altro titolare, purché destinati ad un trattamento in termini compatibili agli scopi per i quali i dati sono raccolti ovvero, ancora, conservati per fini esclusivamente personali e non destinati ad una comunicazione sistematica o alla diffusione o, infine, conservati o ceduti ad altro titolare, per scopi storici, statistici o scientifici, in conformità alla legge, ai regolamenti, alla normativa comunitaria e ai codici di deontologia e di buona condotta (art. 16, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Il Garante per la protezione dei dati personali, inoltre, esercita il controllo sul Centro elaborazione dati, nei modi previsti dalla legge e dai regolamenti. I dati e le informazioni conservati negli archivi del Centro possono essere utilizzati in procedimenti giudiziari o amministrativi soltanto attraverso l'acquisizione delle fonti originarie. Quando nel corso di un procedimento giurisdizionale o amministrativo viene rilevata l'erroneità o l'incompletezza dei dati e delle informazioni, o l'illegittimità del loro trattamento, l'autorità procedente ne deve dare notizia al Garante per la protezione dei dati personali (art. 10, commi 1 e 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

La persona alla quale si riferiscono i dati può chiedere all'ufficio titolare del trattamento la conferma dell'esistenza di dati personali che lo riguardano, la loro comunicazione in forma intelligibile e, se i dati risultano trattati in violazione di vigenti disposizioni di legge o di regolamento, la loro cancellazione o trasformazione in forma anonima. Espletati i necessari accertamenti, l'ufficio deve comunicare al richiedente, non oltre venti giorni dalla richiesta, le determinazioni adottate. L'ufficio può omettere di provvedere sulla richiesta solo se ciò può pregiudicare azioni od operazioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, ma in tal caso ne deve dare informazione al Garante per la protezione dei dati personali (art. 10, commi 3 e 4, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Chiunque viene a conoscenza dell'esistenza di dati personali che lo riguardano, trattati anche in forma non automatizzata in violazione di disposizioni di legge o di regolamento, può chiedere al tribunale del luogo ove risiede il titolare del trattamento di compiere gli accertamenti necessari e di ordinare la rettifica, l'integrazione, la cancellazione o la trasformazione in forma anonima dei dati medesimi (art. 10, comma 5, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

L'interessato, in via generale, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile. Ha diritto, inoltre, di ottenere l'indicazione dell'origine dei dati personali; delle finalità e modalità del trattamento; della logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici; degli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante; dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza (art. 7, commi 1 e 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Il titolare dei dati ha diritto di ottenere anche l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati, la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati (art. 7, comma 3, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

L'interessato, poi, ha diritto di opporsi – per motivi legittimi – al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta. In ogni caso può opporsi al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale (art. 7, comma 4, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Questi diritti possono essere esercitati con richiesta rivolta senza formalità al titolare o al responsabile, anche per il tramite di un incaricato. A tale richiesta deve essere fornito idoneo riscontro senza ritardo (art. 8, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

La richiesta rivolta al titolare o al responsabile può essere trasmessa anche mediante lettera raccomandata, telefax o posta elettronica. Quando riguarda l'esercizio dei diritti di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, la richiesta può essere formulata anche oralmente e in

tal caso è annotata sinteticamente a cura dell'incaricato o del responsabile (art. 9, comma 1, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Per l'esercizio di tali diritti l'interessato può conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche, enti, associazioni od organismi. L'interessato può, altresì, farsi assistere da una persona di fiducia (art. 9, comma 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Questi diritti, se riferiti a dati personali concernenti persone decedute possono essere esercitati da chi ha un interesse proprio, o agisce a tutela dell'interessato o per ragioni familiari meritevoli di protezione (art. 9, comma 3, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Per garantire l'effettivo esercizio di tali diritti, inoltre, il titolare del trattamento è tenuto ad adottare idonee misure volte. In particolare egli deve agevolare l'accesso ai dati personali da parte dell'interessato, anche attraverso l'impiego di appositi programmi per elaboratore finalizzati ad un'accurata selezione dei dati che riguardano singoli interessati identificati o identificabili; deve semplificare le modalità e a ridurre i tempi per il riscontro al richiedente, anche nell'ambito di uffici o servizi preposti alle relazioni con il pubblico. I dati devono essere estratti a cura del responsabile o degli incaricati e possono essere comunicati al richiedente anche oralmente, ovvero offerti in visione mediante strumenti elettronici, sempre che in tali casi la comprensione dei dati sia agevole, considerata anche la qualità e la quantità delle informazioni (art. 10, comma 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Se vi è richiesta, si provvede alla trasposizione dei dati su supporto cartaceo o informatico, ovvero alla loro trasmissione per via telematica (art. 10, comma 2, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Salvo che la richiesta sia riferita ad un particolare trattamento o a specifici dati personali o categorie di dati personali, il riscontro all'interessato deve comprendere tutti i dati personali che riguardano l'interessato comunque trattati dal titolare (art. 10, comma 3, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). La comunicazione dei dati va effettuata in forma intelligibile anche attraverso l'utilizzo di una grafia comprensibile (art. 10, comma 4, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

7. La tutela risarcitoria

Appare *icto oculi* ben evidente che nella totalità dei casi, nei quali si procede all'acquisizione da parte delle forze di polizia di dati personali per i fini istituzionali di prevenzione e repressione del crimine, non ci si avveda a osservare strettamente le regole sopra descritte né a rispettare i diritti dell'interessato.

La questione si palesa di notevole interesse, *in primis*, per la notevole mole di trattamenti effettuati nella non perfetta ottemperanza delle regole codicistiche, che – per la sola Arma dei Carabinieri e fino all'anno 2000 – sono stati stimati, come si è avuto modo di ricordare, in 95 milioni di pratiche! Un numero tanto enorme quanto inesatto per difetto. In secondo luogo, la problematica è ancora più rilevante per la tutela prevista dal nuovo codice nel caso di inadempimento delle regole codicistiche. Il legislatore ha previsto, infatti, non soltanto la possibilità di adire il Garante o l'autorità giudiziaria ordinaria per ottenere coattivamente il rispetto delle regole imposte, ma anche di richiedere il risarcimento del danno anche non patrimoniale.

La legge, infatti, attribuisce all'autorità giudiziaria ordinaria una generale competenza relativa alla risoluzione di tutte le controversie che riguardano l'applicazione delle disposizioni del codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante o alla loro mancata adozione (art. 145, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196). Tali disposizioni si applicano anche ai dati trattati all'interno del CED del Dipartimento di pubblica sicurezza e del Sistema d'informazione Schengen. L'applicabilità è, infatti, prevista dall'art. 10, comma 5, L. 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dall'art. 175, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, richiamato a sua volta dalla nuova formulazione dell'art. 11, L. 30 settembre 1993, n. 388, relativa al Sistema d'informazione Schengen, come modificata dall'art. 173, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Le pretese collegate alla sfera giuridica dell'interessato consistono nell'accertamento dell'esistenza del diritto, nella tutela di condanna (anche a carattere inibitorio) e nel risarcimento del danno. Il titolo giuridico che supporta l'azionabilità di tali pretese è il trattamento illecito dei dati personali.

Per trattamento illecito si deve intendere quello condotto in violazione della disciplina rilevante in materia di protezione dei dati personali. Con tale espressione ci si riferisce alle norme imposte dall'ordinamento in via generale (art. 11, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196) ovvero con riferimento a specifiche categorie di trattamenti (artt. 18 e seguenti, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196), nonché alle fonti normative rappresentate dai codici di deontologia, che si aggiungono, quale ulteriore parametro di liceità del trattamento, alle disposizioni di legge o di regolamento, e, dall'altro, alle altre disposizioni anche di altri settori dell'ordinamento che comunque rilevino ai fini dell'applicazione dei principi in materia di protezione dei dati personali. Sostanzialmente, si può ritenere illecito – in via esemplificativa – il trattamento scorretto, inesatto, non pertinente, condotto in violazione del principio di necessità, non specifico, in violazione delle prerogative di informazione e controllo dell'interessato. L'illiceità, pertanto, è data dalla circostanza per cui, avendo il legislatore predefinito le regole degli interessi confliggenti nella materia delle banche dati, la loro violazione determina una lesione dell'interesse protetto non consentita e non giustificata dall'ordinamento.

A fronte della lesione l'ordinamento pone gli strumenti volti ad assicurare all'interessato (per quanto massimamente possibile) le stesse utilità attribuitegli dalla legge (tutela specifica) ovvero ad attribuire un ristoro monetario corrispondente alla misura del pregiudizio subito (tutela per equivalente).

La possibilità di adire il Giudice per ottenere un risarcimento del danno potrebbe scardinare l'intero sistema soprattutto se si collega a tale circostanza le innovazioni imposte dal codice che prevedono, da una parte, la risarcibilità anche del danno non patrimoniale e, dall'altra, la presunzione di colpevolezza prevista per le attività pericolose dall'art. 2050 c.c. (art. 15, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Entrambi gli assunti appaiono, per vero, giustificati. Il primo perché nella maggior parte dei casi il danno per trattamento illecito si sostanzia in un danno morale e comunque non patrimoniale e, quindi, se la risarcibilità di tale tipo di danno fosse stata esclusa sarebbe venuta meno la stessa ragione della tutela. Il secondo perché appare chiaramente la posizione non paritaria tra chi conferisce i propri dati e chi li raccoglie, essendo queste due unità soggettive strutturalmente diverse almeno nella maggioranza dei casi (e, quindi, tranne nelle ipotesi in cui – ad esempio – sia una grande impresa a conferire i propri dati ad un piccolo studio commerciale); pertanto corrisponde ai fini della tutela dell'interessato l'applicazione della regola prevista dall'art. 2050 c.c., secondo la quale *cuius commoda eius et incommoda*. Perciò chi ritenga di essere stato leso a seguito dell'attività di trattamento dei dati personali che lo riguardano può ottenere il risarcimento dei danni senza dover sottostare all'onus probandi della colpevolezza del titolare del trattamento. La quantificazione del danno non patrimoniale, poi, potrà avvenire anche su una valutazione di equità per il combinato disposto degli artt. 1226 e 2056 c.c.

Ciò non significa che sarà sufficiente assumere che una attività di trattamento dei dati sia stata posta in essere senza adempiere alle regole poste dal codice per ritenere provato tanto il danno, quanto il nesso di causalità e l'ammontare dello stesso.

Non bisogna dimenticare, infatti, che per potersi assumere aver subito un danno, questo deve essere provato in concreto e non può sostenersi esservi in *re ipsa*, cioè non può sostanzarsi nella mera lesione delle regole poste a tutela del diritto alla riservatezza (nei quali casi appare congruo adire il Giudice per ottenere una tutela specifica). La tutela per equivalente dovrà, invece, intervenire solo allorché – in conseguenza di un trattamento abusivo – il danno, anche non patrimoniale, si sia effettivamente verificato e non sia estinguibile con la tutela reale.

Resta, dunque, a carico dell'interessato la prova del danno. In particolare l'interessato dovrà provare il nesso di causalità e, quindi, che il danno si sia realizzato e che dipenda dall'attività di trattamento. Al contrario colui che ha effettuato il trattamento per sottrarsi all'obbligo di risarcimento, ha l'onere di provare di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno, secondo il principio dell'inversione dell'onere della prova.

Sarà, in conclusione, la prudenza dei giudicanti che deciderà le sorti del sistema di tutela della riservatezza posto dal legislatore, facendo evitare a tale ordinamento le conseguenze nefaste di una elargizione senza limiti di risarcimenti oltre i vincoli delineati dalla ratio della norma stessa.

RUBRICHE

RISPOSTE A QUESITI

E

CIRCOLARI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Prot. n. 23/11

Parere n. 196/04

- Al Ministero dell'interno
Dipartimento per gli affari interni e territoriali
Direzione centrale per le autonomie.

Oggetto: cittadini extracomunitari - Accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Con nota n. 15700/5Al/2275 del 19 settembre 2003 codesto ministero ha chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ufficio in merito alla possibilità che cittadini extracomunitari siano assunti dalle pubbliche amministrazioni tramite le procedure di cui all'articolo 16 della legge n. 56 del 1987.

Al riguardo si rappresenta che numerose amministrazioni hanno posto direttamente allo scrivente quesiti analoghi ed, in generale, hanno richiesto se si debba ritenere ancora necessario il requisito della cittadinanza italiana per accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

Il quadro normativo si presenta frammentato e complesso, tanto che le amministrazioni sono giunte a interpretazioni diverse, determinando situazioni di incertezza nei rapporti con i cittadini extracomunitari residenti nel nostro paese.

La questione, infatti, investe gli aspetti concernenti la correttezza dei canoni interpretativi fra norme speciali e generali e i rapporti fra le legislazioni degli Stati membri dell'Unione e l'ordinamento comunitario. La problematica riveste, inoltre, un carattere di particolare delicatezza poiché vede interessata una parte dell'opinione pubblica per il tramite delle associazioni che lavorano sul tema dell'immigrazione, nonché i lavoratori extracomunitari, rispetto ai quali l'incertezza interpretativa delle amministrazioni produce aspettative diverse. Le pubbliche amministrazioni vedono aumentare il rischio di un contenzioso sia con i lavoratori extracomunitari che con i lavoratori cittadini italiani o comunitari, nel caso in cui questi ultimi si vedano estromessi da una graduatoria a favore di un lavoratore extracomunitario. Infine rimane l'esigenza che il nostro ordinamento si conformi alle indicazioni dell'Unione europea, sembra, infatti, di poter affermare che in ambito europeo la tendenza sia di liberalizzare l'accesso al lavoro privato e autonomo ma non al lavoro pubblico.

Da quanto premesso sembra opportuno procedere ad un esame complessivo della tematica ed approfondire i singoli profili che ne derivano.

La riflessione sul tema parte dalla formulazione dell'articolo 51 della Costituzione, il quale prevede che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, all'articolo 2, indica fra i requisiti generali per l'ammissione agli impieghi quello del possesso della cittadinanza italiana, recependo così il principio affermato dalla Costituzione. Sulla ratio della norma costituzionale il Consiglio di Stato (sez. VI, sent. n. 43 del 4/2/1985) ha affermato che la riserva non opera al fine di dare protezione al mercato interno del lavoro, ma, piuttosto, per garantire che i fini pubblici, che nel cittadino si suppongono naturalmente compenetrati nei fini personali, siano meglio perseguiti e tutelati.

L'articolo citato è vigente e non è destinato ad essere disapplicato dalla contrattazione perché non attiene alle vicende del rapporto di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione, ma è posto dall'ordinamento a tutela degli interessi collettivi.

Sul tema dell'accesso dei cittadini comunitari si ricorda che l'articolo 48 del Trattato 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità (si veda ora l'articolo 39 nella versione in vigore dal 1° maggio 1999 risultante dalle modifiche introdotte dal trattato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997), nell'affermare il principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, dispone espressamente sulla inapplicabilità di tale principio agli impieghi nella pubblica amministrazione.

Riguardo a tale esclusione la Corte di Giustizia Europea, con la sentenza del 17/12/1980, causa 149/79, ha operato una interpretazione estensiva, ribadendone tuttavia le finalità. Ha, infatti affermato che debbano rientrare nell'esclusione tutti quei posti che implicano in maniera diretta o indiretta la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche, poiché tali posti presuppongono da parte dei loro titolari l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. L'esclusione non dovrà, invece, operare per quei posti che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti di diritto pubblico, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta.

Conformemente a tale evoluzione il legislatore ha introdotto nell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni una disposizione di apertura per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, i quali, pertanto, possono accedere ai posti di lavoro nella pubblica amministrazione che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale (art. 38 d.lgs. 165/01 corrispondente all'art. 37 del d.lgs. 29/93, come modificato dall'art. 24 del d.lgs. 80/98). La medesima disposizione rinvia ad un regolamento la individuazione dei posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, regolamento adottato con d.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 (regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche). Da quanto finora ricordato deriva che possono accedere ai posti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione i soli cittadini italiani ed i cittadini dell'Unione nei limiti individuati dal d.P.C.M. n. 174 del 1994.

Alcune amministrazioni, nei quesiti posti allo scrivente, hanno mosso le proprie considerazioni dalla disposizione contenuta nell'articolo 9 del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito con modificazioni dalla legge n. 39 del 1990) il quale prevedeva al comma 3 la possibilità che i cittadini extracomunitari potessero essere assunti dalle pubbliche amministrazioni con le procedure di cui all'articolo 16 della legge n. 56 del 1987 (assunzione tramite ufficio di collocamento dei lavoratori in possesso del titolo di studio equivalente alla scuola dell'obbligo italiana). Tuttavia occorre considerare che tale articolo è stato abrogato dall'articolo 46 della legge 6 marzo 1998, n. 40. Peraltro la formulazione del richiamato articolo 9 non appare particolarmente chiara ("facoltà di stipulare qualsiasi contratto di lavoro, ivi compreso quello di formazione e lavoro, secondo le norme in vigore per i lavoratori nazionali, escluso soltanto il pubblico impiego, salvo i casi di cui all'articolo 16 della l. 28 febbraio 1987, n. 56") e la mancata riproposizione nei medesimi termini nelle norme successive farebbe pensare ad una volontà diversa del legislatore. Di liberalizzare, cioè l'accesso al lavoro privato, ma non al lavoro pubblico.

Secondo alcune interpretazioni il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, che ha liberalizzato l'accesso al lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati e l'accesso al lavoro autonomo, avrebbe superato anche le norme che richiedono il requisito della cittadinanza per accedere ai posti di lavoro nella pubblica amministrazione. Tali interpretazioni muovono, secondo alcuni, da una lettura combinata dell'articolo 16 della citata legge n. 56 del 1987 con l'articolo 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo altri invece trovano la loro giustificazione nelle disposizioni contenute nell'articolo 2 del medesimo decreto legislativo. Al riguardo sembra tuttavia difficile, almeno secondo i canoni interpretativi correnti, che simili disposizioni possano avere implicitamente abrogato disposizioni di rango primario, nello specifico l'articolo 2 del d.P.R. n. 3 del 1957, da considerarsi facenti parte di un ordinamento speciale, quale quello del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e per di più in contrasto con un principio sancito dalla Costituzione.

Inoltre, riguardo alla tesi, da alcuni prospettata, secondo la quale le disposizioni del citato articolo 2 del testo unico sull'immigrazione, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, avrebbero superato la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, perché in caso contrario sarebbe violato il principio di uguaglianza, valgono alcune considerazioni. In primo luogo la parificazione operata dalla norma non è assoluta ma avviene nei modi e nei termini previsti dalla legge, come si evince dal medesimo testo normativo. Quanto alla violazione del principio di uguaglianza soccorre la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale esso opera quando sono affermati diritti fondamentali garantiti. Infatti il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione deve essere considerato "in connessione con l'articolo 2 e con l'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali" (Corte Costituzionale, sent. n. 120 del 15 novembre 1967). Alla luce di tali orientamenti della Corte sembra difficilmente dimostrabile che l'accesso al pubblico impiego possa essere inteso quale diritto fondamentale garantito.

Ad ulteriore conferma delle considerazioni fin qui svolte sembra soccorrere lo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998 che ha liberalizzato l'accesso al lavoro autonomo, a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani o a cittadini di uno degli Stati membri dell'UE (art. 26) consentendo agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli riconosciuti, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o negli elenchi speciali, richiamando esplicitamente che ciò avviene in deroga al requisito della cittadinanza (articolo 37 Ingresso per lavoro in casi particolari). Tale articolo è stato integrato dalla legge "Bossi-Fini", legge 189/02, art 22, che ha aggiunto alle tipologie già previste la categoria degli infermieri professionali, da assumersi con contratto di lavoro subordinato presso strutture sanitarie pubbliche e private (lett. r-bis).

Sempre il decreto legislativo n. 286 del 1998, nell'articolo 27 (Ingresso per lavoro in casi particolari) rinvia al regolamento di attuazione la disciplina di particolari modalità per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato per alcune categorie di lavoratori stranieri appositamente indicate, nelle quali rientrano alcune tipologie, quali ad esempio i lettori universitari di madre lingua, i quali, come noto, vengono assunti a contratto prescindendo dal requisito della cittadinanza. Il medesimo articolo, nel successivo comma 3 specifica, tuttavia, che "rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività".

Per quanto concerne la problematica degli infermieri extracomunitari e dalla lettura delle relative disposizioni deriva che i medesimi, se autorizzati all'esercizio della professione in Italia, possono essere assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato da datori di lavoro privati e presso strutture pubbliche solo con rapporto di lavoro a tempo determinato. Sul punto l'allora Ministero della sanità, con circolare n. 1259 del 14 aprile 2000 (relativa al testo allora vigente del d.lgs. 286/98), aveva già segnalato che le aziende sanitarie e le altre istituzioni pubbliche non possono procedere all'assunzione in ruolo dei cittadini stranieri extracomunitari in quanto l'assunzione in ruolo è riservata ai cittadini italiani. Tale posizione sembra tutt'ora condivisibile poiché non sembra possibile che la disposizione introdotta dalla legge "Bossi-Fini" abbia potuto intervenire sui requisiti generali per l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Infatti, come già in precedenza sottolineato, lo stesso decreto quando ha inteso derogare gli ordinamenti vigenti lo ha fatto espressamente (si veda l'articolo 26 precedentemente citato) e nel contempo ha tenuto a precisare la vigenza delle disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza (articolo 27 citato). La modifica introdotta dall'articolo 22 della l. 189/2002, pertanto, sembra riferibile ai soli casi di rapporti di lavoro a tempo determinato, i quali, come noto, non vengono considerati nell'organico dell'amministrazione.

Sembra opportuno, infine, soffermarsi su quanto affermato da alcuni Centri per l'impiego, secondo i quali l'accesso agli impieghi pubblici da parte dei cittadini extracomunitari sarebbe possibile perché l'articolo 2, comma 2, del citato d.lgs. 286/98 avrebbe abrogato implicitamente la disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 1 del d.P.R. n. 487/1994, e che ciò sarebbe confermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 454 del 1998. Sulla ipotizzata forza abrogatrice implicita del d.lgs. 286/98 si è già detto in precedenza e, inoltre, si osserva come la Corte Costituzionale abbia

avuto modo di affermare che la garanzia legislativa di “parità di trattamento e piena uguaglianza dei diritti” per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani, contenuta del citato d.lgs. 286/98, opera fin quando non esista nell’ordinamento una norma che esplicitamente o implicitamente deroghi alla piena uguaglianza. Poiché, come già ampiamente argomentato, nell’ordinamento esistono una norma di rango costituzionale (articolo 51) ed una norma di rango primario (articolo 2 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) facente parte di un ordinamento speciale (quello del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione), che dispongono espressamente la necessità del requisito della cittadinanza, e che lo stesso d.lgs. 286/98 fa salve le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività (articolo 27, comma 3) non sembra che le argomentazioni dei Centri per l’impiego possano essere condivise.

Sulle tematiche qui svolte, seppure per profili diversi, recentemente l’Avvocatura generale dello Stato, su richiesta di questo Ufficio, si è espressa in merito alla possibilità che i rifugiati accedano agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni. Il Comitato consultivo dell’Avvocatura generale dello Stato ha reso il proprio parere nella seduta del 18 febbraio 2004, toccando alcuni aspetti che incidono anche sulla questione affrontata in questa sede. Pertanto si ritiene utile riportare di seguito i passi che riguardano i punti fin qui esaminati.

In relazione all’articolo 51 della Costituzione deve cogliersi, oltre al più generale divieto di discriminazioni nell’accesso ai pubblici uffici dei cittadini, la volontà del legislatore costituzionale di limitare ai cittadini l’accesso ai pubblici uffici. Ciò in considerazione sia della necessità di un particolare vincolo tra lo Stato e coloro che esercitano le funzioni ed i servizi, vincolo ravvisabile soltanto nel rapporto qualificato tra il soggetto e l’ordinamento sinteticamente designato come *status civitatis*; sia sul piano più strettamente esegetico in considerazione del rapporto tra il primo ed il secondo comma dell’articolo stesso. L’estensione della possibilità di accesso ai pubblici uffici anche agli italiani non appartenenti alla Repubblica intanto si spiega come norma di eccezione in quanto la regola sia, appunto, che i pubblici uffici siano riservati in linea di principio ai soli cittadini. Questa conclusione è confermata dal riferimento al “servizio esclusivo della nazione” di cui all’art. 98, comma 1, della Costituzione.

Tuttavia la più recente dottrina costituzionale riconosce che per espressa disposizione costituzionale (articolo 10, secondo comma) che la condizione giuridica dello straniero (cioè la capacità) è rimessa alla disciplina del legislatore ordinario in conformità alle norme ed ai trattati internazionali. Si può quindi condividere la tesi che l’articolo 51 della Costituzione configuri il requisito normalmente necessario per l’accesso al pubblico impiego, salvo le eccezioni che il legislatore ritenga di introdurre per particolari tipi di impiego. Infatti le norme più recenti hanno eliminato tale restrizione con riferimento ai cittadini comunitari, mantenendola, peraltro, anche riguardo ad essi, per gli impieghi che comportano l’esercizio di pubbliche funzioni. Pertanto, la limitata estensione all’accesso ai pubblici impieghi per i cittadini comunitari, operata dall’articolo 38 del d.lgs. 165/01, si pone come applicazione allargata del disposto costituzionale, giustificata e perciò limitata dalla prospettiva dell’integrazione europea. Infatti le stesse disposizioni comunitarie obbligano a definire quali attività dell’Amministrazione soggiacciono alla libera circolazione in ambito comunitario, come confermato dalla lettura fornita dalla Corte di Giustizia secondo la quale sono sempre legittimamente riservate ai cittadini le funzioni che attengono all’esercizio di poteri pubblici e hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle collettività pubbliche.

Afferma l’Avvocatura che la limitata estensione dell’accesso ai pubblici impieghi, operata dal decreto legislativo 165/01, si pone come una applicazione allargata (giustificata, e perciò limitata, dalla prospettiva dell’integrazione europea). del disposto costituzionale dell’articolo 51. Tale normativa trova applicazione in capo a soggetti specifici - i cittadini dell’Unione – e come tale non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altro genere di destinatari. Il cittadino comunitario non è propriamente uno straniero e dunque, quando richiesta la cittadinanza italiana, anch’egli se ne considera munito, salvo eccezioni (si veda il d.P.C.M. 174/94).

Rispetto, infine, all’accesso all’impiego pubblico tramite le procedure di cui all’articolo 16 della legge n. 56 del 1987, come richiamato dall’articolo 9 del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito con modificazioni dalla legge n. 39 del 1990) e ora abrogato, l’Avvocatura si è espressa nel senso che il rinvio dell’articolo 9 del d.l. 416 del 1989 all’articolo 16 della l. 56/87 non consente

di condividere la posizione in base alla quale possano accedere al pubblico impiego anche gli extracomunitari in virtù del fatto che è loro consentito stipulare qualsiasi tipo di contratto di lavoro "escluso soltanto il pubblico impiego, salvo i casi di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56". Il rinvio, infatti, deroga soltanto al modo in cui è disposto l'accesso nel pubblico impiego, che di norma avviene per concorso, e dispone con i limiti ricordati (livelli retributivo-funzionali per i quali il titolo di studio richiesto non è superiore alla scuola dell'obbligo) che è possibile l'assunzione tramite le liste si collocamento, ma non si pone come eccezione al principio della necessità di essere cittadini per accedere al pubblico impiego, salvo singole norme che consentono l'assunzione anche di non cittadini.

Da ultimo sul tema in questione ha avuto modo di esprimersi anche il Consiglio di Stato in relazione ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proposto avverso un provvedimento di esclusione di un cittadino extracomunitario dalle graduatorie di istituto per il conferimento delle supplenze. La sezione seconda in data 31 marzo 2004, con il parere n. 2592/2003, ha ritenuto che il ricorso avverso tale provvedimento di esclusione debba essere respinto. Il ricorrente faceva discendere la possibilità che i lavoratori extracomunitari accedessero agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998. Tale posizione non è stata ritenuta fondata dalla Sezione che, nel motivare sulla permanenza del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, ha anche richiamato le sentenze del TAR Veneto, n. 782 del 2004, TAR Toscana n. 28 del 2003, nelle quali i giudici di primo grado avevano avuto modo di affermare come la citata disposizione del testo unico sull'immigrazione non abbia tale portata abrogatrice e come non vi siano dubbi di costituzionalità in merito alle vigenti disposizioni che richiedono il possesso della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 28 settembre 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 197/04

Al Comune di.....

SINTESI. Fermo restando il rispetto dei principi costituzionali e legislativi in materia di accesso al pubblico impiego, in un concorso interno per titoli ed esami esclusivamente riservato al personale di ruolo, ai fini del possesso dei requisiti di partecipazione, l'esperienza e la professionalità acquisite attraverso attività di servizio, ancorché prestato presso una amministrazione diversa da quella che ha indetto la procedura concorsuale interna, non possono costituire motivo di esclusione dal concorso.

Oggetto: Quesito concernente un concorso interno.

Con riferimento al quesito posto da codesta amministrazione concernente i requisiti di ammissibilità ad una procedura selettiva interna, si rappresenta quanto segue.

Codesta amministrazione ha bandito un concorso interno per titoli ed esami per la copertura di posti vacanti di Area Vigilanza Cat. D - Ufficiale di polizia municipale – riservato a coloro che sono in possesso di un'anzianità di almeno tre anni maturata nel profilo di provenienza appartenente alla categoria C o cinque anni in area funzionale diversa.

Al riguardo, codesta amministrazione chiede se il servizio prestato nella stessa area professionale presso un altro comune da un dipendente di ruolo di codesto Ente, possa essere considerato quale motivo di inammissibilità per la partecipazione alla suindicata procedura selettiva interna.

In merito si premette che, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, le amministrazioni possono procedere eccezionalmente ad indire concorsi interamente riservati al personale interno all'amministrazione, oltre che nelle ipotesi espressamente previste da specifiche disposizioni legislative, ogni volta che appaia loro opportuno, secondo i principi di efficienza e buon andamento, valorizzare particolari professionalità che si siano formate attraverso l'attività di servizio.

Ciò posto si ritiene, da quanto si evince dal bando di concorso, che la procedura selettiva in questione, indetta da codesta amministrazione, non risulterebbe essere riservata, ai fini del possesso dei requisiti di partecipazione, esclusivamente al personale di ruolo che ha maturato un'anzianità di servizio presso la stessa amministrazione che ha indetto il citato concorso riservato.

Infatti, il predetto bando di concorso ha previsto, quale requisito di ammissione, il possesso di un profilo professionale compreso nella categoria C con un'anzianità di almeno tre anni nella stessa area funzionale, senza specificare che il servizio prestato nel predetto profilo doveva essere svolto presso la stessa amministrazione che ha bandito il concorso stesso.

Alla luce di quanto sopra esposto questo ufficio è dell'avviso che, se non espressamente previsto dal bando di concorso, che costituisce *lex specialis* della procedura concorsuale, e fermo restando i principi costituzionali di efficienza e buon andamento, l'esperienza e la professionalità acquisite attraverso attività di servizio, ancorché prestato presso una amministrazione diversa da quella che ha indetto la procedura concorsuale, debbano essere valorizzate e non costituire motivo di esclusione dal concorso in questione.

Il direttore dell'ufficio
Francesco Verbaro

Roma, 4 ottobre 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare 9 dicembre 2004 n. 5: "Prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo".

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale - Roma
- Alle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro Sedi
- Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale - Roma
- Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale - Roma
- All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale - Roma
- Alle Agenzie
Loro Sedi
- All'ARAN
Roma
- Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Roma
- Agli Enti pubblici non economici
(tramite i Ministeri vigilanti)
Loro Sedi
- Agli Enti pubblici (ex art. 70 del D.Lgs n. 165101)
Loro Sedi
- Agli Enti di ricerca
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)
Roma
- Alle Istituzioni universitarie
(tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)
Roma
- Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni
- All'ANCI
- All'UPI

1. Il trattenimento in servizio.

L'articolo 1-quater del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 186 del 2004, ha aggiunto tre periodi al comma 1 dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, così prevedendo la possibilità, per i pubblici dipendenti, di permanere in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età.

L'integrazione si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, del personale delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare e civile, del personale del Corpo dei Vigili del fuoco.

Appare opportuno sottolineare come l'applicazione della disposizione in questione comporti, per le amministrazioni, l'assunzione di determinazioni organizzative in quanto finalizzata a garantire loro la possibilità di soddisfare i fabbisogni accertati eventualmente trattenendo in servizio quei dipendenti che, essendo in possesso di una "particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici ambiti", ne abbiano fatto richiesta.

I pubblici dipendenti destinatari della disposizione possono richiedere il trattenimento in servizio. Tale facoltà non si traduce, però, nel diritto a permanere in servizio essendo richiesta una valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine al trattenimento stesso e trattandosi di una norma di carattere organizzativo. Tale caratteristica differenzia la disposizione sia da quanto disposto dal primo periodo dell'articolo 16, del decreto legislativo n. 503, del 1992, poiché, in questo caso, si tratta di un diritto del dipendente a permanere in servizio per un ulteriore biennio, sia da quanto previsto dalle norme che consentono il trattenimento in servizio al fine di permettere al dipendente di raggiungere il minimo contributivo.

2. Presupposti del trattenimento in servizio.

Primo presupposto per il trattenimento in servizio è che il dipendente, ancora in servizio, faccia espressa richiesta all'amministrazione in tal senso. Tale richiesta deve essere prodotta in un momento temporalmente precedente il raggiungimento del limite di età previsto dai rispettivi ordinamenti per il collocamento in quiescenza, poiché l'amministrazione deve poter valutare la rispondenza del trattenimento in servizio ad un interesse attuale dell'amministrazione. Tuttavia, poiché l'esercizio della facoltà di concedere il trattenimento in servizio, impone, per espressa previsione normativa che le amministrazioni effettuino una serie di valutazioni e di scelte conseguenti, è opportuno che le medesime indichino, con proprio provvedimento, un termine congruo, anche in relazione al ruolo ricoperto, entro il quale coloro che sono prossimi al collocamento a riposo possano produrre le istanze di trattenimento in servizio.

Poiché degli eventuali trattenimenti in servizio si deve tener conto nell'ambito delle procedure di richiesta di autorizzazione alle assunzioni, le amministrazioni dovranno fissare dei termini che, in armonia con il richiamato procedimento, potrebbero definirsi nell'ambito della programmazione annuale. Ciò anche in considerazione delle attività istruttorie relative alla predisposizione e modifica della programmazione triennale dei fabbisogni alle quali le amministrazioni sono periodicamente tenute.

Secondo il dettato normativo le amministrazioni hanno facoltà di accogliere le richieste di trattenimento e godono, dunque, di un potere discrezionale al riguardo in quanto il trattenimento avviene nell'interesse dell'amministrazione. Tale facoltà deve essere esercitata, in funzione dell'efficiente andamento dei servizi, valutando le esigenze dell'amministrazione in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dai richiedenti in ambiti determinati o specifici, eventualmente destinando il dipendente trattenuto in servizio anche a compiti diversi da quelli precedentemente svolti. E', inoltre, opportuno verificare se non sia possibile rinvenire all'interno della stessa amministrazione le competenze necessarie e pertanto fungibili rispetto alla professionalità del richiedente. Pertanto l'esistenza della "particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti", unitamente alla necessità che ciò avvenga in funzione dell'efficiente andamento dei servizi" costituiscono gli altri presupposti necessari all'accoglimento della domanda di trattenimento in servizio.

Ne consegue che le amministrazioni debbono valutare se il dipendente che richiede il trattenimento in servizio sia in possesso di una esperienza professionale "particolare" che sia riferita ad ambiti "determinati o specifici", intesa quale esperienza che si caratterizza in maniera diversa da quella normalmente acquisita dai dipendenti che svolgono analoghe funzioni e definita in ambiti precisamente individuati nel contesto delle competenze attribuite alle amministrazioni di appartenenza. Sarà pertanto fondamentale l'analisi del curriculum professionale e la comparazione

dello stesso rispetto ad altre domande eventualmente pervenute e alle professionalità fungibili esistenti nell'amministrazione.

Per quanto riguarda la prima applicazione della legge, in particolare per le domande prodotte dai dipendenti nell'imminenza del raggiungimento dei limiti previsti per il collocamento a riposo, è il caso di ricordare che le amministrazioni devono assumere le valutazioni che la norma richiede entro il termine del raggiungimento dei limiti di età.

Né può ritenersi che l'aver presentato la domanda consenta un trattenimento in servizio ivi attesa di una decisione dell'amministrazione, così come non deve ritenersi possibile procedere successivamente al pensionamento, ad una riammissione in servizio sul presupposto che l'amministrazione possa pronunciarsi oltre tale momento. L'Istituto della riammissione in servizio si fonda, infatti, su presupposti diversi ed è subordinato a condizioni di altro genere, oltre ed essere già disciplinato dai diversi contratti collettivi nazionali di comparto.

L'amministrazione potrà disporre il trattenimento in servizio anche per un periodo inferiore al triennio, qualora ricorrano esigenze temporalmente limitate, venendo così incontro alle proprie necessità organizzative anche di natura temporanea.

3. Limiti al trattenimento.

La nuova disposizione normativa richiama espressamente le previsioni operate dalle ultime leggi finanziarie in tema di riduzione del personale e divieto di procedere a nuove assunzioni.

Ciò comporta che le amministrazioni debbono, preliminarmente, aver verificato l'andamento del turn over del personale e la consistenza delle vacanze in organico, in base alle quali procedere alla programmazione triennale dei fabbisogni ai sensi dell'articolo 39, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria 1998).

Debbono, poi, aver effettuato le riduzioni percentuali indicate nelle successive leggi finanziarie, nel quadro delle disposizioni in materia di riduzione programmata del personale.

Per quanto concerne il solo anno 2004 si deve tenere conto anche del divieto di procedere ad assunzioni disposto dall'articolo 3, comma 53, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. (legge finanziaria per l'anno 2004) nonché del DPR 25 agosto 2004 concernente l'autorizzazione ad assumere in deroga a tale divieto. La congruità del richiamo di tali disposizioni - attinenti, come è noto, alle nuove assunzioni e non al mantenimento in servizio di personale - appare evidente laddove si interpreti nel senso che, per l'anno 2004, le amministrazioni possono valutare la possibilità di accoglimento delle domande di trattenimento in servizio solo a condizione che le medesime rientrino nel numero delle assunzioni autorizzate. Le amministrazioni potranno, perciò, valutare la possibilità di accoglimento delle domande di trattenimento in servizio in coerenza con la richiamata normativa.

Inoltre le pubbliche amministrazioni, che sono tenute a programmare le nuove assunzioni e le relative procedure, computando come è noto, le cessazioni previste, in caso di accoglimento della domanda di trattenimento in servizio dovranno eliminare il posto corrispondente dal computo di quelli da mettere a concorso.

E', inoltre, opportuno ricordare che la nuova disposizione deve essere letta nel contesto delle ulteriori disposizioni vigenti in tema di assunzioni per alcuni settori specifici della pubblica amministrazione. Va precisato, quindi, come gli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, i quali dunque soggiacciono al generale divieto di procedere ad assunzioni, non potranno accogliere le eventuali richieste di trattenimento in servizio.

Per quanto concerne il comparto Scuola, al quale non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 53, 54 e 55 della legge n. 350/03 in materia di blocco delle assunzioni, l'Amministrazione competente è comunque tenuta, in caso di accoglimento delle domande di trattenimento in servizio,

ad eliminare i posti corrispondenti dal numero dei posti da mettere a concorso e, conseguentemente, dal numero di assunzioni da autorizzare ai sensi dell'articolo 39, comma 3 bis, della legge n. 449 del 1997.

Si ricorda, in merito, la responsabilità dirigenziale degli atti posti in essere in violazione delle norme sulla programmazione. Gli organi di controllo e gli organi di revisione di ciascun ente vigilano sulla corretta applicazione della presente direttiva nell'ambito dei controlli relativi ai documenti di programmazione del personale.

4. Utilizzazione in ambiti diversi.

Come già evidenziato nelle considerazioni relative ai presupposti per l'accoglimento delle istanze l'Amministrazione deve valutare il proprio interesse al trattenimento del dipendente tenendo presenti le proprie esigenze funzionali, rispetto alle finalità istituzionali da essa perseguite, anche in conformità con i principi del Dlgs 165/01, laddove è prioritario per le pubbliche amministrazioni il migliore utilizzo delle risorse possedute. In tal senso deve essere letta l'indicazione relativa alla particolare esperienza acquisita, anche mediante una utilizzazione diversa di coloro che permangono in servizio, sia in relazione al profilo professionale che a diverso incarico dirigenziale.

La possibilità di diversa utilizzazione del dipendente trattenuto in servizio, da parte dell'amministrazione, trova la sua naturale cornice nella disciplina dettata dall'articolo 52 del Dlgs n. 165 del 2001 in tema di mansioni, il quale prevede che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi.

E' possibile, quindi, l'utilizzo del dipendente in profilo diverso ma nella medesima posizione. Pertanto lo *ius variandi* attribuito dalla norma può essere esercitato legittimamente solo in tale ambito.

Per i dirigenti, analogamente, si potrà conferire solo un incarico di livello dirigenziale equivalente, come previsto dai vigenti contratti sempre in considerazione della specifica esperienza acquisita.

5. Periodo di trattenimento in servizio, sua natura ed effetti.

Dall'integrazione dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992 deriva che le pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei diversi ordinamenti e delle specifiche disposizioni sul contenimento della spesa per il personale, potranno concedere ai propri dipendenti, che lo abbiano richiesto, il trattenimento in servizio fino al compimento dei 70 anni.

Rimane salva, comunque, la facoltà del dipendente di dimettersi prima dello scadere del periodo di trattenimento applicandosi, nella fattispecie, le disposizioni contrattuali vigenti in materia di preavviso.

Il trattenimento in servizio non comporta novazione del rapporto, in quanto tale periodo costituisce prolungamento del rapporto di servizio con la conseguente conservazione di tutte le tutele legali e contrattuali connesse al rapporto stesso, e la cristallizzazione dell'importo pensionistico maturato alla data del raggiungimento del limite di età per il collocamento in quiescenza.

Non rileva, in proposito, l'eventuale diversa utilizzazione disposta dall'amministrazione per rispondere alle proprie esigenze in funzione dell'efficiente andamento dei servizi, che deve trovare comunque fondamento nella particolare esperienza acquisita dal richiedente.

Si fa presente infine che, per esplicita previsione normativa, i periodi di trattenimento in servizio "non danno luogo alla corresponsione di alcuna ulteriore tipologia di incentivi al posticipo del pensionamento".

6. Trattenimento in servizio dirigenti.

Per quanto concerne il trattenimento in servizio dei dirigenti debbono essere svolte alcune, ulteriori, considerazioni specifiche.

In primo luogo si ricorda che le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici sono tenuti a coprire una parte dei propri fabbisogni di personale dirigenziale con le modalità indicate al comma 7, dell'articolo 28, del decreto legislativo n. 165, del 2001. Di tale programmazione occorrerà tenere conto in relazione alle richieste di trattenimento in servizio.

Si ricorda, inoltre, che poiché nel conferire gli incarichi dirigenziali si debbono considerare sia i limiti di durata fissati dal comma 2, dell'articolo 19, del decreto legislativo n. 165, del 2001, che quelli relativi al raggiungimento dell'età pensionabile e quindi la durata degli incarichi dovrà essere sempre definita in tale ambito. Ne consegue che l'accoglimento della domanda di trattenimento in servizio comporterà il conferimento di un nuovo incarico.

Anche per i dirigenti l'Amministrazione valuterà, in relazione ai già richiamati parametri, l'opportunità di conferire, sempre con nuovo contratto, il medesimo o diverso incarico.

In relazione alle modalità del trattenimento in servizio dei dirigenti di seconda fascia o equiparati, essendo gli incarichi di livello dirigenziale conferiti dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale ai dirigenti assegnati al suo ufficio, occorre che la necessità del trattenimento in servizio sia da questi comunicata, con un atto contenente le valutazioni del caso, al vertice amministrativo, Capo Dipartimento o Segretario generale o equiparato, in modo da consentire l'attivazione delle verifiche necessarie a decidere in merito.

Per quanto concerne, invece, l'attribuzione degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, per le amministrazioni di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto citato, su proposta del vertice politico, occorre tenere conto non solo della preposizione dell'incarico ma anche del mantenimento del rapporto di servizio.

Tali profili, che rilevano in momenti differenti, devono tuttavia sussistere ai fini dell'accoglimento della domanda. Per cui una volta accertato l'interesse dell'amministrazione al trattenimento in servizio del dirigente, occorrerà che il Ministro effettui la proposta, sia che si tratti del conferimento del medesimo incarico dirigenziale, sia che si tratti di nuovo incarico.

E' il caso di segnalare che qualora l'amministrazione non abbia ritenuto di accogliere la domanda di trattenimento in servizio di un proprio dirigente rimane successivamente preclusa la possibilità di conferire al medesimo dipendente un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001.

7. La giurisdizione.

La giurisdizione sulle controversie relative al trattenimento in servizio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché dei dirigenti, trattandosi, in questo caso, di aspetti relativi al conferimento degli incarichi, è attribuita al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, per espressa previsione dell'articolo 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Gli eventuali ricorsi concernenti l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione in materia di accoglimento delle istanze di trattenimento, investono aspetti concernenti il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e la competenza a giudicare tali aspetti, dall'instaurazione all'estinzione del rapporto di lavoro, è attribuita al giudice ordinario. Non può, infatti, rilevare l'esistenza di atti prodromici di "macro-organizzazione". In tal senso si è consolidato l'orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Tra le più rilevanti si ricordano le sentenze n. 6229/2003, n. 3508/2003 e, con riferimento agli incarichi dirigenziali, la n. 1128/2003.

In considerazione della recente entrata in vigore della norma e della necessità di monitorare l'andamento del costo del personale e di verificare l'incidenza dei trattenimenti in servizio sulla riduzione programmata del personale, e comunque nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 39 della legge n. 499 del 1997 e s. m. i., le pubbliche amministrazioni che accoglieranno le domande di trattenimento in servizio ne daranno comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni ed al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, anche via e-mail, agli indirizzi uppa@funzionepubblica.it e drgs.igop.ufficio2@tesoro.it.

GIURISPRUDENZA

Indice

		<i>Pag.</i>
<i>Corte costituzionale</i>		
Sentenza n.	282/2004	257
“ “	390/2004	264
“ “	423/2004	274
<i>Corte suprema di cassazione</i>		
Sezioni unite civili	Sentenza n.	1339/2004 292
“	“ “	20132/2004 298
Sezione III civile	“ “	2424/2004 302
<i>Consiglio di Stato</i>		
Sezione I	Parere n.	2763/2004 307
Sezione IV	Decisione “	6368/2004 312
“	“ “	6386/2004 316
“	“ “	7082/2004 320
“	“ “	7104/2004 323
“	“ “	8213/2004 326
Sezione V	Decisione “	6555/2004 328
“	“ “	6574/2004 331
“	“ “	8090/2004 335
<i>Corte dei conti</i>		
Sezione giurisdizionale Abruzzo	Sentenza n.	84/2004 338
Sezione giurisdizionale Liguria	“ “	928/2004 344
Sezione giurisdizionale Veneto	“ “	1237/2004 354
Sezione controllo Lombardia	Deliberazione “	2/2004 360
<i>TAR</i>		
Calabria	Sentenza n.	751/2004 364
Puglia	“ “	4187/2004 367
Sicilia	“ “	2144/2004 371

Sentenza n. 282 del 2004
(*Legge regionale e regole di diritto privato*)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Gustavo ZAGREBELSKY, presidente,

e

Valerio ONIDA, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO. Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative"), promossi con 8 ordinanze dell'11 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, rispettivamente iscritte ai nn. da 613 a 620 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio irriguo del Canale di Felino ed altro, della Società del Canale di Torrechiara e S. Michele in Tiorre ed altro, della Società della Canaletta de' Rossi ed altro, della Società del Canale Comune di Parma, della Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2004 il giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Franco Bassi per il Consorzio irriguo del Canale di Felino ed altro, per la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele in Tiorre ed altro e per la Società della Canaletta de' Rossi ed altro, Arrigo Allegri per la Società del Canale Comune di Parma, Francesco Soncini per la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1.– Con otto ordinanze di identico tenore, emesse l'11 giugno 2003 (reg. ord. nn. da 613 a 620 del 2003), e pervenute a questa Corte il 15 luglio 2003, pronunciate nel corso di altrettanti giudizi promossi da consorzi irrigui per l'annullamento delle delibere regionali di soppressione dei consorzi irrigui stessi, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 117 (vecchio testo), 2, 3, 18, 41, 42 e 43 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative").

Le delibere regionali, emesse sulla base dell'art. 4 della legge regionale citata, con le quali il Consiglio regionale sopprimeva gli organismi ricorrenti, stabilendo altresì che il Consorzio della

Bonifica Parmense subentrasse ad essi nell'esercizio dei compiti e delle funzioni nonché nei rapporti giuridici in atto, venivano impugnate con due ordini di censure, il primo dei quali involgeva l'estraneità delle società ricorrenti alla previsione soppressiva, mentre il secondo aveva ad oggetto l'illegittimità costituzionale della stessa, se ritenuta applicabile alla fattispecie.

Il giudice amministrativo sollevava questione di legittimità costituzionale della disposizione in riferimento, tra gli altri parametri, all'art. 117 della Costituzione nel testo allora (aprile 2000) vigente. Questa Corte, con l'ordinanza n. 13 del 2002, rilevato che successivamente all'emanazione dell'ordinanza di rimessione era entrata in vigore la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha sostituito l'intero testo dell'art. 117 della Costituzione, restituiva gli atti al remittente per un nuovo esame dei termini della questione.

Riassunti gli atti, le società ricorrenti eccepivano la persistente illegittimità costituzionale della disposizione in riferimento all'art. 117 (nuovo testo) della Costituzione, per la violazione dei limiti alla potestà legislativa concorrente della Regione in materia di "governo del territorio", della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'"ordinamento civile", e all'art. 118 (nuovo testo) della Costituzione, mentre la Regione resistente deduceva essere ricompresa la bonifica integrale nella materia "agricoltura e foreste", non più inclusa fra quelle di competenza concorrente.

Il giudice *a quo* espone che, a fondamento della disposta soppressione, il Consiglio regionale ha posto le seguenti circostanze: la società risulta strutturata come ente ad autonomia piena con compiti irrigui, in analogia con l'attività svolta di norma dai consorzi di bonifica; le suddette funzioni sono oggi di competenza dei consorzi di bonifica, essendo intervenuta la classificazione di bonifica dell'intero territorio in cui opera il citato consorzio; la società opera in base all'atto costitutivo dal quale si evince che l'ente si configura di fatto come consorzio irriguo.

Espone ancora il rimettente di aver rigettato con sentenza le censure delle ricorrenti discendenti dalla loro prospettazione principale, secondo la quale, non avendo esse veste pubblicistica, né essendo consorzi irrigui di natura amministrativa, sarebbero state erroneamente assoggettate alla previsione di soppressione dell'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987.

Osserva infatti il giudice amministrativo che, con la legge n. 16 del 1987, la Regione Emilia-Romagna, al dichiarato fine "di conseguire il necessario coordinamento degli interventi pubblici e privati", ha sottoposto a regime di bonifica l'intero territorio regionale; ha previsto l'istituzione, per ogni ambito, di un solo consorzio di bonifica destinato a succedere in tutti i diritti e gli obblighi ai preesistenti consorzi ricadenti in tutto o in parte nel comprensorio; nell'ambito di tale riorganizzazione, con la norma denunciata ha soppresso, per farle confluire nei nuovi consorzi, tutte le preesistenti forme di gestione, comprendendo in esse, ritiene il remittente, anche le gestioni di natura privata titolari di concessione statale di grande derivazione di acque.

La rilevanza della questione starebbe nel fatto che, essendo la norma impugnata il presupposto esclusivo e diretto del provvedimento impugnato, l'accoglimento della questione implicherebbe, per ciò solo, l'accoglimento dei ricorsi proposti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, precisa il remittente che gli enti soppressi hanno tutti natura privatistica: essi, costituiti in epoca remota, non sono mai stati oggetto di riconoscimento pubblico, né con le modalità previste per le persone giuridiche private dal codice civile vigente, né con quelle di cui agli artt. 862 e 863 del codice civile che disciplinano i consorzi di bonifica e quelli di miglioramento fondiario. Il finanziamento di tali enti è interamente privato e non è previsto alcun intervento pubblico nelle varie fasi attinenti alla costituzione, alla nomina degli organi e al funzionamento. La stessa Regione, nei provvedimenti impugnati, qualifica i soggetti soppressi come enti che si configurano di fatto come consorzi irrigui. La circostanza, poi, che sia in dubbio anche la qualificazione delle società ricorrenti quali consorzi volontari ai sensi dell'art. 918 del codice civile non porterebbe argomenti a favore della tesi secondo la quale le società ricorrenti potrebbero essere assimilate ad un organismo di diritto pubblico, ma confermerebbe solo la difficoltà di classificarle in una delle figure tipiche disciplinate dal codice civile, e la conseguente necessità di inquadrare le stesse fra le associazioni non riconosciute.

Quanto ai dubbi di costituzionalità riferiti all'art. 117 della Costituzione, il giudice *a quo* ritiene che il parametro di riferimento resti il riparto di competenze fissato dal testo originario, perché "il giudizio instaurato è di natura impugnatoria, e tende all'annullamento di un provvedimento autoritativo la cui legittimità va valutata alla stregua del principio *tempus regit actum*", e perché "l'interesse al ricorso va valutato con riferimento esclusivo all'eliminazione di 'quel' provvedimento ed al ripristino della situazione giuridica ad esso precedente, ed in tali termini tuttora persiste".

Ciò premesso, osserva che l'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna, prevedendo l'esercizio del potere di soppressione indistintamente nei confronti di tutti i soggetti, anche di natura

privata, che operano nel settore della bonifica, con il trasferimento ai nuovi consorzi di bonifica delle funzioni e dei rapporti delle gestioni soppresse e, quindi, in sostanza, di tutto il patrimonio dell'organismo soppresso, violerebbe, anzitutto, l'art. 117 della Costituzione, in quanto la potestà legislativa regionale nella materia della bonifica, di natura concorrente, va esercitata nei limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia stessa. Come questa Corte ha riconosciuto nella sentenza n. 326 del 1998, la potestà legislativa regionale non può spingersi fino all'eliminazione della figura giuridica del consorzio di bonifica, stante la combinazione che in esso peculiarmente si realizza fra pubblico e privato per effetto della legislazione nazionale. Nella specie, la Regione poteva sì riorganizzare le funzioni di bonifica e, con esse, quelle dei consorzi di bonifica, ma non sopprimere ogni organismo di gestione ad esso non riconducibile, ed in particolare associazioni o soggetti di carattere privato. Tenuto conto della natura concorrente della potestà legislativa regionale, solo il legislatore statale potrebbe stabilire il principio secondo cui l'attività di bonifica, anche per gli aspetti gestionali, deve essere riservata esclusivamente ai consorzi di bonifica, e quindi prevedere la soppressione di ogni diversa gestione.

La violazione dell'art. 117 della Costituzione, prosegue il remittente, sussisterebbe anche con riferimento al cosiddetto limite del diritto privato, comportante l'inderogabilità, da parte del legislatore regionale, delle norme dettate dal codice civile per regolare l'autonomia negoziale privata: nella specie, la norma impugnata sarebbe precisamente diretta a sopprimere un soggetto di diritto privato, qualificabile come associazione non riconosciuta, in contrasto con il suo statuto ed in violazione dell'autonomia negoziale riconosciuta dagli artt. 36 e seguenti cod. civ.

L'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna violerebbe anche gli artt. 2 e 18 della Costituzione in relazione alla soppressione di associazioni liberamente costituite; gli artt. 41 (in relazione alla compressione della libertà di iniziativa economica privata), 42 e 43 della Costituzione, attesa la mancata previsione di un indennizzo a fronte della devoluzione del patrimonio degli enti da sopprimere ai consorzi di bonifica istituiti per l'ambito territoriale di riferimento.

2.– Si sono costituite nei giudizi davanti a questa Corte alcune delle associazioni ricorrenti nei procedimenti *a quibus*: il Consorzio irriguo del Canale di Felino (r.o. n. 613 del 2003), la Società del Canale Comune di Parma (r.o. n. 615 del 2003), la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele di Tiorre (r.o. n. 616 del 2003), la Società della Canaletta de' Rossi (r.o. n. 617 del 2003), la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro (r.o. n. 618 del 2003), chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

3.– In ciascuno degli otto giudizi si è altresì costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata e riservandosi di esporne le ragioni in separata memoria.

4.– Ha depositato memoria la Regione Emilia-Romagna, resistente nei giudizi *a quibus*, che eccepisce anzitutto l'inammissibilità della questione per avere il TAR remittente fatto applicazione della norma impugnata, "definendone irrevocabilmente l'interpretazione", con la reiezione, disposta con sentenza, di uno dei motivi di impugnazione (tendente ad accertare l'inapplicabilità ai consorzi irrigui ricorrenti dell'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987, perché, in tesi, riferito ad altri tipi di enti). Ciò in quanto, dando una certa interpretazione della disposizione, e così applicandola, avrebbe vincolato questa Corte, predeterminando l'esito dell'operazione di derivazione delle norme dalle disposizioni (vengono richiamate in proposito le ordinanze n. 67 del 1998 e n. 346 del 2001). Sarebbe, conseguentemente, ravvisabile anche un difetto di rilevanza in relazione alla parte di controversia già decisa, non scindibile dal resto. Infine, viene eccepito il difetto di motivazione sulla perdurante rilevanza, per avere il remittente, senza motivare in modo esauriente, ritenuto applicabile l'art. 117 della Costituzione nel vecchio testo, dopo la restituzione degli atti disposta dalla Corte.

In subordine, nel merito, la Regione conclude per l'infondatezza della questione, osservando in particolare, tra l'altro, quanto all'asserita violazione dell'art. 117 della Costituzione, che non sarebbe stato indicato il principio fondamentale violato; e che l'opera di concentrazione nei consorzi di bonifica – che ne valorizza il ruolo ed il carattere misto pubblico-privato – di tutte le funzioni ed attività svolte nel settore, anche dai privati, privando dei compiti irrigui altre organizzazioni, troverebbe sostegno in quanto affermato dalla sentenza n. 326 del 1998.

Quanto alla violazione del limite del diritto privato, osserva che la scomparsa dell'ente è la mera conseguenza della scomparsa delle sue uniche funzioni, concentrate nei consorzi di bonifica, nell'ambito di un profondo riordinamento organizzativo del sistema, riguardante anche attività svolte

da soggetti privati, ma solo in quanto si tratti di funzioni di interesse generale, di rilievo pubblico, non di funzioni proprie dell'autonomia privata.

In proposito ricorda, tra l'altro, che alla stregua dell'art. 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 – attuata dal d.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238 (artt. 1 e 2) – “tutte le acque ... sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”, e che la gestione del demanio idrico spetta alle Regioni ed agli enti locali. Tali norme, costituenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, avrebbero universalizzato il rilievo pubblicistico delle funzioni svolte dai privati in materia di bonifiche, sicché tutti i consorzi operanti nell'ambito delle acque, anche relativamente “minori”, non avrebbero “alcun titolo di detenzione e trattamento di tali acque che non sia esattamente l'appartenenza al sistema pubblico/privato delle bonifiche”.

5.– Nel giudizio introdotto con r.o. n. 615 del 2003, in prossimità dell'udienza ha depositato memoria la Società del Canale Comune di Parma, concludendo per la fondatezza della questione.

La parte privata, che fa, tra l'altro, presente – anche ai fini dei limiti che l'efficacia *ex tunc* della pronuncia di incostituzionalità potrebbe incontrare negli effetti che la norma abbia irrevocabilmente prodotto – che un provvedimento cautelare ha sospeso la soppressione dell'ente ed il passaggio di proprietà dei beni, anzitutto contesta la inammissibilità della questione, eccettata dalla Regione resistente, per avere il giudice a quo rigettato con sentenza uno dei due motivi di gravame – basato sulla applicabilità della norma denunciata ai soli consorzi di diritto amministrativo e non anche a quelli, come la ricorrente, privi di veste pubblicistica –, applicando così la norma poi impugnata. Respingendo il primo motivo, infatti, il TAR si sarebbe limitato a dare della norma una interpretazione letterale e sistematica.

Ricorda poi come essa Società, costituita otto secoli fa dagli agricoltori per regolare l'uso delle acque derivate dal torrente Parma, ed il relativo riparto delle spese, abbia natura associativa, ed abbia diritto a vedersi mantenuta in vita ai sensi degli artt. 2 e 18 della Costituzione. Essa, nell'ambito della tutela di un'attività produttiva agricola, cura in particolare l'irrigazione dell'erba – di cui viene così permessa la ricrescita ed una pluralità di “sfalci” – essenziale per l'allevamento delle mucche da latte destinato alla produzione del formaggio parmigiano reggiano, erba che “tipizza” tale formaggio. L'attività di presa e distribuzione dell'acqua è integralmente finanziata dagli associati, ed è escluso ogni costo o contributo pubblico. La sua rete strumentale ha un valore di oltre 800.000 euro, che secondo la legge il Consorzio di Bonifica di Parma dovrebbe prendere in carico, realizzando una espropriazione gratuita senza indennizzo alcuno, senza evidenziate ragioni di pubblica utilità, atteso che i beni resterebbero destinati ad irrigare proprio e soltanto i fondi degli aderenti alla società.

6.– Hanno altresì depositato memorie di identico contenuto il Consorzio irriguo del Canale di Felino (r.o. n. 613 del 2003), la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele di Tiorre (r.o. n. 616 del 2003) e la Società della Canaletta de' Rossi (r.o. n. 617 del 2003), le quali parti, insistendo nelle conclusioni rassegnate, hanno soprattutto illustrato la violazione del limite del diritto privato posto alla competenza legislativa regionale.

7.– Ha depositato memoria la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro (r.o. n. 618 del 2003), che nell'insistere per l'accoglimento della questione ha, tra l'altro, contestato la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione per avere il giudice amministrativo rigettato con sentenza uno dei motivi di impugnazione, facendo così applicazione della norma poi denunciata. Osserva in proposito che, a differenza del precedente richiamato (l'ordinanza di questa Corte n. 346 del 2001), nel quale il giudice, accogliendo un motivo, aveva annullato l'atto in forza della legge regionale che, poi, ultroneamente aveva impugnato, nel caso di specie l'esame, ed il rigetto, del motivo aveva condotto ad affermare che l'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987 impediva l'annullamento dell'atto. E proprio in virtù di tale constatazione il TAR aveva ritenuto rilevante e proponibile la questione.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con otto ordinanze di analogo tenore, pronunciate nel corso di altrettanti giudizi promossi da alcuni consorzi irrigui o società qualificate come consorzi irrigui di fatto, avverso provvedimenti che ne disponevano la soppressione, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 43 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile

1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 “Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative”).

La disposizione impugnata prevede che “sono soppressi i consorzi idraulici, di difesa, di scolo e di irrigazione nonché ogni altra forma di gestione non consortile di opere o sistemi di scolo ed irrigui, che ricadono nei comprensori delimitati ai sensi del secondo comma del precedente articolo 3 (*id est* dei comprensori di bonifica)” (comma 1). Con il provvedimento di soppressione, deliberato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (comma 2), il Consiglio “definisce la successione nei rapporti giuridici ed amministrativi fra gli organismi soppressi e i consorzi di bonifica che subentrano nell'esercizio dei compiti e delle funzioni” (comma 3).

Analoga questione era stata già sollevata dal medesimo TAR con un gruppo di ordinanze emesse il 6 aprile 2000, in riferimento agli articoli 2, 18, 42, 43 e 117 della Costituzione. A seguito della restituzione degli atti al giudice a quo, disposta da questa Corte con l'ordinanza n. 13 del 2002 per un nuovo esame della questione, alla luce della sopraggiunta entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, risultante dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il TAR ora ripropone la questione medesima, aggiungendo ai parametri già in precedenza evocati gli articoli 3 e 41 della Costituzione, e ritenendo che, per quanto riguarda l'art. 117 della Costituzione, debba farsi tuttora riferimento al testo costituzionale anteriore alla riforma del 2001, in quanto i giudizi *a quibus* hanno per oggetto l'impugnazione di provvedimenti emanati nel vigore di quel testo, e tendono, in base alla domanda dei ricorrenti, all'annullamento degli stessi.

Secondo il remittente, la norma censurata sarebbe anzitutto in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di bonifica (che ai sensi del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione limitavano la potestà legislativa regionale) quali individuati da questa Corte nella sentenza n. 326 del 1998. In relazione a tali principi, secondo il remittente, la potestà regionale di programmazione e organizzazione della bonifica non potrebbe esplicarsi sopprimendo ogni organismo di gestione non riconducibile ai consorzi di bonifica, ed in particolare le associazioni o i soggetti di carattere privato. Al di fuori dei procedimenti previsti per la costituzione, anche d'ufficio, dei consorzi di bonifica, il legislatore regionale non potrebbe incidere obbligatoriamente sugli interessi privati e riservare esclusivamente ai consorzi di bonifica medesimi l'attività di bonifica, prevedendo la soppressione di ogni diversa gestione.

Inoltre sarebbe violato il limite del diritto privato, che comporterebbe l'inderogabilità, da parte del legislatore regionale, delle norme del codice civile che regolano l'esercizio dell'autonomia negoziale privata, e dunque il divieto di sopprimere soggetti di diritto privato, in contrasto con il loro statuto ed in violazione dell'autonomia negoziale.

Infine la norma censurata contrasterebbe con gli artt. 2 e 18 della Costituzione, prevedendo la soppressione di associazioni liberamente costituite; con l'art. 41 della Costituzione, comprimendo la libertà di iniziativa economica privata; con gli artt. 42 e 43 della Costituzione, attesa la mancata previsione di un indennizzo a fronte della devoluzione del patrimonio degli enti soppressi ai consorzi di bonifica.

2.– Non possono accogliersi le eccezioni di inammissibilità della questione avanzate dalla difesa della Regione Emilia-Romagna.

La circostanza che il TAR avesse, con separate sentenze parziali (anteriori alle ordinanze di rimessione che hanno dato luogo alla restituzione degli atti disposta con l'ordinanza n. 13 del 2002), respinto un primo ordine di censure fondate sulla asserita inapplicabilità della norma denunciata ad organismi di natura privata come le ricorrenti non comporta che si fosse con ciò esaurito il potere decisorio del Tribunale remittente. In realtà il TAR ha dapprima escluso che la norma abbia la portata restrittiva affermata dalla parte, e conseguentemente ne è risultata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la quale si lamenta proprio l'incidenza della norma stessa su organismi di carattere privato. Che poi tale procedimento logico, in sé ineccepibile, sia stato tradotto dal Tribunale in una sentenza parziale e in una successiva ordinanza di rimessione, così “consolidando” in una autonoma pronuncia, nell'ambito della stessa controversia, un'interpretazione della disposizione impugnata suscettibile di essere, in ipotesi, contraddetta in sede di giudizio di costituzionalità, può dar luogo a critica sul piano della tecnica del giudizio amministrativo, ma non incide sulla ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Parimenti non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità che la Regione avanza in relazione alla motivazione dell'ordinanza sulla necessità di riferirsi come parametro al testo originario dell'art. 117 della Costituzione. Il problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece, in questo caso, l'ammissibilità.

Nemmeno, infine, può darsi ingresso all'eccezione di inammissibilità fondata sulla asserita mancanza di motivazione dei profili di legittimità costituzionale riferiti agli articoli 2, 18, 41, 42 e 43 della Costituzione. Infatti, ancorché succintamente, il remittente indica le ragioni di fondo della affermata violazione costituzionale.

3.– I giudizi, aventi il medesimo oggetto, devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

La questione è fondata nei termini di seguito specificati.

Questa Corte aveva già ritenuto, nel vigore del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione, che la bonifica fosse riconducibile ad una competenza regionale fundamentalmente concorrente, relativa da un lato alla materia dell'agricoltura e foreste, dall'altro, e in un quadro più ampio, alla azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una "concezione globale degli interventi sul territorio" (sentenza n. 326 del 1998, sulle orme della sentenza n. 66 del 1992). Rispetto al nuovo testo dell'art. 117, potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale "residuale", che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), sia, d'altro canto, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" (secondo comma, lettera s), sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di "governo del territorio" (terzo comma).

Tuttavia, ai fini della decisione della presente controversia, non è necessario dirimere definitivamente la questione dell'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, né ricostruire l'insieme dei principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale in questa materia. Assumono infatti carattere assorbente alcuni profili delle censure mosse dal remittente che si riconducono alla violazione di norme costituzionali diverse dall'art. 117, nonché ad un limite alla potestà legislativa regionale rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati (cfr., da ultimo, sentenze n. 82 del 1998, n. 352 del 2001).

La Regione era ed è bensì competente a disciplinare le attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere (cfr. sentenze n. 66 del 1992, n. 326 del 1998). In questo ambito non è escluso che la legge regionale potesse e possa anche dettare norme per disciplinare in modo nuovo forme di gestione, costitutesi nel tempo in epoche risalenti, di opere di interesse generale, come quelle di adduzione, di distribuzione, di utilizzo e di recupero delle acque, e di sistemi irrigui.

Ma la norma impugnata non si limita a riordinare l'esercizio delle attività di bonifica e la gestione delle relative opere, bensì dispone senz'altro la soppressione *ex lege* di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica – enti pubblici economici a base associativa, nell'attuale configurazione (cfr., nella Regione Emilia-Romagna, gli artt. 5 e 6 della legge regionale 26 novembre 1984, n. 59) – non solo subentrino nell'esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi.

In tal modo la norma censurata, da un lato, travalica il limite, ora ricordato, del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato; dall'altro lato si risolve in una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione. La legge regionale, infatti, pretende di incidere sulla stessa esistenza degli organismi privati di cui dispone la soppressione, e dunque sul nucleo irriducibile della loro autonoma sfera giuridica.

4.– La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbito ogni altro profilo della questione sollevata.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 “Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative”).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2004.

Sentenza n.390 del 2004
(*Legge statale e autonomia delle regioni in tema di assunzioni*)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Valerio ONIDA, presidente

e

Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, giudici;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria del 2003), e dell'articolo 3, commi 53-55, 58, 60, 61 e 65, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria del 2004), promossi con ricorsi della Regione Marche (2 ricorsi), della Regione Toscana (2 ricorsi), della Regione Piemonte, della Regione Valle d'Aosta, della Regione Campania, della Regione Umbria, della Regione Emilia-Romagna (2 ricorsi) e della Regione Veneto, notificati il 25, il 26, il 28 febbraio ed il 1° marzo 2003, il 24 ed il 26 febbraio 2004, depositati in cancelleria il 4, il 5 ed il 7 marzo 2003, il 3 ed il 4 marzo 2004 ed iscritti ai numeri 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25 e 26 del registro ricorsi 2003 ed ai numeri 31, 32 e 33, del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 2004 il giudice relatore Romano Vaccarella;
uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Gabriele Pafundi per la Regione Piemonte, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria, Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con otto distinti ricorsi (iscritti ai numeri 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25 e 26 del registro ricorsi del 2003), le Regioni Marche, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto hanno promosso giudizio di legittimità costituzionale, tra altre norme, dell'articolo 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), a norma del quale: a) le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa e senza superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002 (commi 1 e 2); b) «sino al perfezionamento dei provvedimenti di cui al comma 1, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al

31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultano in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale» (comma 3); c) «per l'anno 2003, alle amministrazioni di cui al comma 1 (...) è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette» (comma 4); d) «per le regioni e le autonomie locali, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale si applicano le disposizioni di cui al comma 11» (così il comma 10) il quale dispone che e) «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi entro l'anno 2002 tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario»; f) «fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4»; g) con i decreti medesimi «è altresì definito, per le regioni, per le autonomie locali e per gli enti del servizio sanitario nazionale, l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo»; h) «per l'anno 2003 le amministrazioni di cui al comma 1 possono procedere all'assunzione di personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto all'art. 108 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o con convenzioni ovvero alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. Tale limitazione non trova applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, fatta eccezione per le province e i comuni che per l'anno 2002 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno, nonché nei confronti del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale» (comma 13).

1.1.– In particolare, la Regione Marche, con ricorso notificato il 26 febbraio 2003 (n. 14 del 2003), censura le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 13 dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, in primo luogo per lesione della sfera di competenza legislativa regionale in violazione degli artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto della Costituzione.

La ricorrente osserva che la normativa in esame, prevedendo un vero e proprio blocco generalizzato delle assunzioni di personale per le amministrazioni pubbliche tra le quali sono comprese le Regioni, disciplina la materia delle assunzioni e delle dotazioni organiche delle amministrazioni regionali e degli enti facenti parte del Servizio sanitario nazionale che non è fra quelle per le quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, limitata dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. al solo "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". Pertanto, la materia dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici sublocali" spetta inequivocabilmente alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni che risulta così lesa dalla norma in questione.

Secondo la ricorrente non sarebbe possibile ricondurre le disposizioni impugnate entro i confini della materia – assegnata dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. alla competenza esclusiva statale – della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", risultando quest'ultima eterogenea rispetto al blocco delle assunzioni e delle dotazioni organiche, in particolar modo, delle strutture del servizio sanitario nazionale.

Anche ove fosse possibile ricondurre la norma impugnata nell'alveo della materia – di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – della "tutela della salute" o della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", continuerebbero a sussistere profili di illegittimità costituzionale nella misura in cui le norme censurate non dettano principi fondamentali, ma disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli a fronte dell'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale. Tanto più che, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia

sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), compete alle Regioni la funzione legislativa ed amministrativa in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Né infine sembra alla ricorrente che possa rivestire un qualche rilievo l'eventuale richiamo all'interesse nazionale, categoria non menzionata espressamente dalle norme del Titolo V della Costituzione e, comunque, inidonea ad escludere o limitare la potestà legislativa regionale.

Sarebbe inoltre ravvisabile una violazione dell'autonomia di spesa riconosciuta e garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost., secondo cui queste sono l'unico soggetto abilitato a prevedere procedure e criteri di controllo della propria spesa pubblica, almeno fino a quando lo Stato non avrà dettato i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 119, secondo comma, Cost.

Ancora, il comma 11 dell'art. 34, nel prevedere un'ipotesi di allocazione di decisioni amministrative presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che incardina in organi statali le relative funzioni ed attività, viola l'art. 117, sesto comma, e l'art. 118, Cost. che fissano, rispettivamente, una ripartizione rigida della potestà regolamentare tra Stato e Regioni e i parametri costituzionali per la corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti che costituiscono la Repubblica. Infatti, il decreto impugnato, per un verso, disciplina materie riconducibili all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. in relazione alle quali la potestà regolamentare spetta esclusivamente alle Regioni e, per altro verso, non richiama, né sono diversamente rinvenibili, espressamente od implicitamente, specifiche ragioni di esercizio unitario della funzione amministrativa tali da consentirne la riserva al livello di governo sovranazionale.

Peraltro, la finalità del comma 11, di garantire "il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica", non consente al legislatore statale di intervenire in settori materiali dell'ordinamento che gli sono sottratti, come quello relativo all'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti subregionali; né l'intervento legislativo censurato introduce norme di coordinamento della finanza pubblica, ma stabilisce dei vincoli alla politica delle assunzioni del personale di Regioni ed enti locali. D'altra parte, lo stesso art. 3 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, nell'istituire un organo consultivo – l'Alta Commissione di studio – con il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, con evidenza rinvia l'individuazione di questi ad un futuro provvedimento legislativo statale, in tal modo inscrivendo le norme oggi censurate nella sfera di competenza legislativa residuale della regione.

Inoltre, la previsione di un accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali per fissare criteri e limiti per le assunzioni per l'anno 2003, se è coerente con il principio del coordinamento di cui all'art. 119 Cost., non può costituire lo strumento per applicare puntuali limiti fissati unilateralmente dal legislatore statale in violazione del medesimo art. 119 Cost.

1.1.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale conclude per l'infondatezza del ricorso, qualificando l'art. 34 impugnato quale norma, costituente una temporanea misura di salvaguardia, volta a stabilire principi in tema di «coordinamento della finanza pubblica», intesa come finanza «allargata» e cioè non solamente statale. Irrilevante risulterebbe inoltre la censura mossa al comma 13 della norma denunciata, in quanto essa, in tema di assunzioni a tempo determinato, espressamente prevede che «tale limitazione non trova applicazione nei confronti delle regioni».

1.2.– La Regione Toscana, con ricorso notificato il 26 febbraio 2003 (n. 15 del 2003), impugna l'art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 11 e 13, della legge n. 289 del 2002, perché violativo dell'art. 117 Cost. il quale riserva la materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa alla legislazione esclusiva statale solo con riguardo allo Stato ed agli enti pubblici nazionali, mentre attribuisce alle Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa residuale, l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento del personale delle Regioni e degli enti strumentali, ivi compresi gli enti del sistema sanitario regionale; peraltro, la prevista emanazione di decreti da emanarsi a seguito di accordo raggiunto in Conferenza unificata non elidirebbe la censura, in quanto tali decreti non possono certo sostituire l'esercizio di una potestà legislativa costituzionalmente affidata alle Regioni in via esclusiva.

Né la norma censurata è riconducibile nell'alveo della legittimità costituzionale in virtù del richiamo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposto anche alle amministrazioni regionali, posto che tale principio va concretamente attuato mediante scelte assunte nell'esercizio dell'autonomia regionale che, nella specie, è compressa dalla previsione di disposizioni puntuali e di dettaglio.

1.2.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, sostiene che l'intervento legislativo censurato non incide indebitamente sulla organizzazione dell'amministrazione regionale e dell'ordinamento del relativo personale, ma costituisce

espressione di principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica, mediante l'individuazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per il 2003 con d.P.C.m. che il previo accordo in sede di Conferenza unificata vale ad assicurare come adeguato alle peculiari esigenze del personale delle Regioni in relazione alle funzioni da svolgere.

1.3.– La Regione Piemonte, con ricorso notificato il 28 febbraio 2003 (n. 18 del 2003), impugna l'art. 34 della legge n. 289 del 2002 – con espressa menzione dei soli commi 1 e 11 – perché violativo della competenza regionale esclusiva in tema di organizzazione ed ordinamento del proprio personale dipendente ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Tale censura, a detta della ricorrente, non sarebbe superata dal previsto accordo fra Governo, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata ai fini dell'emanazione di un d.P.C.m. con la fissazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003: i divieti così previsti hanno infatti carattere generalizzato ed appaiono privi di ogni giustificazione fondata su specifiche esigenze di ordine economico-finanziario. Vi sarebbe, inoltre, una interna contraddittorietà tra le dichiarate finalità di contenimento della spesa pubblica, realizzate mediante il divieto delle assunzioni a tempo indeterminato, e la possibilità di procedere senza limiti di spesa ad assunzioni a tempo determinato; in tal modo imponendo dall'esterno alle Regioni modalità operative per un contenimento della spesa in concreto non perseguito. Ciò che comporta la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento (articoli 3 e 97 Cost.).

Lamenta inoltre la ricorrente, senz'altro specificare, la violazione degli articoli 114, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1.3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, conclude per la infondatezza del ricorso, sottolineando l'incongruenza del richiamo ai parametri costituiti dagli articoli 3 e 97 Cost., e la parziale inammissibilità per la genericità dei motivi riguardanti, in particolare, il comma 11.

1.4.– Con ricorso notificato il 28 febbraio 2002 (n. 19 del 2003), la Regione Valle d'Aosta denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, in relazione agli articoli 3, 5, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), deducendo, al pari degli altri ricorrenti, che la norma impugnata, disciplinando la materia del pubblico impiego presso le Regioni e gli altri enti locali, nonché la rideterminazione degli organici, invade la potestà legislativa esclusiva regionale garantita dall'art. 117, quarto comma, Cost. e che tali disposizioni, di tipo sicuramente dettagliato, nell'autorizzare una fonte secondaria (d.P.C.m.) ad intervenire sul punto, realizzano una violazione non sanabile attraverso il ricorso all'accordo da raggiungersi in sede di Conferenza unificata.

Rileva poi la ricorrente una violazione dell'art. 118 Cost. per la limitazione imposta all'autonomia organizzativa della Regione nelle proprie scelte discrezionali in tema di rapporti con il personale.

Inoltre, anche ove l'intervento legislativo statale fosse inscrivibile nell'area del coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di materia concorrente sussisterebbe la violazione denunciata avendo lo Stato dettato norme non di principio ma dettagliate.

Infine, ove la ratio della norma dovesse risiedere nel rispetto del patto di stabilità interno, essa sarebbe afflitta da manifesta irragionevolezza e da sproporzione dei mezzi impiegati rispetto al fine perseguito (art. 3 Cost.) posto che il rispetto del patto di stabilità potrebbe essere perseguito solo mediante l'indicazione degli obiettivi e non anche dei mezzi per farvi fronte, versandosi nell'ambito di prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

1.4.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, sulla base di difese analoghe a quelle già riferite, chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile e che sia comunque respinto in quanto infondato.

1.5.– Con ricorso notificato il 26 febbraio 2003 (n. 21 del 2003), la Regione Campania denuncia anch'essa l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, limitatamente ai commi 1, 2, 3, 4 e 11, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

Oltre a proporre censure già riferite a proposito degli altri ricorsi (lesione della potestà legislativa esclusiva regionale in tema di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione e carattere dettagliato della norma), la ricorrente denuncia anche la violazione del principio di leale cooperazione per l'invasione delle competenze legislative esclusive della Regione.

1.5.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale conclude per l'inammissibilità della questione con riguardo al comma 11 per assenza di specifici motivi di censura e, per il resto, per il rigetto del ricorso, siccome infondato.

La difesa erariale osserva, in particolare, «che la spesa pubblica costituisce, tenuto doverosamente conto anche degli oneri riflessi e consequenziali, una quota cospicua della spesa degli enti

territoriali: l'attribuzione del principio di invarianza della spesa passa necessariamente attraverso il contenimento delle dotazioni organiche».

1.6.– Con ricorso notificato il 28 febbraio 2003 (n. 22 del 2003), la Regione Umbria denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, limitatamente ai commi 1, 2, 3, 4, 10 – quest'ultimo nella parte in cui stabilisce che "per le regioni e le autonomie locali, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale si applicano le disposizioni di cui al comma 11" – nonché ai commi 11 e 22, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e per indeterminatezza del dettato normativo.

In particolare, con riguardo ai commi 1, 2, 3, 4 e 10, la ricorrente pone in luce profili di contraddittorietà ed indeterminatezza del dettato normativo laddove, dapprima, sembrerebbe disporre l'applicazione anche alle Regioni della disciplina dei commi 1, 2 3 e 4 e poi, attraverso la disposizione del comma 10, pare invece rendere applicabile agli enti regionali quella derogatoria prevista dal comma 11.

Anche la Regione Umbria, come gli altri ricorrenti, deduce l'illegittimità della norma impugnata in quanto disciplina la materia, ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, oggi riservata alla potestà legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Analoghi motivi di censura la ricorrente estende, ove ritenuto applicabile anche alle Regioni, al comma 22 dell'art. 34 cit. nella parte in cui prevede che le «altre amministrazioni pubbliche» sono tenute all'osservanza di quanto in esso stabilito con riguardo al fatto che «per ciascuno degli anni 2004 e 2005, a seguito del completamento degli adempimenti previsti dai commi 1 e 2 e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità sono tenuti a realizzare una riduzione del personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003 secondo le procedure di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni».

1.6.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale conclude per l'inammissibilità ovvero per l'infondatezza del ricorso con argomentazioni analoghe a quelle spese avverso i ricorsi 14 e 15 del 2003.

1.7.– Anche la Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 7 marzo 2003 (n. 25 del 2003), denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, limitatamente ai commi 1, 2, 3, 4 e 11, in riferimento all'art. 117 Cost., osservando che la norma impugnata, avente carattere tipicamente ordinamentale ed organizzatorio, è come tale estranea al contenuto proprio della legge finanziaria, che non può certo costituire per lo Stato, in via sostitutiva, il titolo di competenza della sua legislazione in una materia (l'ordinamento del personale regionale e l'organizzazione amministrativa) oggi riservata alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La disposizione censurata inoltre violerebbe il canone della ragionevolezza col disporre il blocco delle assunzioni in una fase di completamento del processo di decentramento e dopo che la Regione Emilia-Romagna è già intervenuta, sul piano del contenimento della spesa per il personale, con una propria legge. V'è pertanto una lesione delle prerogative legislative regionali non giustificabile con la riserva statale in relazione al "sistema tributario e contabile dello Stato" (art. 117, secondo comma, lettera e) o all'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma), posto che quelle denunciate non sono «norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale», ma si risolvono in misure tipicamente organizzatorie.

1.8.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2003 (n. 26 del 2003), anche la Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, in riferimento agli articoli 3, 97, 114, 117, secondo e quarto comma, e 118, Cost.

La norma impugnata, ad avviso della ricorrente, comprime l'autonomia regionale in ordine alle esigenze organizzative, fissandone a priori i parametri e prescindendo da ogni valutazione della concreta realtà regionale: ciò in violazione dei principî di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.).

Inoltre, la norma impugnata disciplina la materia dell'ordinamento del personale regionale, che è oggi riservata alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., né, comunque, avrebbe il tratto della normativa di principio, contenendo invece disposizioni di dettaglio che fissano criteri connotati da considerevole rigidità. Non vale infine a sanare l'illegittimità costituzionale la previsione dell'accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali.

1.8.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, spiegando difese analoghe a quelle articolate avverso i ricorsi 14 e 15 del 2003.

2.– Con tre distinti ricorsi (iscritti ai nn. 31, 32 e 33 del registro ricorsi del 2004), le Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna hanno promosso giudizio di legittimità costituzionale, tra altre norme, dell'articolo 3, commi 53, 54, 55, 58, 60, 61 e 65 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Dispone l'art. 3, comma 53, riformulando l'art. 34, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che «per l'anno 2004, alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, (...) è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette (...). Per le autonomie regionali e locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale sono fatte salve le assunzioni previste e autorizzate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2003, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 239 del 14 ottobre 2003, e non ancora effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il comma 54 prevede una deroga al divieto di cui al comma 53, nei limiti di una spesa annua lorda pari a 260 milioni di euro, per assunzioni di personale, necessario per soddisfare indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità, in favore (tra altri) degli "enti pubblici non economici".

Il comma 55 descrive le procedure di autorizzazione alle assunzioni in deroga di cui al comma precedente, ed il comma 56 prevede, per quel che qui interessa, che "per le regioni e le autonomie locali, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale (...) si applicano le disposizioni di cui al comma 60".

Il comma 60 riproduce, pressoché letteralmente, con riguardo al 2004, quanto l'art. 34, comma 11, della legge n. 289 del 2002 disponeva per il 2003, precisando che le disposizioni di cui al comma 53 e quelle «dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2003» trovano «applicazione in via provvisoria e fino all'emanazione» dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal medesimo comma 60.

Il comma 61 proroga di un anno i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni presso amministrazioni pubbliche soggette, per il 2004, a limitazioni delle assunzioni ed il comma 65 fissa, "per le amministrazioni di cui al comma 53", limiti di spesa per il personale a tempo determinato precisando che "le limitazioni di cui al presente comma non trovano applicazione nei confronti delle Regioni ...".

2.1.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 (n. 31 del 2004), la Regione Marche denuncia l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117, commi terzo, quarto e sesto, 118 e 119 Cost., dell'art. 3, commi 53, 60 e 65, della legge n. 350 del 2003, muovendo censure analoghe a quelle spiegate col ricorso n. 14 del 2003 avverso le corrispondenti disposizioni della legge n. 289 del 2002, come parzialmente riformulata dalla legge finanziaria per l'anno 2004.

2.1.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata in parte inammissibile e per il resto infondata.

In particolare, non sussisterebbe l'interesse della Regione a censurare il comma 65, posto che esso potrebbe avere rilievo solo per la parte in cui pone limiti di spesa che, tuttavia, per espressa previsione, «non trovano applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali».

Con riguardo invece ai commi 53 e 60, essi trovano la loro ratio nel «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica», che si radica nell'art. 119 Cost. Quest'ultima norma si salderebbe a sua volta con la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva allo Stato una fondamentale materia definibile come «governo dell'economia nazionale».

Inoltre, nel porre il divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato durante l'anno 2004, la norma censurata avrebbe carattere generale e di principio, ancorché sia di per sé *self-executing*.

2.2.– Con ricorso notificato il 26 febbraio 2004 (n. 32 del 2004), la Regione Toscana denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, limitatamente ai commi 53, 54, 55, 60 e 61, in riferimento all'art. 117 Cost., anch'essa muovendo censure analoghe a quelle spiegate col ricorso n. 15 del 2003 avverso le corrispondenti disposizioni della legge n. 289 del 2002, come parzialmente riformulate dalla legge finanziaria per il 2004.

2.2.1.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale nel chiedere che la questione sia dichiarata in parte inammissibile e per il resto infondata, articola difese analoghe a quelle spiegate avverso il ricorso n. 31 del 2004.

2.3.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 (n. 33 del 2004), anche la Regione Emilia-Romagna denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, limitatamente ai commi 53, 58 e 60, in riferimento all'art. 117 Cost. ed al canone della ragionevolezza, anch'essa riproponendo censure analoghe a quelle spiegate col ricorso n. 25 del 2003 avverso il sistema delle corrispondenti disposizioni della legge n. 289 del 2002 su cui le odierne norme hanno parzialmente inciso.

3.– Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie le Regioni Marche, Toscana, Campania, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, ribadendo le argomentazioni svolte, rispettivamente, a sostegno dei ricorsi numeri 14, 15, 21, 22, 25 e 26 del 2003 proposti avverso l'art. 34 della legge n. 289 del 2002, e le Regioni Marche, Toscana e Emilia-Romagna per ribadire le argomentazioni svolte a sostegno dei ricorsi n. 31, 32 e 33 del 2004 proposti avverso l'art. 3, commi 53 e seguenti, della legge n. 350 del 2003.

In particolare, la Regione Umbria (reg. ric. n. 22 del 2003) precisa che il proprio interesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 è limitato al solo periodo per il quale questa ha trovato applicazione, posto che l'art. 1, comma 3, del d.P.C.m. 12 settembre 2003, emanato in attuazione dell'art. 34, comma 11, ha escluso, limitatamente al regime delle assunzioni, «le regioni e i rispettivi enti strumentali e dipendenti delle medesime per i quali sussistono provvedimenti che dichiarano lo stato di emergenza derivante da terremoti o calamità naturali», tra i quali è la ricorrente con riguardo al periodo che va dal 12 settembre al 31 dicembre 2003.

L'Avvocatura generale dello Stato, a sua volta, ha depositato memorie a confutazione dei ricorsi. In particolare, con riguardo ai ricorsi delle Regioni Marche (n. 14 del 2003 e n. 31 del 2004), Piemonte (n. 18 del 2003), Valle d'Aosta (n. 19 del 2003), Campania (n. 21 del 2003), Umbria (n. 22 del 2003), Emilia-Romagna (n. 25 del 2003 e n. 33 del 2004) la difesa erariale chiede che venga pronunciata la cessazione della materia del contendere, per il venir meno dell'interesse delle ricorrenti, sia con riguardo alle censure che investono l'art. 34 della legge n. 289 del 2002, sia relativamente alla totalità delle doglianze formulate nei ricorsi numeri 31 e 33 del 2004, tenuto conto, in riferimento alla prima questione, che il 12 settembre 2003 sono stati pubblicati due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 34 cit., in conformità del raggiunto accordo tra Stato e Regioni del 19 giugno 2003, l'uno relativo alle amministrazioni regionali ed alle aziende sanitarie e l'altro agli enti locali e, con riferimento alla seconda, è stato perfezionato analogo accordo del 20 maggio 2004 sulla cui base è in via di emanazione altro decreto presidenziale. L'adesione a questi accordi, ad avviso della deducente, sarebbe infatti oggettivamente incompatibile con il permanere delle doglianze.

4.– Le Regioni Piemonte (dichiarendo di non avere più interesse alla decisione) e Valle d'Aosta (giusta delibera della Giunta) hanno rinunciato ai ricorsi (rispettivamente n. 18 e n. 19 del 2003) da esse proposti.

Considerato in diritto

1.– Preliminarmente, va dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente ai ricorsi nn. 18 e 19 del 2003 delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta per rinuncia.

2.– Sempre in via preliminare, va disposta – per la parte in cui investono, con censure largamente coincidenti, l'art. 34 della legge n. 289 del 2002, e riservando ad altre pronunce la decisione per la parte in cui investono altre norme della citata legge – la riunione dei ricorsi numeri 14, 15, 21, 22, 25 e 26 del 2003, attesa l'evidente comunanza di oggetto e di questioni.

Analogo provvedimento di riunione si impone per i ricorsi numeri 31, 32 e 33 del 2003 per la parte in cui tutti investono, con argomentazioni sostanzialmente analoghe, l'art. 3, commi 53-65, della legge n. 350 del 2003, riservando a distinte pronunce la decisione per la parte in cui investono altre disposizioni della citata legge.

La sostanziale coincidenza del contenuto normativo investito dai ricorsi numeri 14, 15, 21, 22, 25 e 26 del 2003 e dai ricorsi numeri 31, 32 e 33 del 2004, rende manifesta l'opportunità della loro decisione con unica sentenza.

3.– Le censure mosse nei confronti dell'art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 6, 10, 13 e 22, della legge n. 289 del 2002 devono essere respinte.

Se è vero, infatti, che l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), richiamato dal comma 1, fa riferimento anche alle Regioni, è d'altra parte vero che il comma 10 dispone espressamente che alle Regioni si applicano – in luogo dei commi ad esso precedenti – le disposizioni del comma 11 (il quale, come si dirà, dispone autonomamente circa l'applicabilità dei commi 1, 2, 3 e 4).

Il comma 13, a sua volta, esclude esplicitamente che la limitazione (riguardante l'assunzione di personale a tempo determinato) in esso prevista si applichi alle Regioni.

Il comma 22, infine, non contiene alcun esplicito obbligo (in particolare, di riduzione del personale non inferiore all'uno per cento) delle Regioni (alle quali non può certamente riferirsi la generica locuzione "enti pubblici non economici"), ma contiene esclusivamente la previsione che "le altre amministrazioni pubbliche adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica". E' appena il caso di rilevare che tale previsione costituisce un principio di "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.) che la legislazione statale è certamente legittimata a fissare, e che non limita in alcun modo l'autonomia regionale riguardo ai concreti strumenti (adeguamento delle proprie "politiche di reclutamento del personale") attraverso i quali quell'obiettivo ("contenimento della spesa") può essere raggiunto.

4.– Le censure mosse al comma 11 sono fondate nei limiti di seguito precisati.

Non è fondata la censura volta a contestare che la legge statale possa prevedere meccanismi e procedure – ed in particolare l'«accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata» –, volti a far sì che vi sia il «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica», e possa inoltre prevedere che quanto previsto in quell'accordo sia trasfuso in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi «per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003».

Tale previsione, infatti, costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al "coordinamento della finanza pubblica": compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti.

La circostanza che il medesimo comma 11 disponga che «fino all'emanazione dei decreti (...) trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4» – e cioè il «divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato», fatte salve le eccezioni ivi previste – non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale: si tratta, infatti, non solo di un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato. E' evidente che, in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune: come è evidente che l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata.

Altrettanto ovvio è che in sede di accordo ben possono essere individuati profili della disciplina di cui ai commi 1, 2, 3 (rideterminazione delle piante organiche nel rispetto del "principio della invarianza della spesa" e loro tendenziale "congelamento") da applicare alle Regioni ed agli enti locali, e che anche tali contenuti dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata ben possono essere trasfusi nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le medesime ragioni, che impongono il rigetto delle censure mosse alle disposizioni del comma 11 fin qui esaminate, comportano l'accoglimento di quelle rivolte alla previsione per cui le assunzioni a

tempo indeterminato, «fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002».

Si tratta, infatti, di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non impone nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

5.– Quanto ai ricorsi numeri 31, 32 e 33 del 2004 valgono *mutatis mutandis* – attesa la sostanziale identità di disciplina recata dall'art. 3, commi 53-60, della legge n. 350 del 2003 – le medesime conclusioni appena esposte con riguardo all'art. 34 della legge n. 289 del 2002.

Va quindi ribadito che né il comma 53 (ove è previsto il divieto di assunzioni a tempo indeterminato) né i commi 54 e 55 (che disciplinano deroghe, e relative procedure, a quel divieto) riguardano, in quanto tali, le Regioni, come chiarisce l'ultimo alinea del comma 58 stabilendo che «per le regioni e le autonomie locali, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale (...) si applicano le disposizioni del comma 60».

Analogha esplicita previsione è contenuta nel comma 65 (limiti all'assunzione di personale a tempo determinato), mentre implicita, ma inequivoca, è l'estraneità delle Regioni a quanto dispone il comma 61 in ordine alla proroga del termine di validità delle graduatorie, dal momento che la norma riguarda esclusivamente "le amministrazioni pubbliche che per l'anno 2004 sono soggette a limitazioni delle assunzioni".

Respinte, pertanto, le censure che investono i commi 53, 54, 55, 58, 61 e 65, occorre passare all'esame di quelle che concernono il comma 60: norma pressoché identica a quella contenuta nel comma 11 dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002, e per la quale vale quanto si è precisato *supra*, n. 4, ribadendo l'infondatezza delle censure relative alla parte in cui si prevede che l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata sia trasfuso in un d.P.C.m. che fissi criteri e limiti delle assunzioni a tempo indeterminato, nonché l'infondatezza di quelle relative alla disposizione a tenore della quale «fino all'emanazione dei decreti trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 53»; l'illegittimità costituzionale della disposizione a norma della quale le assunzioni a tempo indeterminato «devono comunque essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003».

PQM

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi numeri 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25 e 26 del 2003 nonché i ricorsi numeri 31, 32 e 33 del 2004, e riservata a separate pronunce la decisione delle questioni in tali ricorsi sollevate relativamente a norme diverse dall'art. 34 della legge n. 289 del 2002 e dall'art. 3, commi 53-65, della legge n. 350 del 2003,

dichiara estinti per rinuncia i giudizi di cui al ricorso n. 18 del 2003 proposto dalla Regione Piemonte e n. 19 del 2003 proposto dalla Regione Valle d'Aosta;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte, in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nei confronti dell'art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 10, 13 e 22 della predetta legge n. 289 del 2002;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, commi 53, 54, 55, 58, 61 e 65, della suddetta legge n. 350 del 2003.

Così deciso in Roma.

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2004.

Sentenza n. 423 del 2004

(Stato e autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Valerio ONIDA, presidente

e

Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5, 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003); dell'art. 21, comma 6 e parte del comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326; dell'art. 3, commi 101, 116 e 117 e dell'art. 4, comma 159, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promossi con un ricorso della Regione Umbria, notificato il 28 febbraio 2003, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2003, con tre ricorsi della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 1° marzo 2003, il 23 gennaio e il 24 febbraio 2004, depositati in cancelleria il 7 marzo 2003, il 29 gennaio e il 4 marzo 2004 ed iscritti al n. 25 del registro ricorsi 2003 ed ai nn. 13 e 33 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2004 il giudice relatore Alfonso Quaranta;
uditi l'avvocato Giovanni Tarantini per la Regione Umbria, l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso (r.ric. n. 22 del 2003) notificato il 28 febbraio 2003 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 7 marzo, la Regione Umbria ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), impugnando – tra le altre – le disposizioni contenute nei commi 2 e 4 dell'art. 46, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

L'art. 46, comma 2, attribuisce al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza unificata, il compito di disporre annualmente con propri decreti la ripartizione delle risorse del Fondo di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), disponendo che sia assicurato prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che

costituiscono diritti soggettivi, nonché che sia destinato almeno il 10 per cento delle risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità.

La Regione Umbria rileva la difficoltà di «comprendere come giuridicamente l'intervento possa essere di per sé costitutivo di una posizione di diritto soggettivo», se non ritenendo che la disposizione impugnata intenda «fare riferimento a prestazioni a carico dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS)», ciò che, però, equivarrebbe a «sottrarre indebitamente a stanziamenti destinati a politiche sociali quote per interventi di altra natura». Analogamente, la denunciata violazione del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, sarebbe, altresì, evidenziata dalla circostanza che «la disposizione in esame non si limita ad indicare degli obiettivi generali di politica sociale, ma fissa delle priorità ben determinate, sovrapponendosi alla competenza in tale materia del legislatore regionale».

La norma, infine, contenuta nel comma 4 dell'impugnato art. 46, relativa al «monitoraggio sull'utilizzo dei fondi», essendo «conseguenziale alla fissazione delle priorità sopra evidenziate» sarebbe, per gli aspetti prima sottolineati, invasiva della potestà legislativa regionale.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità, o comunque il rigetto, del ricorso suddetto.

In particolare, la questione proposta sarebbe infondata, atteso che lo Stato avrebbe legittimamente esercitato la potestà che gli deriva dalla lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, limitandosi a fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, al fine di garantirne la uniformità su tutto il territorio nazionale.

Ciò premesso, l'Avvocatura generale dello Stato conclude evidenziando come la «fissazione delle priorità» non esulerebbe, pertanto, dalle competenze dello Stato.

3. - Con ricorso (r. ric. n. 25 del 2003) notificato il 1° marzo e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 7 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, della medesima legge n. 289 del 2002, censurando – unitamente a numerose altre disposizioni che non vengono qui in rilievo – i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 46, che disciplinano «la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali».

Sul presupposto che – dopo l'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione – l'oggetto delle norme censurate rientra nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni, tranne per ciò che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la ricorrente sottolinea che, contrariamente a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo impugnato, spetta alle Regioni assicurare l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi. Per il medesimo motivo, inoltre, risulterebbe privo di base costituzionale l'ulteriore vincolo rappresentato dalla destinazione di almeno il 10 per cento delle risorse del Fondo a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, con preferenza per finanziamenti relativi all'acquisto della prima casa di abitazione e al sostegno della natalità, giacché si tratta – secondo la ricorrente – «di concrete scelte di politica sociale, la cui priorità può variare nelle diverse Regioni, secondo criteri di decisione ormai regionali».

Né ad escludere la denunciata violazione del nuovo criterio di distribuzione della competenza legislativa in materia di "politica sociale" potrebbe invocarsi la previsione secondo cui «la ripartizione del Fondo tra i diversi usi avverrebbe "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"», giacché, in particolare, la previsione di un sistema siffatto equivarrebbe a perpetuare «un meccanismo centralizzato, sia pure comprendente la partecipazione delle Regioni», non più in linea con l'attuale assetto costituzionale.

La ricorrente, inoltre, censura la previsione di cui al comma 3 dell'art. 46 relativo alla fissazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei livelli essenziali delle prestazioni. Essa precisa, in proposito, che la propria contestazione non investe tale meccanismo in sé considerato, ma riguarda «invece la parte in cui si prevede che la determinazione di tali livelli avvenga "nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo nazionale per le politiche sociali"», e ciò in quanto dovrebbe essere «la stessa misura complessiva del Fondo» a formare «oggetto di una determinazione concordata tra Stato e Regioni, al fine di assicurarne una dimensione che permetta un livello delle prestazioni adeguato, anche se non ottimale».

Le censure della Regione Emilia-Romagna investono, infine, anche le previsioni dei commi 5 e 6 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002.

In relazione al primo di tali commi – che, per l'ipotesi di «mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate», sancisce la revoca dei finanziamenti stanziati – la ricorrente evidenzia che, mentre il persistere di un vincolo di destinazione «può essere accettato in quanto inevitabile, nel presente stato di inattuazione dell'art. 119» della Costituzione, la previsione, invece, di un gravoso termine di decadenza, potendo frustrare la programmazione e la gestione di fondi da parte della singola Regione, rappresenterebbe una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione stessa.

Censurata è, da ultimo, la previsione del comma 6 dell'articolo in questione, giacché il conferimento, per il triennio 2003-2005, alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia di un contributo annuo di 260.000 euro integrerebbe «una destinazione legislativa arbitraria ed irrazionale, compiuta al di fuori di una competenza statale all'intervento». Né, d'altra parte, la sua illegittimità costituzionale verrebbe meno per il fatto che all'onere relativo si provveda con risorse prelevate dal Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 236, ove si consideri – da un lato – che «anche la tutela del lavoro è egualmente materia assegnata alle Regioni dall'art. 117, comma 3», della Costituzione, nonché – dall'altro – che «se il legislatore intende destinare i fondi a fini assistenziali, come sono quelli in questione, la relativa gestione non può che seguire le regole proprie del settore».

4. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

Premesso che il Fondo nazionale per le politiche sociali è costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è alimentato con risorse statali, la difesa erariale assume che «non è certo invasiva della sfera di competenza regionale la previsione che al riparto delle sue risorse si provveda d'intesa con la Conferenza unificata, con prioritaria assicurazione degli interventi costituenti diritti soggettivi e destinazione di una percentuale minima a sostegno di politiche in favore di famiglie di nuova costituzione».

Con specifico riferimento, poi, ai singoli rilievi formulati dalla ricorrente, l'Avvocatura generale dello Stato deduce la genericità della censura relativa alla mancanza di una determinazione concordata tra Stato e Regioni della «stessa misura complessiva del Fondo».

Nessuna doglianza, rileva la difesa erariale, sarebbe formulata in ordine al comma 4. Sarebbe, inoltre, «coerente e logica (...) la contestata disposizione di cui al comma 5, mirando la stessa ad assicurare il sollecito utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari». Non sarebbe, infine, «arbitraria ed irrazionale» la previsione del comma 6, stabilendo un contributo, di limitato importo, a favore della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia e ciò in relazione alle finalità «di rilievo sociale» dalla stessa perseguite.

5. - Con ricorso (r.ric. n. 33 del 2004) notificato il 24 febbraio 2004 e depositato presso la cancelleria della Corte il 4 marzo successivo, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, in particolare, l'art. 3, commi 101, 116 e 117, nonché l'art. 4, comma 159.

5.1. - L'art. 3, comma 101, prevede, espone la ricorrente, che lo Stato – «nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali (...), e detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, nonché una quota di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006 da destinare al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica» – concorra «al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro».

La norma impugnata – secondo la Regione Emilia-Romagna – sarebbe lesiva delle attribuzioni regionali per diversi profili, giacché, innanzitutto, «dispone unilateralmente del Fondo nazionale per le politiche sociali», atteso che, tramite essa, «si incorporano dal Fondo (...) alcuni cospicui stanziamenti destinati a sostenere specifiche linee d'intervento, genericamente riferibili alle politiche sociali, disposte unilateralmente dal Governo», con conseguente palese violazione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

La disposizione *de qua* – nella misura in cui «distoglie dal Fondo nazionale per le politiche sociali uno stanziamento cospicuo (20 milioni di euro per il 2004, il doppio per ciascuno degli anni successivi) per aumentare consistentemente lo stanziamento entro il quale possono essere concessi contributi finalizzati alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie» – riduce, infatti, «le risorse trasferite alle Regioni, per sostenere viceversa interventi diretti dello Stato».

Ciò premesso, risulterebbe evidente – secondo la ricorrente – la lesione sia delle attribuzioni legislative e amministrative della Regione, sia della sua autonomia finanziaria, giacché l'«ulteriore finanziamento di un fondo settoriale in materia regionale, gestito dal centro, costituisce violazione dell'art. 117, comma 4, 118 e 119 Cost.».

Il comma censurato, inoltre, presenterebbe un terzo profilo d'illegittimità costituzionale, giacché detrarrebbe dal Fondo stesso risorse per interventi genericamente destinati al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, così incidendo su una materia rientrante nell'ambito delle competenze concorrenti, ciò che precluderebbe «allo Stato d'intervenire con misure unilaterali e per di più indefinite, anziché con norme di principio e con il pieno coinvolgimento delle Regioni».

Infine, rileva la ricorrente che l'art. 3, comma 101, nell'introdurre «il "reddito di ultima istanza" destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione e privi di altri ammortizzatori sociali» e, dunque, intervenendo, senza coinvolgimento delle Regioni, «nella materia delle politiche sociali», di competenza regionale, con una misura che «non può essere ricondotta ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali», violerebbe il riparto delle attribuzioni e il principio di leale collaborazione, nonché la stessa autonomia finanziaria regionale.

Con specifico riferimento a tale ultimo profilo, la ricorrente evidenzia come l'attuale testo dell'art. 119 della Costituzione consenta allo Stato – secondo quanto chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si richiamano sul punto le sentenze di questa Corte numeri 49 e 16 del 2004 e 370 del 2003) – di «disporre interventi specifici in materie che non appartengono alla sua potestà esclusiva, ma riguardano ambiti di competenza regionale, solo con risorse aggiuntive e per finalità perequative», le une come le altre non essendo, però, ravvisabili nell'ipotesi in esame.

Ricorrerebbe, dunque, nel caso di specie «un finanziamento "speciale" alle Regioni, condizionato ad una loro iniziativa di politica sociale», disciplinata, però, dalla stessa legge statale, di talché, «in una materia di competenza regionale, lo Stato prevede un finanziamento vincolato ad una specifica destinazione a favore non di determinate Regioni (come richiede l'art. 119, quinto comma, della Costituzione) ma della generalità delle Regioni, violando la loro autonomia finanziaria». Sarebbe, infine, lesa la stessa autonomia legislativa regionale, dato che, in materia rientrante nell'art. 117, quarto comma, lo Stato «interviene attraverso la disciplina dell'attività che la Regione dovrebbe compiere per usufruire del concorso statale alla spesa».

5.2. – La ricorrente censura, inoltre, le previsioni contenute nei commi 116 e 117 del medesimo art. 3 della legge n. 350 del 2003.

Il comma 116, in particolare, stabilisce che l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali – disposto per l'anno 2004 dall'art. 21, comma 6, del d.l. n. 269 del 2003 – debba essere utilizzato nel medesimo anno 2004 per le seguenti finalità: a) politiche per la famiglia e in particolare per anziani e disabili, per un importo pari a 70 milioni di euro; b) abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13, per un importo pari a 20 milioni di euro; c) servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, per un importo pari a 40 milioni di euro; d) servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, per un importo pari a 67 milioni di euro.

Il comma 117, invece, stabilisce che «gli interventi di cui alle lettere c) e d) del comma 116, limitatamente alle scuole dell'infanzia, devono essere adottati previo accordo tra i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni».

Orbene, il summenzionato comma 116 sarebbe – secondo la ricorrente – lesivo delle attribuzioni regionali, giacché, al pari del già esaminato comma 101 del medesimo art. 3, «dispone unilateralmente del Fondo nazionale per le politiche sociali», posto che dallo stesso «si scorrono [...] alcune specifiche linee di finanziamento, vincolandone la destinazione ad obiettivi scelti unilateralmente dal Governo», con palese «violazione dell'autonomia legislativa (non trattandosi di materia concorrente, e in ogni caso non di principio fondamentale di materia) e finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione».

Quanto, invece, al successivo comma 117, la censura prospettata si fonda sulla constatazione che la disposizione ivi contenuta – nello stabilire «che i servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap* e per la scuola d'infanzia "devono essere adottati previo accordo" tra ministri competenti e le Regioni» – parrebbe «voler imporre alle Regioni di esercitare le proprie attribuzioni,

non con la garanzia di una definizione di prestazioni essenziali (...) compiuta dal legislatore nazionale, ma attraverso il condizionamento da parte degli organi politici o addirittura burocratici dello Stato», con ciò «mortificando l'autonomia legislativa e amministrativa regionale», in violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

5.3. – La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, infine, anche la previsione contenuta nell'art. 4, comma 159, della medesima legge n. 350 del 2003.

Pone in luce la ricorrente come la disposizione *de qua* – nello stabilire «l'erogazione di contributi in conto capitale per "il sostegno e l'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica", rinviando la determinazione delle misure dei contributi, della tipologia degli interventi ammessi e dei destinatari ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» – violerebbe l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 della Costituzione. La norma censurata, infatti, in una materia – qual è la "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" – assegnata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione alla potestà concorrente, prevede interventi diretti statali, i quali sarebbero, invece, ammessi soltanto nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

6. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni, ovvero la declaratoria d'inammissibilità, con riserva di argomentare con successiva memoria.

7. - Con ordinanza del 10 giugno 2004, emanata all'esito dell'udienza pubblica 8 giugno 2004, è stato rinviato alla successiva udienza già fissata per il 6 luglio (in ragione degli evidenti profili di connessione con le questioni relative all'art. 3, commi 116 e 117, della legge n. 350 del 2003), l'esame di taluni profili del ricorso n. 13 del 2004; pertanto, la Corte risulta investita anche di tale impugnativa, proposta sempre dalla Regione Emilia-Romagna.

Quest'ultima, infatti, con ricorso notificato il 23 gennaio 2004 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 29, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Rilevano, in questa sede, le questioni aventi ad oggetto esclusivamente il comma 6 e parte del comma 7 dell'art. 21 del suddetto d.l. n. 269 del 2003.

Il comma 6 stabilisce che per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di 232 milioni di euro per l'anno 2004.

Il comma 7 prevede i mezzi di copertura della relativa spesa.

La ricorrente precisa, infine, che la disposizione in esame è stata "integrata" dall'art. 3, comma 116, della legge n. 350 del 2003 (con cui sono stati specificati gli interventi per i quali il Fondo nazionale per le politiche sociali può essere utilizzato nell'anno 2004, con indicazione del relativo riparto delle risorse), disposizione oggetto di separata impugnazione, sempre proposta dalla Regione Emilia-Romagna (r.ric. n. 33 del 2004).

Deduce, in particolare, la violazione dell'art. 119 della Costituzione.

Sul punto la Regione Emilia-Romagna – richiamato, in particolare, il contenuto della sentenza n. 370 del 2003 – evidenzia come, alla stregua del citato parametro costituzionale, sia espressamente stabilito che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, nonché con quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

Nel caso di specie, sussisterebbe, invece, la violazione dell'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali «dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli interventi a favore della famiglia rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie» delle stesse Regioni e degli enti locali e non potrebbe, in quanto tale, che essere finanziata secondo le modalità sopra indicate.

Da qui, dunque, la illegittimità non solo del singolo atto di disposizione del Fondo, ma della stessa previsione di un Fondo nazionale per le politiche sociali «che non appare più compatibile con il novellato art. 119 della Costituzione».

Né, d'altra parte, potrebbe essere invocata, ad avviso della ricorrente, la perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione, in quanto lo Stato può e deve fin d'ora agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni

interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando, altresì, l'autonomia di spesa degli enti locali (si richiama la sentenza n. 16 del 2004).

8. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga rigettato.

La difesa erariale – riservandosi di argomentare con una successiva memoria, dopo aver acquisito documentazione inerente l'attività svolta dal Fondo negli anni dal 1998 al 2003 – sottolinea che nel ricorso, pur non sostenendosi che il citato articolo sia in contrasto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, se ne «sollecita», però, «la soppressione», ritenendo esso non più compatibile con il nuovo art. 119 della Costituzione.

Successivamente l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 4 maggio 2004, una relazione dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sugli interventi effettuati dal Fondo nazionale per le politiche sociali negli anni dal 1998 al 2003, sulle risorse finanziarie amministrate in tali anni e sui programmi ai quali veniva dedicato lo stanziamento di 232 milioni di euro, previsto dalla norma in esame.

La difesa dello Stato ha, altresì, con memoria del 21 maggio 2004, dedotto, per quanto interessa, l'inammissibilità del ricorso per genericità.

9. - In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto con memorie del 14 giugno 2004, ulteriori considerazioni sulle censure proposte dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 289 del 2002 (r.ric. n. 25 del 2003).

Innanzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito, in relazione al contenuto di cui al comma 2 dell'art. 46, che lo stesso sarebbe chiaramente riconducibile alla competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Con riferimento, invece, alle censure che investono il comma 3 dell'articolo 46, la difesa erariale ha osservato – in relazione alla doglianza della ricorrente, secondo cui è la stessa misura complessiva del Fondo che «dovrebbe essere oggetto di una determinazione concordata tra Stato e Regioni» – come non sia dato comprendere «quale sia il fondamento costituzionale di siffatta affermazione», specie ove si consideri che «l'alimentazione (e quindi la "dimensione legale") del Fondo stesso, con gli ivi previsti stanziamenti, è puntualmente regolata nel comma 1, peraltro non impugnato, del medesimo articolo».

Nega, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato – quanto alle censure che investono il comma 5 dell'articolo *de quo* – che il potere statale di revoca dei finanziamenti incida «sull'autonomia della Regione accertata "inadempiente"». Reputa, anzi, la «previsione di un termine massimo (...) per l'effettivo utilizzo» delle risorse erogate proprio «coessenziale al "meccanismo del Fondo"», posto che le finalità di quest'ultimo sarebbero «chiaramente messe in crisi», ove si consentisse all'ente destinatario delle risorse suddette di «conservare *sine die* risorse non impiegate».

Immune dal denunciato vizio di incostituzionalità sarebbe, infine, il comma 6 del summenzionato art. 46 della legge n. 289 del 2002.

Non integrerebbe, difatti, alcuna violazione della potestà legislativa della Regione (in materia di tutela del lavoro), né comprometterebbe la sua autonomia finanziaria di spesa, la previsione dell'erogazione di una («del resto modesta») somma, a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 148 del 1993 in favore della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia.

10. – Con memoria del 17 giugno 2004, la Regione Emilia-Romagna ha specificato le censure – proposte con il ricorso n. 25 del 2003 – aventi ad oggetto le previsioni contenute nell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 289 del 2002.

Prendendo posizione sulle diverse argomentazioni difensive sviluppate dall'Avvocatura generale dallo Stato, la ricorrente, in particolare, esclude, che «il riferimento ai "diritti soggettivi" possa «fondare la competenza statale», giacché non si tratta, nel caso di specie, «di garantire i livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione».

11. – Con memoria del 19 giugno 2004, l'Avvocatura generale dello Stato ha approfondito le difese svolte in relazione al ricorso n. 22 del 2003, proposto dalla Regione Umbria, avente ad oggetto sempre le previsioni contenute nell'art. 46, commi 2 e 4, della legge n. 289 del 2002.

Secondo la difesa erariale le «doglianze proposte appaiono infondate», atteso che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione «affida alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lettera *m*)», nonché «le norme in materia di previdenza sociale (lettera *o*)», ed ancora «la "perequazione delle risorse finanziarie" (lettera *e*), perequazione da realizzare con ogni strumento legislativo e non soltanto attraverso la costituzione del Fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».

12. - La Regione Umbria, con memoria del 22 giugno 2004, ha sviluppato le censure mosse nei confronti dell'art. 46, commi 2 e 4, della legge n. 289 del 2002.

In particolare, la ricorrente rileva che il contenuto della norma in esame non sarebbe riconducibile alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Detta norma, infatti, «non fissa *standards* relativi a prestazioni da assicurare», ma indica al più (e segnatamente allorché vincola il 10 per cento del Fondo all'acquisto della prima casa di abitazione e al sostegno della natalità) «soltanto delle finalità» da conseguire, come confermerebbe, in particolare, la previsione del successivo comma 3, il quale – quanto all'effettiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni contemplate dal comma precedente – rinvia allo «specifico procedimento ivi previsto».

La Regione Umbria, inoltre, svolge argomentazioni a sostegno della censura formulata nei confronti dell'art. 46, comma 4.

13. – Con la seconda memoria, anch'essa del 14 giugno 2004, l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto ulteriori considerazioni in ordine al ricorso n. 33 del 2004, proposto dalla medesima Regione Emilia-Romagna.

La difesa erariale, in particolare, si sofferma sulle doglianze relative alla previsione contenuta nell'art. 4, comma 159, della legge n. 350 del 2003, evidenziando come la ricorrente sembra muovere da una lettura in base alla quale «allo Stato sarebbe impedito intervenire direttamente e con proprie risorse finanziarie a sostegno della ricerca», e ciò perché la ricerca scientifica e tecnologica rientrerebbe nell'ambito della competenza concorrente.

Sul presupposto, però, che la ricerca sia, «per sua natura, a dimensione mondiale» e che si svolga «in un continuo dialogo tra centri di eccellenza», la difesa erariale osserva che la ricerca scientifica e tecnologica «è dunque attività per la quale l'"esercizio unitario" (art. 118, comma primo, della Costituzione) costituisce, per così dire, la dimensione minima», di talché «sarebbe incongruo dimensionare la ricerca e le istituzioni che la coltivano sulla misura di ciascun territorio regionale e del relativo ente territoriale».

La conclusione dell'Avvocatura generale dello Stato è, pertanto, nel senso che la competenza legislativa nella materia in esame sia concorrente «in una accezione che non preclude totalmente ai legislatori regionali qualsiasi iniziativa a "sostegno"» (specie quando essa sia indirizzata ai settori produttivi dell'economia locale), consentendo al tempo stesso «al Parlamento nazionale di assumere proprie iniziative di diretto "sostegno" quando vi è duplice inerenza alle (o contiguità con le) materie o funzioni di cui all'art. 117, primo e secondo comma, della Costituzione, oppure quando sussistono esigenze di "esercizio unitario"».

14. – Con memoria del 19 giugno 2004, l'Avvocatura generale dello Stato ha ulteriormente svolto le proprie difese in relazione al ricorso n. 33 del 2004, proposto dalla Regione Emilia-Romagna, avente ad oggetto le previsioni contenute nell'art. 3, commi 101, 116 e 117, della legge n. 350 del 2003.

Rileva la difesa erariale che il primo dei commi sopra menzionati, non lederebbe le autonomie regionali, in quanto lascerebbe le Regioni libere di istituire o meno il "reddito di ultima istanza", devolvendo a quelle che lo istituiscano parte del Fondo nazionale per le politiche sociali, dando così vita – nel settore dei servizi sociali – ad un sistema di «cofinanziamento».

15. - Con memoria del 18 giugno 2004, la Regione Emilia-Romagna – replicando alle osservazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato con memoria del 21 maggio 2004 – insiste per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 6 e parte del comma 7, del decreto legge n. 269 del 2003 (r. ric. n. 13 del 2004).

La ricorrente contesta l'eccezione d'inammissibilità del ricorso – per genericità delle censure ivi contenute – sollevata dalla difesa erariale; assume, infatti, la Regione Emilia-Romagna, replicando ai rilievi sollevati dall'Avvocatura generale dello Stato, di avere, nel proprio ricorso, «espressamente lamentato la violazione dell'art. 119 della Costituzione» (e ciò «argomentando e invocando» la sentenza di questa Corte n. 370 del 2003).

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con quattro distinti ricorsi, hanno proposto questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, e della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

1.1. - In particolare, la Regione Umbria (r.ric. n. 22 del 2003) ha impugnato l'art. 46, commi 2 e 4, della legge n. 289 del 2002, mentre la Regione Emilia-Romagna (r.ric. n. 25 del 2003) ha impugnato lo stesso art. 46 nei commi 2, 3, 4, 5 e 6. Entrambe le impugnazioni censurano le disposizioni concernenti il Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito dall'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), osservando che la materia trattata, rientrando nell'ambito della competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, non potrebbe formare oggetto di disciplina da parte della legge statale. Questa, pertanto, avrebbe invaso sfere di competenza riservate dalla Costituzione all'autonomia regionale, nonché violato, secondo la sola Regione Emilia-Romagna, anche l'art. 119 della Costituzione.

1.2. - Inoltre, la Regione Emilia-Romagna (r.ric. n. 13 del 2004) ha impugnato le disposizioni dell'art. 21, comma 6 e parte del comma 7, del decreto-legge n. 269 del 2003, là dove prevedono l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali e la relativa copertura, per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie. Tali disposizioni vengono censurate sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

1.3. - Infine, la stessa Regione Emilia-Romagna (r.ric. n. 33 del 2004) ha impugnato le disposizioni contenute nell'art. 3, commi 101, 116 e 117, nonché quelle contenute nell'art. 4, comma 159, della legge n. 350 del 2003, censurandole sotto il profilo della violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, in base al rilievo che illegittimamente la legge dello Stato avrebbe invaso sfere di competenza regionale con norme disciplinanti la utilizzazione del Fondo in questione, anche in palese violazione dell'autonomia finanziaria propria delle Regioni. Le impugnazioni di cui innanzi vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte e, per ragioni di omogeneità di materia, devono essere decise, previa riunione in *parte qua* dei ricorsi, con la medesima sentenza.

2. - Considerato che tutti gli atti di impugnazione, sia pure sotto diversi angoli prospettici, censurano l'attuale sistema di disciplina e finanziamento della spesa sociale e, in particolare, le modalità di "gestione" delle risorse finanziarie del Fondo nazionale delle politiche sociali, in quanto ritenute lesive dell'autonomia finanziaria delle Regioni, è opportuno, prima di procedere all'analisi specifica delle singole censure, richiamare i nuovi principî fissati dall'art. 119 della Costituzione successivamente alla riforma del Titolo V, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ripercorrere le linee fondamentali di evoluzione della normativa relativa alla istituzione e al funzionamento del suddetto Fondo.

3. - La giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di riconoscere in più occasioni (sentenze numeri 320, 49, 37, 16 del 2004 e 370 del 2003) che, sul piano finanziario, in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma).

3.1. - L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, però, «come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 37 del 2004). Ed è evidente come ciò presupponga la definizione di una disciplina transitoria in grado di consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema – caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità delle Regioni e degli enti locali di effettuare autonome scelte – ad un nuovo sistema (sentenze numeri 320 e 37 del 2004).

3.2. - Tuttavia, deve ritenersi che l'art. 119 della Costituzione ponga, sin da ora, precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie.

Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze numeri 16 del 2004 e 370 del 2003). D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In applicazione dei suindicati principi, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme con le quali, successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono stati istituiti nuovi Fondi vincolati e in particolare il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49 del 2004); il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16 del 2004); il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370 del 2003).

La Corte ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale — per violazione del riparto delle competenze legislative, ex art. 117 della Costituzione — del Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sentenza n. 320 del 2004), nonché del Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308 del 2004).

3.3.- La giurisprudenza di questa Corte ha, inoltre, chiarito che opera, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze numeri 320, 241 e 37 del 2004).

4. - Il Fondo per le politiche sociali è stato istituito dall'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con lo scopo, fissato dal successivo comma 45, in attesa dell'entrata in vigore della legge generale di riforma dell'assistenza, di provvedere: a) alla promozione di interventi per la realizzazione di *standard* essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori di *handicap*, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri; b) al sostegno a progetti sperimentali attivati dalle Regioni e dagli enti locali; c) alla promozione di azioni concertate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo; d) alla sperimentazione di misure di contrasto delle povertà; e) alla promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore.

Nella sua originaria configurazione, il Fondo era alimentato da una dotazione generale disposta dalla stessa legge istitutiva, nonché dalla confluenza degli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati da una serie di leggi di settore elencate dal comma 46 dello stesso art. 59.

Tali risorse venivano poi ripartite annualmente con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati (art. 59, comma 46), ed erano, in mancanza di una legge di sistema

sull'assistenza, sostanzialmente destinate al soddisfacimento delle specifiche esigenze perseguite dalle singole leggi di settore.

4.1. - La disciplina sin qui richiamata è stata modificata, anche al fine di garantire un coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, dall'art. 133 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale – dopo aver denominato il Fondo istituito dalla legge n. 449 del 1997 «Fondo nazionale per le politiche sociali» (comma 1) – ha stabilito che la ripartizione delle risorse debba avvenire «sentiti» non solo i Ministri interessati, ma anche la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 4). Con la stessa disposizione si è, inoltre, stabilito che le risorse affluenti al Fondo siano «destinate ad interventi in materia di "servizi sociali", secondo la definizione di cui all'art. 128» del medesimo decreto legislativo e, dunque, in generale a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita (art. 128, comma 2).

4.2. - Con la riforma organica della materia dei servizi sociali attuata con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), il sistema di finanziamento delle politiche sociali ha subito ulteriori modifiche, consistenti, innanzitutto, nella previsione della regola generale secondo cui la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo al quale concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, lo Stato, le Regioni e gli enti locali (art. 4, comma 1). Lo Stato concorre al suddetto finanziamento della spesa sociale mediante, appunto, le risorse del Fondo nazionale, il cui stanziamento complessivo è determinato a decorrere dall'anno 2002 «dalla legge finanziaria» (art. 20, comma 8), con possibilità di affluenza al Fondo stesso anche di «somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, fondazioni, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea» (art. 20, comma 10). Dette risorse sono, in particolare, assegnate - per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale - alle Regioni e agli enti locali (artt. 4 e 20), nonché destinate al finanziamento di prestazioni previdenziali connesse alla erogazione (tramite l'Istituto nazionale per la previdenza sociale – INPS) di assegni per l'invalidità civile, la cecità e il sordomutismo e ripartite osservando modalità e procedure che dovranno essere determinate con regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (art. 20, comma 5). La concreta ripartizione delle somme dovrà poi avvenire annualmente con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata (art. 20, comma 7), sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e dei parametri – indicati dall'art. 18, comma 3, lettera n) della stessa legge n. 328 del 2000 – «basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione».

Le linee tracciate dal suddetto Piano nazionale – approvato per il triennio 2001-2003 con d.P.R. 3 maggio 2001 – sono consistite, in relazione alle metodologie di allocazione delle risorse, nella indicazione di criteri di riparto per «aree di intervento» e «aree territoriali» (parte terza, punti 3.1 e 3.2). La ripartizione per «aree di intervento» (es. responsabilità familiari, diritti dei minori, ecc.) comporta una articolazione degli interventi stessi «in base ai bisogni da soddisfare». La ripartizione per «aree territoriali» richiede, invece, di avere riguardo alla «popolazione destinataria delle politiche sociali, di volta in volta definita con riguardo alle caratteristiche demografiche, economiche e occupazionali verosimilmente correlate al fabbisogno finanziario delle singole realtà regionali (o locali)» (parte terza, punto 3.2).

5. - Dalla descrizione delle caratteristiche che connotano l'attuale struttura e funzione del Fondo nazionale per le politiche sociali si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione. In particolare, la "generalità" dei destinatari delle risorse – essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra "tutti" gli enti regionali – nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento, tra l'altro, delle funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione – che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma) – sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a "determinate" Regioni (o a determinati Comuni, Province e Città metropolitane) per finalità enunciate nella norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma quinto). Da ciò non consegue, però, come ritenuto dalla Regione Emilia-Romagna, la soppressione del Fondo nazionale per le politiche sociali, sia perché lo stesso è destinato a

finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria, nei limiti che saranno illustrati, fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione. Una volta attuato tale modello, dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali – al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato – ai soli strumenti consentiti dal nuovo art. 119 della Costituzione.

In questa fase "transitoria" – è bene ribadire – non sono comunque ammesse, per le ragioni già illustrate, nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore ovvero che contraddicano i principi fissati dallo stesso art. 119.

6. - Posta questa premessa di carattere generale, si può ora passare ad analizzare nel dettaglio il contenuto delle disposizioni impugnate e delle relative censure.

7. - Viene, innanzitutto, all'esame la questione di legittimità costituzionale, sollevata da entrambe le Regioni ricorrenti, dell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 289 del 2002 (la Regione Umbria ha impugnato i soli commi 2 e 4).

Il citato art. 46 – dopo aver stabilito al comma 1 (escluso dalla contestazione) che il Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato tanto dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate dall'articolo 80, comma 17, della legge n. 388 del 2000, e successive modificazioni, quanto da quelli contemplati per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni (precisando, altresì, che detti stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincoli di destinazione) – ha disposto, al comma 2, che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, provvede annualmente, con propri decreti, alla ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 per le finalità legislativamente poste a carico del Fondo medesimo, assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi e destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità.

In stretta connessione con il comma 2, il successivo comma 3 dispone che – nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo in questione, tenendo conto di quelle ordinarie destinate alla spesa sociale dalle Regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria – con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Il comma 4 dispone, a sua volta, che le modalità di esercizio del monitoraggio, della verifica e della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 3 sono definite, secondo criteri di semplificazione ed efficacia, con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il comma 5 prevede che, in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo.

Infine, il comma 6 dispone che per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia, consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti preposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di *handicap* ed agli anziani non autosufficienti, è conferito alla Federazione medesima, per il triennio 2003-2005, un contributo annuo di 260.000 euro. Lo stesso comma dispone, inoltre, che il relativo onere è posto a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

7.1. - In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la censura relativa al comma 4 dell'art. 46, impugnato da entrambe le Regioni ricorrenti, per mancanza dei requisiti argomentativi

minimi che l'atto introduttivo del giudizio sulle leggi in via principale deve contenere (*ex multis*, sentenza n. 176 del 2004). Nei due ricorsi manca, infatti, la prospettazione di specifiche censure che abbiano ad oggetto le disposizioni inserite nel comma stesso. Né rileva che soltanto nella memoria la ricorrente Regione Umbria abbia, per la prima volta, specificato i motivi di censura, atteso che la questione, in sede di impugnazione di norme legislative statali ad opera delle Regioni, e viceversa, deve essere individuata sulla base dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità.

7.2. - Vanno quindi esaminate le ulteriori censure formulate nei confronti degli altri commi dell'articolo in esame.

Con riferimento al comma 2, le ricorrenti lamentano che spetterebbe soltanto alle Regioni «assicurare l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi» e che risulterebbe privo di base costituzionale il vincolo del 10 per cento delle risorse, rappresentato dalla destinazione – tra i diversi obiettivi di politica sociale possibili – al sostegno delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità. A nulla rilevarebbe poi che la ripartizione del Fondo tra i diversi usi dovrebbe avvenire «d'intesa con la Conferenza unificata», giacché secondo l'attuale assetto costituzionale le scelte di politica sociale spetterebbero a ciascuna Regione e non dovrebbero essere assunte attraverso un meccanismo centralizzato, sia pure comprendente la partecipazione delle Regioni.

7.3. - La questione è parzialmente fondata.

Innanzitutto, la previsione concernente l'integrale e prioritario finanziamento degli interventi relativi a diritti soggettivi deve interpretarsi nel senso che la stessa si riferisca esclusivamente al settore delle prestazioni previdenziali e, dunque, ad ambiti di competenza non regionale, in quanto riconducibili alla materia «previdenza sociale» di competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.

Pertanto, in relazione a questo specifico profilo, la questione non è fondata.

7.3.1. - Deve, invece, ritenersi fondata la questione relativa alla prevista destinazione di almeno il 10 per cento delle risorse del Fondo «a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità». Tale disposizione, come emerge chiaramente dalla sua formulazione, pone un preciso vincolo di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni secondo le modalità già illustrate (punto 4.2). Ciò si pone in contrasto con i criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Né può essere condivisa la tesi difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'oggetto della disciplina sarebbe espressione della potestà statale di determinare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: la norma censurata, infatti, non determina alcun livello di prestazione, ma si limita a prevedere somme a destinazione vincolata (cfr. sentenze numeri 370, 88 del 2003 e 282 del 2002).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, limitatamente alle parole in esso contenute: «destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità». E quanto alla eventuale utilizzazione, che potrebbe essere già avvenuta, ad opera delle Regioni nei limiti delle somme loro assegnate per le suddette finalità, essa costituirebbe comunque l'espressione di una scelta di politica sociale del tutto legittima, sicché non viene in rilievo un problema di salvaguardia di effetti, in ipotesi, già prodottisi.

7.4.- La ricorrente Regione Emilia-Romagna censura, inoltre, il comma 3 dello stesso art. 46, nella parte in cui non ha previsto che la «misura complessiva» del Fondo sia determinata con il coinvolgimento delle Regioni, necessario per assicurare «una dimensione che permetta un livello delle prestazioni adeguato, anche se non ottimale». Si contesta, in altri termini, che la quantità di risorse da destinare alla spesa sociale non sia stata «concordata tra Stato e Regioni».

La questione non è fondata.

Al riguardo, tenuto anche conto della tipologia dei flussi finanziari destinati a confluire nel Fondo in questione, secondo quanto disposto dall'art. 20 della legge n. 328 del 2000, deve escludersi che nella fase di determinazione, ad opera del legislatore nazionale, dell'ammontare delle risorse da allocare nel Fondo stesso per il finanziamento della spesa sociale, sia configurabile – «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» anche solo «nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 6 del 2004) – un diretto coinvolgimento delle Regioni. Spetta, infatti, in via esclusiva allo Stato, nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria,

stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale. Né, d'altra parte, in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'assestamento del bilancio dello Stato, è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento – in ossequio al principio di leale collaborazione – deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata, così come previsto dall'art. 20, comma 7, della citata legge n. 328 del 2000.

7.5. - Il comma 5 dello stesso art. 46 è censurato dalla sola Regione Emilia-Romagna, nella parte in cui fissa un termine per l'utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari, ritenuto eccessivamente gravoso per le Regioni e dunque in violazione dell'autonomia finanziaria di esse.

Detto comma, come si è sopra precisato, stabilisce che «in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo di cui al comma 1».

La ricorrente lamenta che il termine del 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'assegnazione delle risorse sia tale da frustrare la programmazione e la gestione dei fondi da parte delle singole Regioni.

La questione non è fondata.

Il termine in esame, scadente il 30 giugno dell'anno successivo all'assegnazione delle risorse, appare congruo per consentire le attività programmatiche e gestionali delle Regioni e non si traduce, pertanto, in una violazione dell'autonomia finanziaria di ciascuna di esse. Il termine risponde, tra l'altro, all'esigenza di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese nuovamente disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere.

Nel termine predetto, al fine di evitare la revoca dei finanziamenti, è sufficiente che intervenga l'atto di impegno della spesa, sicché è a tale momento che deve essere riferito il mancato utilizzo delle risorse.

7.6. - Il comma 6 dell'articolo 46 è censurato dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna sotto il profilo della illegittima sottrazione di risorse, comunque destinate ad attività assistenziali che sarebbero, per loro natura, di competenza regionale.

Detto comma assegna alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia un contributo annuo di 260.000 euro per il triennio 2003-2005, per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti preposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di *handicap* e agli anziani non autosufficienti.

Per il relativo onere il comma in questione dispone che si provveda a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148.

Secondo la ricorrente, l'illegittimità è duplice, in quanto, da un lato, anche la tutela del lavoro è materia assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione nei limiti dei principi della legislazione statale; dall'altro, ciò che conta, prosegue la ricorrente, è che, «se il legislatore intende destinare i fondi a fini assistenziali, come sono quelli in questione, la relativa gestione non può che seguire le regole proprie del settore».

La questione è fondata.

La Federazione dei maestri del lavoro d'Italia è un ente privato che, come emerge dallo stesso contenuto della disposizione censurata, svolge attività incidente, per profili diversi, su materie e funzioni di competenza regionale. Non è, pertanto, consentito al legislatore statale dettare specifiche disposizioni con le quali si conferiscono a tali enti contributi finanziari che possono incidere su politiche pubbliche regionali. Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare che «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione». Il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (sentenza n. 320 del 2004).

8. - Con il ricorso n. 33 del 2004 la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra le altre disposizioni della legge n. 350 del 2003, l'art. 3, comma 101, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il predetto comma 101 dispone che «nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'articolo 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché una quota di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006 da destinare al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro».

La ricorrente censura la citata disposizione sotto diversi profili.

Innanzitutto, essa lamenta che, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, lo Stato disponga unilateralmente del Fondo, scorporando alcuni cospicui finanziamenti, con conseguente riduzione delle risorse disponibili per le Regioni.

In secondo luogo, la disposizione censurata, con il richiamo alle finalità previste dell'art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002, distoglie dal Fondo per le politiche sociali uno stanziamento cospicuo (20 milioni di euro per il 2004, fino al doppio per ciascuno dei due anni successivi) per aumentare consistentemente quello stanziamento entro il quale possono essere concessi contributi finalizzati alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie. In tal modo, la norma impugnata riduce l'entità delle risorse suscettibili di essere trasferite alle Regioni per sostenere, invece, interventi diretti dello Stato in una materia che è in parte di competenza residuale delle Regioni ("diritto allo studio"), salva la definizione con legge dello Stato di «livelli essenziali», in parte di competenza concorrente ("istruzione"). Di qui la dedotta violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

In terzo luogo, la norma impugnata, a giudizio della ricorrente, è incostituzionale, in quanto distoglie dal Fondo 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004-2006 per interventi genericamente destinati al «potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica», materia rientrante nella competenza concorrente, in relazione alla quale non sono ammissibili misure unilaterali dello Stato. Infine, la norma stessa, intervenendo nella materia delle politiche sociali di competenza residuale delle Regioni e fuori dall'ipotesi di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, introduce il «reddito di ultima istanza», destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e privi di altri ammortizzatori sociali, sostituendo le precedenti misure sperimentali previste dal Fondo per il reddito minimo di inserimento. In tal modo, la norma in questione violerebbe le attribuzioni costituzionali delle Regioni in materia finanziaria e si porrebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione. Il *vulnus* alla autonomia finanziaria regionale sarebbe attuato, secondo la ricorrente, per il tramite di finanziamenti speciali, in materie di stretta competenza delle Regioni, vincolati a specifiche destinazioni.

8.1. - Le questioni sono parzialmente fondate.

Innanzitutto, la ricorrente lamenta che, in violazione dell'art. 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, lo Stato disponga unilateralmente del Fondo, scorporando alcuni cospicui finanziamenti, con conseguente riduzione delle risorse disponibili per le Regioni.

Per quanto attiene alla lamentata "gestione" unilaterale del Fondo si è già sottolineato (punto 7.4) che ciò rientra nell'ambito della competenza legislativa dello Stato.

Allo stesso modo, non è fondata la questione con cui la ricorrente fa valere la violazione dell'autonomia finanziaria regionale derivante dallo "scorporo" dal Fondo – che «di conseguenza viene corrispondentemente ridotto» – di somme «genericamente riferibili alle politiche sociali».

Nulla vieta, infatti, che lo Stato nella stessa legge finanziaria moduli gli stanziamenti attraverso una pluralità di disposizioni in cui l'una integri l'altra, senza con ciò incidere in senso peggiorativo sull'autonomia finanziaria delle Regioni, quale disciplinata in attesa dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (sentenze numeri 320 e 37 del 2004).

8.2. - Chiarito ciò, occorre verificare se le previste modalità di redistribuzione delle risorse stesse a seguito della disposta "rimodulazione" concretizzi egualmente una lesione dell'art. 119 della Costituzione.

Sotto questo profilo viene in rilievo, innanzitutto, la censura con la quale la ricorrente lamenta che la "destinazione" di somme pari «a 20 milioni di euro per l'anno 2004» e «40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006» per l'attribuzione «alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie» (art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002), incidendo su materie di competenza delle Regioni, si porrebbe in contrasto con l'attuale sistema di riparto di competenze legislative e amministrative di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché con il nuovo sistema della finanza regionale.

La questione è fondata.

Deve, innanzitutto, precisarsi che la disposizione impugnata – essendo relativa a contributi per la iscrizione a scuole paritarie – incide sulla materia dell' "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Già prima della riforma del Titolo V l'art. 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a «i contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie (sentenza n. 177 del 2004). Di talché appare «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sentenza n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione. Da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002.

La particolare rilevanza della misura in questione – che richiede continuità di erogazione, in relazione ai diritti costituzionali implicati – giustifica «che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenza n. 370 del 2003).

8.2.1. - Per quanto concerne, invece, lo stanziamento previsto dal comma 101 in esame per interventi destinati al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, la relativa questione sarà esaminata in prosieguo, per connessione, congiuntamente a quella relativa all'art. 4, comma 159, della legge n. 350 del 2003, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 33 del 2004.

8.3. - E', altresì, fondata la censura relativa alla previsione, contenuta nello stesso comma 101 dell'art. 3, con cui è stato disposto un intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinino ad istituire il reddito di ultima istanza, quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale.

Il «reddito di ultima istanza» cui fa riferimento la norma in esame – essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno – costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia "servizi sociali" (cfr. sentenza n. 287 del 2004) di competenza legislativa delle Regioni. Né può ritenersi che l'oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Ciò in quanto, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite (...) senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto.

Trattandosi, pertanto, di norma dettata in ambiti in cui le funzioni sono di spettanza regionale, deve ritenersi costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, la previsione di un cofinanziamento vincolato alla specifica finalità di erogare la misura assistenziale in esame.

9.- Con il ricorso n. 13 del 2004 la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 21, commi 6 e in parte 7, del decreto-legge n. 269 del 2003, là dove ha previsto per l'anno 2004 l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali, in misura pari a 232 milioni di euro, per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie (comma 6) e i mezzi di copertura della relativa spesa (comma 7). La ricorrente, richiamando la sentenza di questa Corte n. 370 del 2003, assume che tali

disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in quanto le funzioni regionali dovrebbero essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali, nonché con quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

La questione è parzialmente fondata.

La norma non contrasta con il parametro costituzionale invocato dalla ricorrente, nella parte in cui si limita a disporre un «incremento del Fondo di 232 milioni di euro per l'anno 2004» e a prevedere la relativa copertura di spesa, in quanto tale previsione non incide in alcun modo sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Deve, invece, ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione di una finalità specificamente vincolata di impiego delle somme così stanziata.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 6, limitatamente all'inciso «per il finanziamento delle politiche in favore della famiglia».

10. - Con il ricorso n. 33 del 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato anche l'art. 3, commi 116 e 117, della legge n. 350 del 2003 che ha integrato quanto previsto dal citato art. 21, commi 6 e 7, disponendo (comma 116) che «l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, disposta per l'anno 2004 dall'art. 21, comma 6, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come modificato dalla presente legge, deve essere utilizzato nel medesimo anno 2004 per le seguenti finalità: a) politiche per la famiglia ed in particolare per anziani e disabili, per un importo pari a 70 milioni di euro; b) abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13, per un importo pari a 20 milioni di euro; c) servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, per un importo pari a 40 milioni di euro; d) servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, per un importo pari a 67 milioni di euro».

Inoltre, il successivo comma 117 dispone che «gli interventi di cui alle lettere c) e d) del comma 116, limitatamente alle scuole dell'infanzia, devono essere adottati previo accordo tra i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni».

La questione è fondata.

La previsione degli interventi di cui all'art. 3, comma 116, della legge n. 350 del 2003 – non costituendo determinazione di "livelli essenziali delle prestazioni" cui fa riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – viola le competenze regionali concernenti i "servizi sociali" e l'"istruzione".

Siffatte disposizioni – stabilendo con quali finalità debba essere utilizzato l'incremento del Fondo disposto per l'anno 2004 dall'art. 21, commi 6 e 7, del citato decreto-legge n. 269 del 2003 – pongono precisi vincoli di destinazione delle risorse nelle suddette materie, con palese violazione dell'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e non sono, dunque, conformi al nuovo modello di finanza regionale delineato dall'art. 119 della Costituzione; deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 116 e 117, della legge n. 350 del 2003.

Il venir meno del vincolo di scopo comporta che le suddette somme dovranno confluire nei bilanci regionali in maniera "indistinta" e potranno, pertanto, essere impiegate dalle Regioni stesse secondo autonome scelte di politica sociale.

11. - Infine, con il ricorso n. 33 del 2004 la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 4, comma 159, della legge n. 350 del 2003.

La questione deve essere esaminata congiuntamente a quella relativa all'art. 3, comma 101, della medesima legge, nella parte concernente il finanziamento con 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006 da destinare al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica.

Il citato comma 159 prevede l'erogazione di contributi in conto capitale «per il sostegno e l'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica», rinviando la determinazione delle misure dei contributi, della tipologia degli interventi ammessi e dei destinatari ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 3, comma 101, fornisce in parte copertura alla suddetta spesa attraverso, come si è detto, il prelievo delle relative risorse dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

Entrambe le disposizioni vengono censurate dalla ricorrente sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria regionale in correlazione con la competenza legislativa concorrente nella

materia della "ricerca scientifica e tecnologica" cui fa riferimento, in uno con il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

11.1. - Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

Per quanto attiene alla censura di violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni per la disposta sottrazione di somme stanziata nel Fondo nazionale per le politiche sociali, valgono le considerazioni già svolte in ordine alla legittimità della mera "rimodulazione" delle risorse nell'ambito di uno stesso contesto legislativo.

Relativamente, invece, alla finalizzazione delle suddette risorse per il finanziamento della ricerca scientifica appare necessario, ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle norme impugnate, valutare, in via preliminare, quale sia l'attuale configurazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ricerca scientifica.

A tal proposito, è necessario ricordare che prima della riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 non assegnava esplicitamente nel settore in esame alcun ruolo alle Regioni. La stessa legge 15 marzo 1997, n. 59 aveva escluso – art. 1, comma 3, lettera p) – dal conferimento di una serie di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali quelli relativi alla ricerca scientifica; il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 aveva poi confermato il mantenimento in capo allo Stato di dette funzioni, tra le quali la «cooperazione scientifica internazionale». Uno spazio autonomo di intervento è stato riconosciuto alle Regioni soltanto nel settore della ricerca applicata, dall'art. 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191, che ha modificato l'art. 1, comma 6, della legge n. 59 del 1997.

In presenza del descritto riparto di competenze nella materia in questione, questa Corte ha chiarito, in una prospettiva di valorizzazione del ruolo regionale, che «la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la Regione avverte la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive – sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati – allo scopo specifico di un migliore espletamento delle funzioni regionali» (sentenza n. 569 del 2000; cfr. anche sentenza n. 134 del 1997).

Il legislatore costituzionale, riscrivendo il testo dell'art. 117 Cost., ha incluso la ricerca scientifica tra le materie appartenenti alla competenza concorrente.

La ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati (cfr. sentenze numeri 259 del 2004 e 407 del 2002).

Premesso ciò, si deve ritenere, innanzitutto, che un intervento "autonomo" statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una "riserva di legge" statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (art. 63 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante "Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica").

Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000).

Infine, è bene precisare che il legislatore statale può sempre nei casi in cui, al di fuori degli ambiti sopra indicati, sussista la potestà legislativa concorrente nella "materia" in esame, non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini (sentenze numeri 6 del 2004 e 303 del 2003).

Alla luce delle osservazioni che precedono le disposizioni censurate devono essere interpretate nel senso che le stesse siano finalizzate a sostenere e potenziare esclusivamente quell'attività di ricerca scientifica in relazione alla quale è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale. Da ciò consegue che tali disposizioni, così interpretate, non determinino alcun *vulnus* a competenze regionali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, e della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) proposte dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

- a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, della predetta legge 27 dicembre 2002 n. 289, limitatamente alle parole «destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità», nonché dell'art. 46, comma 6, della medesima legge;
- b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, limitatamente alle parole «detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289», nonché alle parole «lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro»;
- c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 6, del citato decreto-legge n. 269 del 2003, limitatamente all'inciso «per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie»;
- d) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 116 e 117, della legge n. 350 del 2003;
- e) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2, salvo quanto disposto nel precedente capo a), 3 e 5 della legge n. 289 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 119, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe (r. ric. numeri 22 e 25 del 2003);
- f) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, salvo quanto disposto nel precedente capo b), della legge n. 350 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe (r. ric. n. 33 del 2004);
- g) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 6, salvo quanto disposto nel precedente capo c), e, in parte, comma 7, del decreto-legge n. 269 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe (r. ric. n. 13 del 2004);
- h) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 159, della legge n. 350 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe (r. ric. n. 33 del 2004);
- i) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 4, della legge n. 289 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe (r. ric. numeri 22 e 25 del 2003).

Così deciso in Roma.

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2004.

Sentenza n. 1339 del 2004
(Danno da violazione del termine ragionevole del processo - Principi stabiliti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di danno non ragionevole)

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

In un giudizio promosso da A.L. per la corresponsione dell'equa riparazione a titolo di danno non patrimoniale ai sensi della legge 24 marzo 2001 n. 89, quantificata dal ricorrente in lire 15 milioni, l'adita Corte di appello di Roma, con il decreto depositato il 27 dicembre 2001 - accertata la durata irragionevole del processo presupposto (avente ad oggetto una domanda di risarcimento dei danni derivanti da infiltrazioni di acqua subite dall'appartamento del ricorrente) - non ha riconosciuto il chiesto indennizzo per il danno morale, sulla base della considerazione che "la domanda riguardava non aspetti delicati della vita affettiva o di relazione, ma si chiedeva un ristoro esclusivamente patrimoniale e non di rilevante entità liquidato in una cifra nell'ordine di qualche centinaio di migliaia di lire. Rispetto a tanto, appare obiettivamente impossibile quantificare il danno non patrimoniale che sarebbe da raggugliare ...all'entità della causa e non essendosi offerta la prova che il ricorrente versasse in condizioni economiche così precarie da renderlo sensibile anche all'incertezza derivante dal dubbio sulla spettanza di somme di modestissima entità".

Avverso il decreto della Corte di appello di Roma A.L. ha proposto ricorso per cassazione, deducendo tre motivi, a cui il Ministero della giustizia ha resistito con controricorso. Il ricorso, assegnato in un primo momento alla prima sezione di questa Corte, a cui il ricorrente ha presentato memoria, è stato poi assegnato alle sezioni unite, con provvedimento del Primo presidente del 18 giugno 2003, che ha accolto l'istanza del ricorrente, per la soluzione di questione di massima di particolare importanza. Il Ministero della giustizia ha presentato memoria alle sezioni unite.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I tre motivi del ricorso sono tutti connessi.

Con il primo motivo (violazione e mancata applicazione dell'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 89/2001, nonché degli artt. 2056 e 1226 c.c., in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.) il ricorrente - premesso che la *ratio* della legge n. 89 del 2001 consiste nell'assicurare all'istante una tutela analoga a quella che egli riceverebbe davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo - fa presente che nel giudizio si controverte del risarcimento del danno maturato per il ritardo nel processo presupposto a partire dal 16 aprile 1996, giacché, a seguito di un precedente ricorso alla vecchia Commissione europea dei diritti dell'uomo, era già stata accertata la violazione della norma convenzionale e, al termine del giudizio, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa aveva riconosciuto in suo favore la somma di L. 11.000.000 per il ritardo maturato fino a tale data. Il ricorrente si duole che la Corte di appello non abbia preso in considerazione tale precedente pronuncia dei giudici di Strasburgo. Così facendo, la Corte di appello si è discostata del tutto dalla decisione della Corte europea, disattendendo anche i parametri valutativi a cui invece avrebbe dovuto attenersi. In particolare il ricorrente sostiene che, una volta accertata la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, sotto il profilo del diritto alla ragionevole durata del processo, il giudice adito, versandosi in un'ipotesi di oggettiva responsabilità di carattere internazionale dello Stato, avrebbe dovuto procedere alla liquidazione in via equitativa del danno non patrimoniale, consistente nello stress, nello stato di incertezza e di ansia circa l'esito del giudizio protrattosi per un tempo eccessivamente lungo. La violazione della norma convenzionale genererebbe sempre, come conseguenza immediata e diretta, un danno alla persona, perché il soggetto verrebbe leso nel suo diritto fondamentale a veder definita la controversia, che lo coinvolge come parte, entro un termine ragionevole. Inoltre, la particolarità della richiesta risarcitoria avrebbe dovuto indurre la Corte di appello a fare ricorso al meccanismo di cui all'art. 1226 c.c., anche al fine di omologarsi alla

giurisprudenza consolidata della Corte europea. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, viola quest'ultima disposizione il giudice del merito che non prenda in considerazione una voce di danno sicuramente sussistente, ma di incerta misura, omettendo il ricorso alla valutazione equitativa.

Con il secondo motivo il ricorrente, deducendo la violazione delle stesse disposizioni di legge indicate in relazione al primo motivo nonché vizi di motivazione, sostiene che il danno non patrimoniale costituisce una conseguenza naturale e diretta della violazione del termine ragionevole, onde esso potrebbe escludersi solo se dai fatti di causa risultasse un interesse della parte al protrarsi nel tempo del giudizio durato eccessivamente. E' illogica e carente la motivazione nella parte in cui fa dipendere la possibilità di pervenire alla liquidazione del danno da una valutazione meramente economica, mentre le caratteristiche del richiesto danno (non patrimoniale) afferiscono alla persona umana e ad un diritto della stessa fondamentale ed inviolabile. La Corte di appello avrebbe dovuto procedere alla interpretazione della legge n. 89/2001 senza distanziarsi dai parametri di indennizzo applicati dalla Corte di Strasburgo. Il ricorrente osserva, ancora, che è erroneo il ricorso, da parte del decreto impugnato, al parametro della posta in gioco, il quale potrebbe essere impiegato, in conformità della giurisprudenza della Corte europea, al fine di riconoscere con maggiore facilità l'esistenza della violazione, non già per escludere la sussistenza del danno.

Con il terzo motivo, denunciando omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c., il ricorrente, nel ribadire di avere chiesto il risarcimento per l'eccessiva durata del processo soltanto per il periodo immediatamente successivo a quello per il quale i giudici di Strasburgo gli avevano già riconosciuto un'equa soddisfazione, lamenta che la Corte di appello non abbia tenuto conto della decisione presa in sede internazionale, non ostante tale precedente riguardasse proprio la questione sottoposta al suo esame. Ad avviso del ricorrente, la Convenzione dei diritti dell'uomo (d'ora in poi: CEDU) rappresenta uno standard minimo di tutela, di guisa che il giudice italiano, nell'ambito delle sue funzioni, potrebbe accogliere soltanto soluzioni più favorevoli per la parte istante, ma mai più sfavorevoli.

2. Il presente ricorso pone la questione di massima di quale effetto giuridico debba attribuirsi - nell'applicazione della legge 24 marzo 2001 n. 89, ed in particolare nella identificazione del danno non patrimoniale derivante da violazione del termine ragionevole del processo - alle pronunzie della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia considerate in linea generale come orientamenti interpretativi che tale Corte ha elaborato in ordine alle conseguenze di detta violazione, sia con riferimento all'ipotesi specifica in cui la Corte europea abbia avuto già modo di pronunziarsi sul ritardo verificatosi nella decisione di un determinato processo.

Ed infatti, nel caso di specie, la Corte europea ha già valutato il ritardo nella decisione della causa civile instaurata il 26 maggio 1986 dal ricorrente L. per il periodo fino al 16 aprile 1996, ritenendo dovuta al ricorrente l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della CEDU per il ristoro delle conseguenze non patrimoniali. Il L. ha agito davanti alla Corte di appello di Roma, chiedendo il risarcimento del danno non patrimoniale limitatamente al periodo successivo al 16 aprile 1996, sulla base della legge nazionale n. 89/2001, *medio tempore* approvata.

La Corte di appello, con il decreto impugnato, ha implicitamente ritenuto irrilevante la precedente decisione della Corte europea intervenuta in ordine al ritardo dello stesso processo presupposto, perché ha preso in esame l'intero periodo dal 25 maggio 1986 in poi, ritenendo sussistente la violazione del termine ragionevole del processo instaurato dal L., ma negando che questi abbia subito, a causa di detta violazione, un danno non patrimoniale, e quindi rigettando la domanda di corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legge n. 89/2001.

3. La soluzione della questione di massima posta alle sezioni unite esige la considerazione della lettera e delle finalità della legge n. 89/2001.

Come chiaramente si desume dall'art. 2, comma 1, della detta legge, il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione da essa prevista è costituito dalla "violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione". La legge n. 89/2001, cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo *per relationem*, riferendosi ad una specifica norma della CEDU. Questa Convenzione ha istituito un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo) per il rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 19), onde non può che riconoscersi a detto giudice il potere di individuare il significato di dette disposizioni e perciò di interpretarle.

Poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89/2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al Giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, che pertanto finisce con l'essere "conformato" dalla Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della legge n. 89/2001, ai giudici italiani.

Non è necessario, allora, porsi il problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno, su cui si è ampiamente soffermato il Procuratore Generale in udienza. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, e quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno, è certo che l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma della CEDU, sancita dalla legge n. 89/2001 (e cioè dall'art. 6, § 1, nella parte relativa al "termine ragionevole"), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo.

L'opposta tesi, diretta a consentire una sostanziale diversità tra l'applicazione che la legge n. 89/2001 riceve nell'ordinamento nazionale e l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo al diritto alla ragionevole durata del processo, renderebbe priva di giustificazione la detta legge n. 89/2001 e comporterebbe per lo Stato italiano la violazione dell'art. 1 della CEDU, secondo cui "le parti contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della presente Convenzione" (in cui è compreso il citato art. 6, che prevede il diritto alla definizione del processo entro un termine ragionevole).

Le ragioni che hanno determinato l'approvazione della legge n. 89/2001 si individuano nella necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi, in modo da realizzare la sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, sancita espressamente dalla CEDU (art. 35: "la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"). Sul detto principio di sussidiarietà si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Da esso deriva il dovere degli Stati che hanno ratificato la CEDU di garantire agli individui la protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto nel proprio ordinamento interno e di fronte agli organi della giustizia nazionale. E tale protezione deve essere "effettiva" (art. 13 della CEDU), e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo.

Il rimedio interno introdotto dalla legge n. 89/2001, in precedenza, non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per la violazione dell'art. 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28 settembre 2000) il giudice europeo. Rilevava la Corte di Strasburgo, prima della legge n. 89/2001, che le dette inadempienze dell'Italia riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di alcuna via di ricorso interna. Tale accumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione" (quattro sentenze della Corte in data 28 luglio 1999, su ricorsi di *omissis*).

La legge n. 89/2001 costituisce la via di ricorso interno che la "vittima della violazione" (così sfinita dall'art. 34 della CEDU) dell'art. 6 (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) deve adire prima di potersi rivolgere alla Corte europea per chiedere la "equa e soddisfacente" prevista dall'art. 41 della CEDU, la quale, quando sussista la violazione, viene accordata dalla Corte soltanto "se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione". La legge n. 89/2001 ha, pertanto, consentito alla Corte europea di dichiarare irricevibili i ricorsi ad essa presentati (anche prima dell'approvazione della stessa legge) e diretti ad ottenere l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 CEDU per la lunghezza del processo (sentenza 6 settembre 2001, Brusco c. Italia).

Tale meccanismo di attuazione della CEDU e di rispetto del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte europea di Strasburgo, però, non opera nel caso in cui essa ritenga che le conseguenze della accertata violazione della CEDU non siano state riparate dal diritto interno o lo siano state "in modo incompleto", perché, in siffatte ipotesi, il citato art. 41 prevede l'intervento della Corte europea a tutela della "vittima della violazione". In tal caso il ricorso individuale alla Corte di Strasburgo ex art. 34 della CEDU è ricevibile (sentenza 27 marzo 2003, *omissis* c. Italia) e la Corte provvede a tutelare direttamente il diritto della vittima che essa ha ritenuto non completamente tutelato dal diritto interno.

Il giudice della completezza o meno della tutela che la vittima ha ottenuto secondo il diritto interno è, ovviamente, la Corte europea, alla quale spetta di fare applicazione dell'art. 41 CEDU per accertare se, in presenza della violazione della norma della CEDU, il diritto interno abbia permesso di riparare in modo completo le conseguenze della violazione stessa.

La tesi secondo cui, nell'applicare la legge n. 89/2001, il giudice italiano può seguire un'interpretazione non conforme a quella che la Corte europea ha dato della norma dell'art. 6 CEDU (la cui violazione costituisce il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo attribuito dalla detta legge nazionale), comporta che la vittima della violazione, qualora riceva in sede nazionale una riparazione ritenuta incompleta dalla Corte europea, ottenga da quest'ultimo giudice l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 CEDU. Il che renderebbe inutile il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge n. 89/2001 e comporterebbe una violazione del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo.

Deve, allora, concordarsi con la Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, nella citata decisione sul ricorso Scordino (relativo alla incompletezza della tutela accordata dal giudice italiano in applicazione della legge n. 89/2001), ha affermato che "deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione".

Questo dovere per il giudice italiano, chiamato a dare applicazione alla legge n. 89/2001, di interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea, opera "per quanto possibile", e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge n. 89, non poteva certo il giudice violare quest'ultima legge, alla quale egli è pur sempre soggetto (concetto esattamente sottolineato nella memoria del Ministero della giustizia).

Ma un eventuale contrasto tra la legge n. 89/2001 e la CEDU porrebbe una questione di conformità della stessa con la Costituzione che, come si è visto, tutela lo stesso bene della ragionevole durata del processo, oltre a garantire i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2). Occorre, allora, accertare se possa darsi alla detta legge un'interpretazione che sia conforme alla CEDU, in applicazione del canone ermeneutico secondo cui va preferita l'interpretazione della legge che la renda conforme alla Costituzione.

4. Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si desume che il danno non patrimoniale conseguente alla durata non ragionevole del processo, una volta che sia stata provata detta violazione dell'art. 6 della CEDU, viene normalmente liquidato alla vittima della violazione, senza bisogno che la sua sussistenza sia provata, sia pure in via soltanto presuntiva. E ciò a differenza del danno patrimoniale, per cui si richiede invece la prova della sua esistenza.

Al riguardo possono consultarsi le recenti sentenze della Corte di Strasburgo su ricorsi contro l'Italia, emanate in data 31 luglio 2003 (cause *omissis*), in data 28 marzo 2002 (cause *omissis*), in data 19 febbraio 2002 (cause *omissis*), in data 12 febbraio 2002 (cause *omissis*), sentenze tutte che, accertata la violazione del termine ragionevole di durata, hanno liquidato alle vittime il danno non patrimoniale ritenuto sussistente senza bisogno di alcun accertamento al riguardo.

Siffatto orientamento interpretativo della Corte europea non significa, però, che il danno non patrimoniale sia insito nella mera esistenza della violazione, sia cioè, come si usa dire, in *re ipsa*. Ciò comporterebbe che, accertata la violazione, dovrebbe necessariamente conseguire il risarcimento del danno non patrimoniale, che non potrebbe giammai essere escluso. Ma tale tesi interpretativa si porrebbe in chiaro contrasto proprio con l'art. 41 CEDU, ove si prevede che, accertata la violazione, la Corte europea accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa "quando è il caso", e quindi non in tutti i casi. E, in applicazione di tale disposizione, la Corte di Strasburgo, alcune volte, ha ritenuto sufficiente a riparare il danno morale della vittima il riconoscimento solenne, contenuto nella decisione di merito, che la violazione dedotta nel ricorso sussiste (tra le decisioni recenti v., in relazione però a violazioni diverse da quella sulla durata del processo, sentenza 14 novembre 2000, causa *omissis*; sentenza 10 ottobre 2000, causa *omissis*; sentenza 6 giugno 2000, causa *omissis*; e, nei confronti dell'Italia, sentenza 30 ottobre 2003, su ricorso *omissis*, che ha accertato la violazione del diritto di accesso ad un tribunale).

Non è, quindi, accettabile la tesi del cal. danno evento, e cioè del danno non patrimoniale insito nella violazione della durata ragionevole del processo. Il danno non patrimoniale, anche secondo la CEDU, costituisce una conseguenza della detta violazione, la quale, però, a differenza del danno patrimoniale, si verifica normalmente, e cioè di regola, per effetto della violazione stessa. Ed invero è normale che la anomala lunghezza della pendenza di un processo produca nella parte che vi è coinvolta un patema d'animo, un'ansia, una sofferenza morale che non occorre provare, sia pure attraverso elementi presuntivi. Trattasi di conseguenze non patrimoniali che possono ritenersi presenti secondo l'*id quod plerumque accidit*, senza bisogno di alcun sostegno probatorio relativo al singolo caso.

Possono, però, aversi situazioni concrete in cui tali conseguenze normali della pendenza del processo vanno escluse, perché il protrarsi del giudizio risponde ad un interesse della parte o è comunque destinato a produrre conseguenze che la parte percepisce a sé favorevoli. Si pensi, per fare un esempio (che prescinde dal caso oggetto del presente giudizio, ma che è consentito dal fatto che le sezioni unite sono chiamate a risolvere una questione di massima rilevante anche in altri giudizi), al caso di un locatario che, durante il giudizio, continui a detenere l'immobile locato e quindi a beneficiare delle utilità derivanti dalla detenzione del bene, onde la lunghezza del giudizio comporti per lui effetti favorevoli, anziché negativi. Più in generale, può dirsi che la piena consapevolezza nella parte processuale civile della infondatezza delle proprie istanze o della loro inammissibilità rende inesistente il danno non patrimoniale, perché tale consapevolezza fa venire meno l'ansia ed il malessere correlati all'incertezza della lite, essendo con gli stessi incompatibile (v., in tal senso, Cass. 11 dicembre 2002 n. 17650; 18 settembre 2003 n. 13741).

In assenza di tali situazioni particolari che si rilevino presenti nel singolo caso concreto, il danno non patrimoniale non può essere negato alla persona che ha visto violato il proprio diritto alla durata ragionevole del processo, ed ha perciò subito l'afflizione causata dall'esorbitante attesa della decisione (a prescindere dall'esito della stessa, e quindi anche se di contenuto sfavorevole alla vittima della violazione).

5. Il ritenere che il danno non patrimoniale si verifica normalmente per effetto della violazione dell'art. 6 della CEDU (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) non si pone in contrasto con le disposizioni della legge n. 89/2001, ed in particolare con l'art. 2, che configura il diritto all'equa riparazione.

La legge nazionale, in coerenza con la sua *ratio* giustificativa (v. retro, § 3), non si è voluta discostare dalla CEDU. Particolarmente significativo in tal senso è il disposto del comma 2 dell'art. 2, ove sono indicati i criteri che il giudice italiano è tenuto a considerare al fine di accertare se vi sia stata o aberro violazione del termine ragionevole: la complessità del caso, il comportamento delle parti e quello del giudice e delle altre autorità. Sono questi i tre criteri principali elaborati dalla giurisprudenza europea sulla CEDU, che vengono normalmente enunciati nello stesso ordine seguito dalla citata norma della legge italiana.

Ed ancora più espliciti sono i lavori preparatori della legge n. 89/2001. Nella relazione al disegno di legge del sen. Piceo (atto Senato n. 3813 del 16 febbraio 1999) si afferma che il meccanismo riparatorio proposto con l'iniziativa legislativa (e poi recepito dalla legge citata) assicura al ricorrente "una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale", poiché il riferimento diretto all'art. 6 della CEDU consente di trasferire sul piano interno "i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale, limiti che dipendono essenzialmente dallo stato e dalla evoluzione della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui sentenze dovranno quindi guidare - come del resto anche negli altri aspetti qui rilevanti - il giudice interno nella definizione di tali limiti".

Per quanto attiene specificamente alla liquidazione del danno, va tenuto presente che la Camera dei deputati, nella seduta del 6 marzo 2001, respinse un emendamento presentato dagli on.li Pecorella e Saponata, secondo cui "il mancato rispetto del termine ragionevole dà diritto ad un'equa riparazione". Tale modifica del disegno di legge Piceo avrebbe ricollegato l'indennizzo al semplice accertamento della violazione, recependo la tesi del danno in *re ipsa* e rendendo automatica la riparazione; ma, come si è visto (v. retro, il precedente paragrafo), tale tesi non è conforme all'art. 41 CEDU, che non contempla tale automatismo.

Deve, quindi, ritenersi che non sia in contrasto con la CEDU la norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, la quale ricollega l'indennizzo all'avere "subito un danno patrimoniale o non patrimoniale", non considerando sufficiente l'accertamento della mera violazione della CEDU.

La formula della legge nazionale non impedisce, però, di ravvisare una diversità della prova richiesta per la sussistenza dei due tipi di danno, diversità strettamente correlata alle differenti caratteristiche del danno patrimoniale e di quello non patrimoniale. Mentre l'esistenza del primo, derivando da circostanze esteriori e sensibili, può (e deve) formare oggetto di specifica dimostrazione, la sofferenza di un danno non patrimoniale per la lungaggine del processo, avendo natura meramente psicologica, non è suscettibile di ricevere una obiettiva dimostrazione, onde l'interprete deve prendere atto che esso si verifica nella normalità dei casi, secondo *l'id quod plerumque accidit*. Può, allora, parlarsi, a proposito del danno non patrimoniale derivante dalla violazione dell'art. 6 della CEDU (nel profilo considerato dalla legge n. 89/2001), non di danno insito nella violazione (danno in *re ipsa*), ma di prova (del danno) di regola in *re ipso*, nel senso che provata la sussistenza della violazione, ciò comporta, nella normalità dei casi, anche la prova che

essa ha prodotto conseguenze non patrimoniali in danno della parte processuale. Ma tale consequenzialità, proprio perché normale e non necessaria o automatica, può trovare, nel singolo caso concreto, una positiva smentita qualora risultino circostanze che, come si è precisato (v. retro, il precedente paragrafo), dimostrino che quelle conseguenze non si sono verificate.

Siffatta interpretazione, relativa alla prova del danno non patrimoniale richiesto dalla legge n. 89/2001, deve ritenersi consentita dalle disposizioni contenute in detta legge, e va adottata al fine di porla in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle conseguenze del mancato rispetto del termine ragionevole, evitandosi così i dubbi di contrasto della stessa legge con la Costituzione italiana.

6. Le considerazioni qui esposte nei § 3-5 si riferiscono in generale alla rilevanza degli orientamenti interpretativi della Corte europea sulla applicazione della legge n. 89/2001 per quanto attiene alla riparazione del danno non patrimoniale.

Nella presente fattispecie, però, ogni possibilità per il giudice nazionale di escludere il danno non patrimoniale (pure avendo accertato la violazione dell'art. 6 della CEDU) deve ritenersi inesistente perché preclusa dalla precedente decisione della Corte europea che, con riferimento allo stesso processo presupposto, ha già accertato che il ritardo ingiustificato nella sua decisione ha prodotto conseguenze non patrimoniali in danno del ricorrente, che la Corte stessa ha soddisfatto per un periodo limitato. Da tale pronuncia della Corte europea consegue che, una volta accertato dal giudice nazionale il protrarsi della violazione nel periodo successivo a quello considerato dalla detta pronuncia, il ricorrente ha continuato a subire un danno non patrimoniale, da indennizzare in applicazione della legge n. 89/2001.

Non può, quindi, affermarsi - come ha fatto la Corte di appello di Roma - che l'indennizzo non è dovuto per l'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto. Tale ragione, oltre ad essere resa non rilevante dal fatto che la Corte europea ha già ritenuto sussistente il danno non patrimoniale per il ritardo nello stesso processo, non è comunque corretta, perché l'entità della posta in giuoco nel processo ove si è verificato il mancato rispetto del termine ragionevole non può mai avere effetto esclusivo del danno non patrimoniale, dato che l'ansia ed il patema d'animo conseguenti alla pendenza del processo si verificano normalmente anche nei giudizi in cui sia esigua l'entità della posta in gioco, onde tale aspetto potrà avere un effetto riduttivo dell'entità del risarcimento, ma non totalmente esclusivo dello stesso.

7. In conclusione, la decisione impugnata va cassata e la causa va rinviata alla Corte di appello di Roma, che, in diversa composizione, liquiderà al ricorrente il danno non patrimoniale conseguente alla violazione del termine di durata per il solo periodo successivo al 16 aprile 1996, prendendo come punto di riferimento la liquidazione dello stesso tipo di danno effettuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, rispetto alla quale peraltro essa potrà differenziarsi, pure se in misura ragionevole (Corte Europea, 27 marzo 2003, *omissis* c. Italia).

Il giudice di rinvio si pronunzierà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

la Corte accoglie il ricorso, cassa la decisione impugnata e rinvia la causa alla Corte di appello di Roma, anche per le spese del giudizio di cassazione.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

- Omissis -

3. Motivi della decisione

La decisione sulla giurisdizione richiede alcune considerazioni sul regime comunitario dell'indennità di sospensione della produzione di latte bovine.

Il regolamento (CEE) n.75 del 16 marzo 1987 prevedeva una sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento della produzione lattiera di cui all'art. 5 *quater* del regolamento (CEE) n. 804/58. Nel primo considerando si rappresentava la necessità di prevedere «un'indennità commisurata allo sforzo supplementare richiesto ai produttori». L'art. 1 prevedeva che, per periodi determinati, «i produttori interessati beneficiano di un'indennità per i quantitativi sospesi». Nello stesso articolo veniva stabilita la misura dell'indennità la quale doveva essere “versata agli eventi diritto” a scadenze stabilite.

Tale regime veniva esteso, con modificazioni, all'Italia col regolamento (CEE) n. 1169/89, il cui articolo 1, paragrafo 2, prevedeva che l'indennità per il quantitativo sospeso venisse concessa «ai produttori interessati». Ulteriori modifiche al regime di sospensione venivano introdotte col regolamento (CEE) n. 3882 dell'11 dicembre 1969, il cui articolo 1, paragrafo 2), manteneva il riconoscimento di un'indennità ai produttori interessati.

Dal complesso delle riportate disposizioni risulta che beneficiari dell'indennità prevista per la sospensione della produzione erano soltanto i produttori.

L'art. 12, lett. C), del regolamento 657/84 non offre alcun sostegno alla tesi del ricorrente (che, come si è sopra ricordato, coincide con quella sostenuta dalla difesa del Governo italiano nel giudizio d'impugnazione della decisione della Commissione CE C 33649), per diverse considerazioni.

Innanzitutto, la definizione di produttore contenuta nella norma predetta (« ... Imprenditore agricolo, persona fisica o giuridica e associazione di persone fisiche o giuridiche, la cui azienda è situata nel territorio geografico della Comunità») non si riferisce alle associazioni di categoria, quale è l'U.N.A.LAT., ma soltanto alle associazioni d'impresе costituite per la gestione di un'azienda (quali i consorzi).

L'interpretazione enunciata nelle premesse del d.m. 1 giugno 1989, n.258, («Considerato che U.N.A.LAT. e le associazioni di produttori di cui all'art. 12, lettera e;, del regolamento CEE n. 857/84, sono titolari a tutti gli effetti dei quantitativi di riferimento come se fossero produttori singoli») non può, pertanto, costituire un fondamento normativo a sostegno della tesi del ricorrente. A parte il rilievo che non si tratta di proposizione avente contenuto normativo, essa non può, comunque, derogare al principio, costantemente ribadito nei citati regolamenti comunitari, secondo cui beneficiari dell'indennità sono soltanto le imprese produttrici, costituite in forma individuale, di persona giuridica, o associate. La nozione di produttore ai sensi dell'art. 12, lett. e), del regolamento n. 857/84, secondo la sentenza della Corte di Giustizia 15 gennaio 1991 in causa C - 341/89, Heinrich Ballman c. Hauptzollamt Osnabruck (in particolare, punto 11 della motivazione), è strettamente collegata a quella di «azienda» che, ai sensi dell'art. 12, lett. d), dello stesso regolamento, riguarda « il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore».

Ne deriva che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'U.N.A.LAT. non poteva considerarsi diretta ed esclusiva beneficiaria delle somme erogate a titolo di indennità di sospensione, non esercitando alcuna attività produttiva.

Inoltre, il decreto ministeriale n. 258/89 non contiene affatto previsioni circa l'indennità di sospensione, occupandosi soltanto del complessivo regime delle quote latte e dei prelievi supplementari e affidando all'associazione di categoria compiti di complessiva gestione di tale regime.

Pertanto, ove si riconoscesse che con il citato decreto si sia voluto considerare un'associazione di produttori diretta beneficiaria dell'indennità senza alcun vincolo di destinazione, tale attribuzione sarebbe comunque contraria al diritto comunitario.

Pertanto, gli atti amministrativi emessi dagli organi dello Stato non potrebbero mai giustificare un indebito uso, da parte dell'U.N.A.LAT., di fondi comunitari con specifica destinazione. Ove si riconoscesse agli atti erogativi dell'A.I.M.A. una tale portata, gli stessi non potrebbero giustificare un indebito uso dei fondi ma, al più, una responsabilità amministrativa - contabile concorrente dei titolari di organi statali che abbiano emesso atti contrari al diritto comunitario (nella specie ai tratta di regolamenti, le cui norme sono *self-executing* nell'ordinamento nazionale), di tenore ambiguo, ovvero omesso i necessari controlli.

Vi è da rilevare, inoltre, che la giurisprudenza comunitaria (si vedano, tra le più recenti, le sentenze della Corte di Giustizia 7 marzo 2002 in causa C-310/99; 12 aprile 2004 in causa C-95/02) riconosce, in casi limitati e con estremo rigore, una tutela dell'affidamento, escludendo, in via di principio, che i singoli possano sottrarsi al rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario, invocando atti normativi o amministrativi dello Stato membro contrari a tale diritto. Inoltre, il problema dell'affidamento non svolgerebbe alcun ruolo in sede di decisione sulla giurisdizione, riguardando soltanto la fondatezza della pretesa risarcitoria esercitata dal Pubblico Ministero contabile.

Pur ammesso che l'attribuzione di fondi comunitari all'U.N.A.LAT. sia giustificata dall'interpretazione dell'art. 12, lett. e), del regolamento n. 851/84 contenuta nel considerando del d.m. n.258/1989, tale attribuzione non può comportare le conseguenze pretese dal ricorrente, ovvero che l'associazione potesse liberamente disporre di tali fondi, dando ad essi una destinazione diversa da quella prevista dall'ordinamento comunitario. Tale tesi si fonderebbe sulla mancata previsione di un vincolo di destinazione negli atti amministrativi nazionali con cui l'erogazione all'U.N.A.LAT. è stata disposta e sul consenso prestato dagli allevatori iscritti.

La tesi non può essere condivisa. Il vincolo di destinazione delle somme deriva - come si è detto - direttamente dal diritto comunitario e tale destinazione non può essere impedita od ostacolata da atti normativi od amministrativi dello Stato membro e tanto meno da atti dispositivi di soggetti privati, quali i produttori associati all'U.N.A.LAT. Ove gli atti di erogazione dell'indennità contenessero un'esplicita autorizzazione a fare usi diversi dei fondi, non vi sarebbero dubbi sulla illegittimità di tali atti per contrasto col diritto comunitario e sulla conseguente responsabilità dello Stato membro, il quale sarebbe garante - in forza dei suoi obblighi derivanti dal Trattato CE - della restituzione delle somme indebitamente percepite e/o utilizzate. In tale ipotesi si verificherebbe soltanto un'indebita erogazione di fondi comunitari (perché il soggetto beneficiario non è legittimato, ovvero perché l'erogazione è avvenuta per fini diversi da quelli stabiliti) ed è evidente che, in tal caso, non potrebbe configurarsi un rapporto di servizio tra l'amministrazione dello Stato membro e l'U.N.A.LAT.

Ma nel caso in esame tale esplicita autorizzazione non risulta concessa, per cui l'erogazione deve intendersi effettuata per l'unico scopo consentito dall'ordinamento comunitario, consistente nella corresponsione di un indennizzo all'imprenditore che ha sospeso la produzione. Il compito di individuare i produttori che hanno sospeso la produzione e hanno, quindi, diritto all'indennità, e di determinarne l'ammontare - compito attribuito allo Stato membro, responsabile del suo corretto adempimento nei riguardi degli organi comunitari - può essere adempiuto dallo stesso Stato secondo propri moduli organizzativi. Nel caso di specie, non essendo ipotizzabile un corretto uso da parte di un soggetto che non gestisce alcuna azienda, l'unica possibilità di attribuzione dei fondi a

un soggetto non imprenditore è quella di considerare tale attribuzione nel quadro di un rapporto organizzatorio indiretto, affinché tale soggetto, avvalendosi della propria conoscenza del settore, individui gli aventi diritto e faccia pervenire agli stessi l'indennità dovuta. Secondo una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'interpretazione del diritto nazionale deve avvenire alla luce dei principi del diritto comunitario, per cui, ove siano possibili diverse interpretazioni di un atto interno, deve essere preferita quella conforme al diritto comunitario.

Trasferendo tale situazione nel panorama organizzativo del diritto nazionale, si instaura una relazione tra amministrazione pubblica e soggetto (privato) che può configurare un rapporto di servizio e quindi fondare una responsabilità contabile-amministrativa del secondo. Secondo i principi più volte affermati dalle Sezioni Unite, il rapporto di servizio, che fonda la responsabilità amministrativa oggetto della giurisdizione della Corte dei conti, non deve necessariamente assumere connotati pubblicistici, potendo ricollegarsi anche ad atti di natura contrattuale, o addirittura in un investimento de facto. Del tutto pacifico, inoltre, che parte del rapporto di servizio con l'amministrazione può essere anche un soggetto privato.

Secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite, la nozione di rapporto di servizio non è limitata ai rapporti organico o d'impiego pubblico, essendo sufficiente che un soggetto venga investito dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione, con inserimento nell'organizzazione della medesima, e con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata, essendo, invece irrilevante il titolo giuridico col quale avvenga tale investimento. Dalle numerose pronunce delle Sezioni Unite (si richiamano, fra tutte, le sentenze 5 giugno 2000, n. 400; 24 luglio 2000, n. 515; 28 dicembre 2001, n. 16216; 22 febbraio 2002, n. 2628; 10 ottobre 2002, n. 14473; 21 novembre 2002, n. 16829) si trae una nozione di tale rapporto dai contorni assai lati (relazione funzionale tra autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale ed ente pubblico che subisce il danno - inserimento nell'*iter* procedimentale tale da rendere il privato compartecipe dell'attività amministrativa) nella quale rientrano anche i rapporti con soggetti estranei all'organizzazione amministrativa. La giurisprudenza ha affermato, altresì, che possa inserirsi in un rapporto di servizio, non solo l'attività costituente svolgimento diretto della funzione propria del rapporto d'impiego, ma anche quella rivestente carattere strumentale per l'esercizio della medesima funzione, sempre che tale attività abbia nel rapporto la sua occasione necessaria (sentenza n.2628 del 2002). Come è stata più volte affermato dalle Sezioni Unite (si veda, fra le ultime, la sentenza 9 ottobre 2001, n. 12367) è proprio la natura dei fondi e la loro destinazione originaria alla persecuzione di interessi pubblici (in questo caso si tratta di Interessi la cui tutela è imposta dal diritto comunitario) a non consentire una utilizzazione da parte di soggetti diversi da quelli indicati nella disciplina comunitaria (le imprese) per fini diversi dalla destinazione loro assegnata nei bilancio comunitario. Pertanto, ammesso che per l'ordinamento comunitario sia indifferente che l'amministrazione nazionale si serva di soggetti privati estranei all'organizzazione dei pubblici poteri per il compimento di attività ad essa istituzionalmente spettante, e cioè la determinazione dell'indennità dovuta alle imprese aventi diritto, tale utilizzazione deve essere esclusivamente finalizzata all'erogazione dall'indennità a chi ne ha diritto, e cioè ai produttori che abbiano sospeso la produzione. In altre parole mentre il ricorso ad organi indiretti potrebbe essere indifferente all'ordinamento comunitario, non lo è l'effettiva attribuzione dei fondi ai produttori, e che gli stessi abbiano posto in essere una sospensione della produzione. Cosa che l'U.N.A.LAT, non poteva realizzare, non gestendo alcuna azienda.

Infine occorre rilevare che, per la configurazione di un rapporto di servizio ai fini dell'esercizio della giurisdizione contabile per responsabilità, non è necessaria una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico, né procedure di rendicontazione, presupposti che sono, invece, propri della giurisdizione contabile in senso stretto, esercitabile solo nei confronti dei c.d. agenti contabili.

Da quanto sopra consegue, altresì, che la destinazione delle somme data dall'U.N.A.LAT. non costituisce soltanto mera violazione delle norme che regolano la materia, ma dalla stessa è certamente derivato un danno per i superprelievi comunitari di cui si è fatto carico il bilancio statale, per i quantitativi corrispondenti alle quote di produzione di cui l'erogazione dell'indennità avrebbe dovuto determinare la sospensione.

Pertanto, dovendosi ricostruire come rapporto di servizio quello costituitosi tra A.I.M.A. e U.N.A.LAT. per l'esercizio di un'attività istituzionalmente ed originariamente spettante all'amministrazione, e cioè la corretta individuazione degli aventi diritto all'indennità e l'effettiva corresponsione di questa ai medesimi, nessun supporto può fornire la sentenza delle Sezioni Unite n. 211 del 2001 la quale, come ha esattamente rilevato il Procuratore regionale, non ha affermato in via generale l'insussistenza di un rapporto di servizio tra amministrazione dello Stato e U.N.A.LAT., ma soltanto la non configurabilità di tale rapporto relativamente alla gestione delle quote-latte curata da tale associazione.

Le ulteriori questioni svolte dal ricorrente esulano dal problema dell'individuazione del giudice fornito di giurisdizione sulla presente controversia. L'azione di responsabilità risulta, infatti, esercitata nei confronti di Carlo quale legale rappresentante dell'U.N.A.LAT. e quale autore diretto delle condotte che avrebbero cagionato un danno all'Erario. L'attribuzione al dell'obbligazione risarcitoria comporta, pertanto, un mero problema di legittimazione, che sfugge alla cognizione delle Sezioni Unite, chiamate soltanto a verificare il rispetto dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti.

Si deve osservare, infine, che nessun vincolo circa la natura del rapporto costituitosi tra AIMA e U.N.A.LAT. può derivare dall'archiviazione intervenuta nel procedimento dinanzi al tribunale per i reati ministeriali, sia perché pronunciato nei confronti di altri soggetti, sia perché, con tale atto, è stata esclusa soltanto l'esistenza di comportamenti fraudolenti, e non di condotte colpose dei responsabili delle erogazioni di fondi comunitari.

Conclusivamente deve essere dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti, senza alcuna statuizione sulle spese.

P.Q.M.

La Corte di cassazione a sezioni unite:
dichiara la giurisdizione della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il giorno 6 luglio 2004.

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2004.

Sentenza n. 2424 del 2004
(Responsabilità della pubblica amministrazione per false informazioni)

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sezione III civile

Con citazione notificata il 14 ottobre 1998 la (*omissis*) impugnava, davanti alla corte di appello di Trieste, la sentenza del tribunale di Trieste, depositata il 9 luglio 1998 all'esito di un procedimento per il ristoro dei danni da errate informazioni, instaurato da essa società contro la Regione Friuli Venezia Giulia, poiché nel 1985 l'Ufficio regionale competente, a seguito di richiesta della (*omissis*) se per svolgere attività di riciclo di cascami lignei della lavorazione di mobilifici necessitasse l'autorizzazione prevista dal d.P.R. 915/1982, ebbe a dare risposta negativa, reiterando la risposta nel 1986, salvo mutare opinione nel 1988.

La (*omissis*) assumeva che, per non interrompere l'attività produttiva dovette richiedere l'autorizzazione al presidente della provincia di Pordenone, nelle more divenuto competente, autorizzazione che poi le fu revocata dopo sei mesi; che, per effetto delle informazioni inesatte, aveva effettuato ingenti investimenti; che consequenzialmente, a seguito del diniego di autorizzazione, essa aveva subito ingenti danni.

La corte di appello di Trieste, con sentenza depositata il 14 marzo 2000, rigettava l'appello.

Riteneva la corte di merito che l'errata informazione della regione sulla necessità dell'autorizzazione era frutto di errore scusabile della stessa, tenuto conto che all'epoca era prevalente l'orientamento giurisprudenziale secondo cui era necessaria l'autorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti solo se si trattava di rifiuti tossici o nocivi e che era necessario, altresì, l'abbandono di detti rifiuti e non il riutilizzo degli stessi; che era stato comprensibile il comportamento della regione che si era adeguata a detta interpretazione corrente all'epoca ed anche nel successivo anno; che in ogni caso l'unica comunicazione effettuata dalla regione alla (*omissis*) era del 1985, mentre la nota del 1986 era diretta all'associazione industriali di Pordenone; che conseguentemente andava esclusa la responsabilità della regione.

Riteneva, in ogni caso, la corte di appello che, anche a seguito del mutamento di interpretazione, mai era stata interrotta l'attività di produzione della (*omissis*) di bricchetti da ardere, per cui, nonostante che la domanda di autorizzazione fosse stata presentata nel 1988, la produzione durò fino al 1991, allorché l'autorizzazione fu concessa dalla Provincia; che questa autorizzazione fu revocata dopo sei mesi per mancanza dell'autorizzazione paesaggistica (da ottenersi per ogni insediamento produttivo) e non per motivi propri alla normativa sullo smaltimento dei rifiuti; che l'appellante non aveva richiesto detta autorizzazione né aveva indicato i motivi di tale omissione; che quindi la mancata produzione, successivamente alla revoca dell'autorizzazione, era conseguente ad una scelta propria della (*omissis*); che pertanto mancava il nesso di causalità tra le inesatte informazioni e l'arresto della produzione a seguito della revoca della concessa autorizzazione.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione la (*omissis*), che ha presentato anche memoria.

Resiste la Regione convenuta con controricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione di legge: artt. 97 Cost. e 2043 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3, in ordine alla scusabilità dell'errore.

Ritiene la ricorrente che, poiché il rilascio di informazioni inesatte da parte della P.A. è da considerarsi come illecito, è errato ritenere che nella fattispecie sussistesse un'ipotesi di errore scusabile. Secondo la ricorrente la P.A., preposta allo specifico settore, costituiva un soggetto qualificato, a cui era richiesto un grado di diligenza più alto rispetto a quella del *pater familias*, per cui, essendo l'ente dotato di una struttura tecnico-legale, non poteva effettuare un'interpretazione errata della normativa in tema di autorizzazione al trattamento dei rifiuti, trincerandosi dietro orientamenti pretori.

Secondo la ricorrente, sotto questo profilo la colpa si sostanzia non solo in mancanza di diligenza da parte dell'organo qualificato, ma anche di perizia ed inoltre, giusta la giurisprudenza di questa Corte, ai fini della responsabilità della P.A., mentre in relazione ad attività materiale si richiede l'elemento soggettivo della colpa, in relazione ad attività provvedimentale, sfociata nell'emanazione di atti illegittimi, la colpa dell'amministrazione è di per sé ravvisabile nella violazione della norma. Ritiene, poi, la ricorrente che nella fattispecie non sussisteva oscurità interpretativa degli artt. 1, 2 e 6 d.P.R. 915/1982; che, se la regione si fosse attenuta all'interpretazione letterale delle predette norme, avrebbe dovuto concludere che la definizione di rifiuto riguardava anche lo scarto della lavorazione industriale del legno e dell'arredamento, per cui anche lo smaltimento di tali rifiuti, attraverso la trasformazione necessaria per il riutilizzo o per il recupero, necessitava di autorizzazione.

Tanto emerge anche dalla sentenza della Cass. civ. sez. III, 19 novembre 1985, che, se, era posteriore alla prima comunicazione della Regione, era tuttavia anteriore a quella del 1986, con cui essa ribadiva il proprio orientamento. Ritiene quindi la ricorrente che la sentenza impugnata avrebbe dovuto tenere un comportamento meno rischioso, fornendo un'interpretazione letterale della norma, agendo nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.

2.1. Ritiene questa Corte che il motivo sia infondato e che lo stesso vada rigettato.

Va preliminarmente osservato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la responsabilità della P.A. per illecito extracontrattuale - che può essere fatta valere dal privato con azione di risarcimento del danno davanti al giudice ordinario - è astrattamente configurabile anche nella diffusione di informazioni inesatte (Cass. 22 novembre 1999, n. 12941).

Ciò è tanto più vero a seguito della mutata concezione della "ingiustizia del danno" di cui all'art. 2043 c.c., per cui non è solo la lesione di un diritto soggettivo, ma anche di una posizione considerata meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, che obbliga l'autore dell'atto illecito al risarcimento del danno, in presenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità aquiliana (cfr. Cass. n. 500/1999).

Ne consegue che il rilascio di informazioni inesatte da parte della P.A. è da considerarsi come fonte di responsabilità aquiliana perché lede la posizione (meritevole di tutela) di affidamento che il soggetto in contatto con la P.A. ha nella stessa, tenuto conto che questa deve ispirare la propria azione a regole di correttezza, imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.).

2.2. E' necessario, però, perché sussista una responsabilità extracontrattuale della P.A., che la stessa abbia agito con dolo o colpa.

E' noto che sulla questione relativa alla necessità o meno della colpa per potersi affermare la responsabilità della P.A. in ordine ai danni prodotti da un atto amministrativo illegittimo vi sono stati dissensi sia in dottrina che in giurisprudenza.

Si è infatti, affermato che, ai fini della sussistenza della responsabilità della P.A., mentre in relazione all'attività materiale si richiede l'elemento soggettivo dell'imputabilità per dolo o colpa, in relazione all'attività provvedimentale, sfociata nell'emanazione di atti illegittimi, la colpa dell'amministrazione è di per sé ravvisabile nella violazione della norma, senza che l'amministrazione possa giovare dell'errore scusabile dei propri funzionari (Cass. n. 3293/1994; Cass. n. 5883/1991).

Altro orientamento, in senso esattamente contrario, ha ritenuto che l'errore scusabile dei funzionari giovi anche alla P.A. (Cass. n. 12839/1992 e Cass. n. 3719/1975).

2.3. Deve ammettersi, ad avviso di questo Collegio, che non esiste nel sistema alcun aggancio normativo idoneo a giustificare nella materia una differenziazione tra la posizione della P.A. e quella di altri soggetti dell'ordinamento.

Anche relativamente alla prima non è dato, pertanto, prescindere dal requisito soggettivo della responsabilità. Come questa Corte ha infatti statuito (S.U. n. 540/1999), perché un evento dannoso sia imputabile a responsabilità della P.A., tale imputazione non potrà avvenire sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità del provvedimento amministrativo, richiedendo, invece, una più

penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa, che, unicamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana.

La sussistenza di tale elemento sarà riferita non al funzionario agente, ma alla P.A. come apparato, e sarà configurabile qualora l'atto amministrativo sia stato adottato ed eseguito in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa, e che il giudice ordinario ha il potere di valutare, in quanto limiti esterni alla discrezionalità amministrativa.

Sia pure con riferimento non al singolo funzionario, ma alla P.A. come apparato, e quindi come unità (quanto meno nei singoli settori), va valutata la colpa, nei termini sopradetti.

3.1. Non si può, dunque, in linea di principio, escludere la rilevanza dell'errore scusabile commesso dalla P.A.

L'accento deve essere spostato sulla scusabilità dell'errore nei casi singoli. E su questo versante non pare dubbio che l'errore nell'interpretazione della legge possa essere considerato, eccezionalmente, scusabile solo se riconducibile ad una oggettiva oscurità (attestata, eventualmente, da persistenti contrasti interpretativi) della norma violata (Cass. n. 5361/1984) o altrimenti inevitabile a stregua delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale (sent. n. 364/1988 e altre), operando, in ogni altro caso, la regola della inescusabilità dell'*error iuris* (Cass. n. 12839 del 1992; Cass. n. 2762/1978).

3.2. Elemento essenziale per la sussistenza dell'errore scusabile è, quindi, l'inevitabilità dello stesso, determinata da cause oggettive, estranee all'agente, che finisce per escludere la colpevolezza, intesa quale forma di qualificazione dell'azione soggettiva nelle fattispecie di responsabilità. L'errore scusabile rende, pertanto, inesigibile una diversa condotta, dando rilievo sia pure nell'ambito del solo elemento psicologico, alla cosiddetta inesigibilità, che pur avendo una natura oggettiva e non essendo prevista nel nostro ordinamento, ma in quello tedesco, trova, nell'ambito della rilevanza dell'elemento psicologico, un primo riconoscimento nella sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale in tema di errore inevitabile su legge penale.

3.3. Trattandosi di valutazione della scusabilità dell'errore, essa non può che essere effettuata *ex ante*, cioè ponendosi nella stessa posizione in cui si trovava il soggetto agente, allorché incorse in errore.

L'accertamento dell'esistenza dell'errore scusabile, costituendo un accertamento fattuale, rientra nella competenza esclusiva del giudice di merito ed è incensurabile in Cassazione, se adeguatamente motivato.

4.1. Nella fattispecie il giudice di appello ha fatto corretta applicazione dei suddetti principi.

Infatti egli ha accertato che l'unica nota trasmessa dalla regione convenuta all'attrice fu quella del 24 maggio 1985, mentre la nota del 1986 fu diretta dalla regione all'associazione industriali di Pordenone; che effettivamente l'interpretazione, data dalla regione agli artt. 1, 2 e 6 d.P.R. 915/1982 di non considerare rifiuti i sottoprodotti né nocivi né tossici di lavorazioni industriali del legno e quindi non necessitanti di autorizzazione regionale, era un'interpretazione ben possibile, dovendosi il discrimine porsi nel concetto di "abbandono" di detti rifiuti.

Rileva altresì il giudice di appello che era comprensibile che l'Ente pubblico abbia fatto riferimento all'interpretazione che andava formandosi in sede giudiziaria, individuando tre sentenze di pretori ed una di tribunale. Il giudice di appello ha poi osservato che la sentenza della Cassazione civ. 19 novembre 1985 (unica citata da controparte, oltre ad una sentenza di un T.A.R.), a parte il rilievo che era successiva alla nota del 24 maggio 1985, riguardava l'attività di sfasciacarrozze, del tutto diversa dal riciclo di legno privo di componenti nocivi o tossici.

4.2. Ritiene, quindi, questa Corte che non sussista alcuna violazione o falsa applicazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., non potendosi ritenere che il giudice di appello avrebbe dovuto rilevare la violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buon andamento dell'amministrazione, nel fatto che la regione si sia adeguata all'interpretazione giurisprudenziale corrente e dominante (secondo l'accertamento del giudice di merito) sulla normativa in questione alla data del fatto, in luogo di prospettare quell'altra (necessità dell'autorizzazione amministrativa nella fattispecie de qua), che solo in seguito sarebbe stata ritenuta esatta dalla giurisprudenza.

4.3. Né può farsi questione, come sostenuto dalla ricorrente, che la diligenza che avrebbe dovuto tenere l'amministrazione, essendo relativa ad un soggetto qualificato, avrebbe dovuta indurla ad un'interpretazione letterale della norma diversa da quella dominante in sede giudiziaria nel momento in cui forniva le informazioni sul contenuto della normativa, successivamente rilevatesi inesatte.

Infatti, ed ovviamente, poiché il nostro ordinamento assegna in ultima istanza - sia pure con riferimento allo specifico caso concreto - proprio ai giudici l'interpretazione e l'applicazione della legge, non può ritenersi che la P.A. che si adegui all'interpretazione della norma, in quel momento dominante in sede giurisprudenziale, violi uno dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Da ciò consegue che correttamente nella fattispecie il giudice di appello ha ritenuto scusabile l'errore e, quindi, poiché ciò comporta l'esclusione della colpevolezza della convenuta, abbia rigettato l'appello.

Il motivo va, pertanto rigettato.

5.1. Il rigetto del primo motivo di ricorso comporta l'inammissibilità del secondo e del terzo motivo, che sono relativi alla autonoma seconda *ratio decidendi* (ritenuta interruzione del nesso di causalità, perché la revoca della successiva autorizzazione venne disposta per mancanza della necessaria autorizzazione paesaggistica). Poiché la censura avverso la prima *ratio decidendi*, su cui si fonda autonomamente l'impugnata sentenza per escludere la responsabilità extracontrattuale della convenuta appellata, è infondata, le censure avverse la seconda autonoma *ratio decidendi* sono inammissibili per carenza di interesse.

5.2. Infatti, quando la statuizione impugnata sia fondata su più ragioni, distinte ed autonome, ciascuna delle quali sia giuridicamente e logicamente idonea a sorreggere la pronuncia, l'infondatezza della censura avverso una di tali ragioni rende inammissibile, per difetto d'interesse, il motivo di ricorso per cassazione relativo alle altre, in quanto la loro eventuale fondatezza non potrebbe mai condurre all'annullamento della sentenza, essendo divenuta definitiva la motivazione autonoma (cfr. Cass. 9 dicembre 1994, n. 10555; Cass. 18 luglio 2000, n. 9449; Cass. 16 aprile 1998, n. 3951).

6. Con il quarto motivo di ricorso la ricorrente lamenta la contraddittorietà ed illogicità della motivazione circa un punto decisivo della controversia, ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c.

Assume la ricorrente che "è del tutto falso" che successivamente al 1985 unica referente della regione non fu la (*omissis*) ma l'associazione industriali. Assume la ricorrente che sarebbe bastata un'attenta lettura della documentazione allegata nei precedenti gradi del giudizio per fare chiarezza sulla circostanza e per rendersi conto che già nella comunicazione del 4 settembre 1986 dell'associazione industriale alla (*omissis*) si faceva espresso riferimento ad un quadro di rapporti in corso tra i predetti soggetti (in particolare tra la regione e l'associazione).

7.1. Ritiene questa Corte che il motivo sia inammissibile. Anzitutto la censura, così come proposta, si risolve in un travisamento del fatto da parte del giudice di merito, che non può costituire motivo di ricorso per cassazione, poiché, costituendo un'inesatta percezione da parte del giudice di circostanze presupposte come sicura base del suo ragionamento, in contrasto con quanto risulta dagli atti del processo, costituisce un errore denunciabile con il mezzo della revocazione ex art. 395, n. 4, c.p.c. (Cass. 15 maggio 1997, n. 4310; Cass. 2 maggio 1996, n. 4018).

7.2. In ogni caso va osservato che il motivo è anche inammissibile per mancanza di autosufficienza. Infatti, qualora con il ricorso per Cassazione venga dedotta l'omessa od insufficiente motivazione della sentenza impugnata per l'asserita mancata valutazione di risultanze processuali (un documento, deposizioni testimoniali, dichiarazioni di parti, accertamenti del c.t., ecc.), è necessario, al fine di consentire al giudice di legittimità il controllo della decisività della risultanza non valutata (o insufficientemente valutata), che il ricorrente precisi - ove occorra, mediante integrale trascrizione della medesima nel ricorso - la risultanza che egli asserisce decisiva e non valutata o insufficientemente valutata, data che, per il principio di autosufficienza del ricorso per Cassazione, il controllo deve essere consentito alla corte di cassazione sulla base delle deduzioni contenute nell'atto, alle cui lacune non è possibile sopperire con indagini integrative (Cass. 1° febbraio 1995, n. 1161).

Nella fattispecie non risulta riportata nel ricorso la comunicazione del 4 settembre 1986 dell'associazione industriali, mentre la sentenza impugnata (p. 16) ha rilevato che in ogni caso anche nell'anno 1985 l'indirizzo giurisprudenziale, cui si era adeguato la regione nelle informazioni fornite, non risultava sovvertito.

Il ricorso va pertanto rigettato e la ricorrente va condannata al pagamento delle spese del giudizio di cassazione sostenute dalla resistente.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di Cassazione sostenute dalla resistente, liquidate in Euro duemilacento, di cui Euro 100 per spese, oltre spese generali ed accessori di legge.

Parere n. 2763/2002 del 2004
(*Alternatività fra tutela in sede giurisdizionale e ricorso straordinario*)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato sezione prima, presidente Faberi, estensore Polito,

esprime il seguente

PARERE

FATTO

Con delibera 22.11.2001 il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa si pronunziava in ordine ad una pluralità di richieste avanzate dai Consigliere T.A.R. S.S. ed adottava statuizioni di:

- reiezione dell'istanza di ricusazione dei componenti del C.P.G.A. proposta il 15.10.2001;
- reiezione della domanda di reintegrazione in servizio nella sede del T.A.R. Sardegna;
- diniego di riconoscimento dell'avvenuta estinzione dei procedimenti disciplinari definiti con D.P.C.M. 27.12.1999;
- diniego di accoglimento della richiesta di revisione o riapertura dei procedimenti disciplinari definiti con D.P.C.M. 27.12.1999;
- reiezione delle eccezioni dell'istante inerenti all'impossibilità di comparire all'udienza del C.P.G.A. del 18.10.2001 ad al mancato rispetto dei termini di comparizione all'udienza predetta;
- trasmissione alla IV' Commissione della pratica di riconoscimento della pensione privilegiata ordinaria in favore dell'istante.

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il consigliere S.S. si è gravato avverso il cennato provvedimento del C.P.G.A. e gli atti comunque ad esso connessi ed ha dedotto motivi che attengono all'idoneità dei componenti del predetto Consesso a prendere in esame le questioni sottoposte al loro esame ed alla illegittimità, sotto svariati profili, delle singole determinazioni adottate nel merito.

Con relazione in data 10.10.2002 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato generale, ha contrastato in rito e nel merito le deduzioni del ricorrente e concluso per il rigetto del ricorso perché in parte inammissibile ed in parte infondato.

Con memoria in data 06.09.2002 il consigliere S.S. ha sviluppato ulteriori argomentazioni a sostegno delle proprie tesi e contraddetto alla relazione rassegnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con parere interlocutorio emesso nell'adunanza del 19.11.2003 è stato disposto il deposito, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della documentazione di seguito indicata:

- copia dei ricorsi proposti dal consigliere S.S. avverso il provvedimento disciplinare e relativi atti preparatori, adottato nei suoi confronti dal C.P.G.A. con delibera del 18.10.2001, cui è fatto richiamo a pag. 7 delle note difensive del ricorrente, e di ogni eventuale decisione dell'autorità giudiziaria intervenuta nel merito;
- copia di ogni altro ricorso proposto in sede giurisdizionale avverso il provvedimento disciplinare e relativi atti preparatori, adottato nei confronti del consigliere S.S. con delibera del C.P.G.A. del 06.11.1999, nonché di ogni eventuale decisione dell'autorità giudiziaria intervenuta in merito;
- copia dell'istanza di revisione o riapertura dei procedimenti disciplinari definiti con D.P.C.M. 27.12.1999, presentata dal ricorrente al C.P.G.A. il 03.11.2001, cui è fatto richiamo a pag. 8 della delibera del C.P.G.A. 22.11.2001 oggetto di impugnativa;
- copia delle delibere del C.P.G.A. del 28.10.1999, 06.11.1999 e 18.12.2001.

Con nota n. 127 del 21.01.2004 il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha trasmesso alla Segreteria della sezione la documentazione indicata nel parere istruttorio.

Con lettera in data 1.03.2004 e successiva memoria difensiva dell'8.03.2004 il ricorrente ha, tra l'altro, rappresentato l'esigenza di acquisire cognizione quantomeno in elenco della documentazione istruttoria resa disponibile.

In accoglimento di detta richiesta la sezione con parere del 10.03.2004 - a garanzia della completezza del contraddittorio - ha onerato la Presidenza del Consiglio dei Ministri di porre nella disponibilità del ricorrente, avvalendosi anche dell'Ufficio di segreteria del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, gli elementi documentali indicati nella nota del C.P.G.A. n. 127 del 21.01.2004 in precedenza richiamata, indicando a tal fine il giorno, il luogo e l'ora per procedere al loro esame; precisando al ricorrente l'obbligo di inoltro di eventuali motivi aggiunti e memorie difensive entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla data di acquisita cognizione dei documenti, da indirizzarsi esclusivamente- ai sensi dell'art. 49, comma secondo, del r.d. 21.04.1942, n. 444 - all'Amministrazione a cui carico grava l'adempimento di farli pervenire al Consiglio unitamente alle proprie deduzioni.

Con memoria in data 3.06.2004 il ricorrente, nel dare atto di avere acquisito conoscenza in data 3.05.2004 dell'elenco dei documenti resi disponibili dall'Amministrazione in adempimento del parere interlocutorio del 19.12.2003, ha svolto ulteriori argomentazioni in fatto ed in diritto a sostegno delle proprie tesi, insistendo per l'accoglimento del ricorso previa ammissione dell'interessato a discuterlo oralmente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1). Deve, in primo luogo, essere esaminata la richiesta del consigliere SS. di poter svolgere oralmente le proprie difese nell'adunanza fissata dalla sezione per l'emissione del parere in ordine al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dallo stesso proposto avverso la delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 22.11.2001.

Si osserva al riguardo che l'art. 49 del r.d. 21.04.1942, n. 444, detta l'opposta regola in base alla quale "gli affari sui quali è richiesto il parere (del Consiglio di Stato) non possono essere discussi con l'intervento degli interessati o dei loro rappresentanti o consulenti".

Detto principio non risulta derogato dalla disciplina sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dettata al capo III del d.P.R. 24.11.1971, n. 1199, che ne ha mantenuto ferma la connotazione originaria di strumento di riesame in sede amministrativa per motivi di legittimità di atti definitivi della P.A., caratterizzato dalla cartolarità del relativo procedimento.

La stessa legge 07.08.1990, n. 241, recante norme di principio sul procedimento amministrativo - valide nel loro ampio valore precettivo anche per quelli di natura contenziosa - garantisce all'art. 9 il momento del contraddittorio con la possibilità per l'interessato "di prendere visione degli atti del procedimento" e di "presentare memorie scritte e documenti", ma non individua il contraddittorio orale con l'organo pubblico come fase antecedente e non eludibile prima dell'adozione della decisione finale.

Del resto, con riguardo, in particolare, allo stesso contenzioso in sede giurisdizionale il principio dell'oralità della trattazione - che trova massima espansione nel processo penale ed in quello del lavoro - non forma oggetto di garanzia costituzionale e può diversamente atteggiarsi in base a prudente scelte del Legislatore.

L'esercizio del diritto di difesa non postula, quindi, identità di modalità di esercizio in tutti i procedimenti contenziosi, con la conseguenza che l'oralità della trattazione non ne costituisce una connotazione indefettibile, potendo il diritto di protezione delle ragioni della parte attuarsi nel suo scopo e funzione anche attraverso il solo contraddittorio scritto (cfr. sui principi Corte di Cassazione, sez. lav., n. 5443 dell'11.04.2001; sez. civ. n. 2057 del 23-10-2000).

L'istanza del consigliere SS. di essere sentito oralmente nell'adunanza per l'emissione del parere di cui agli artt. 12 e segg. del d.P.R. n. 1199/1971 non può quindi essere accolta in quanto contrario ad espresso disposto normativo al riguardo.

2). Sempre in via preliminare va esaminata la domanda di ricasazione formulata dal ricorrente per i motivi di cui all'art. 51, n. 3), cod. proc. civ. nei confronti del consigliere di Stato Barbagallo che,

nella qualità di segretario generale del Consiglio di Stato - C.P.G.A., ha partecipato all'istruttoria del ricorso straordinario.

Anche tale istanza non può essere accolta per le ragioni già espresse nel parere della sezione n. 2764/2002 del 19.11.2003 in ordine ad analoga richiesta di ricusazione.

L'attività istruttoria del ricorso straordinario, quale prevista dall'art. 11, comma primo, della legge n. 1199/1971, non riveste, invero, natura decisionale, ma è espressione di compiti di amministrazione attiva diretti a fornire ogni utile elemento - nei profili sia di fatto che di diritto - per il rilascio del prescritto parere del Consiglio di Stato, che si configura del tutto autonomo e non vincolato alle conclusioni rassegnate dall'Amministrazione in sede di relazione. Deve, quindi, escludersi che ai funzionari addetti alla trattazione del ricorso straordinario possano trovare applicazione le regole dettate dagli artt. 51 e segg. cod. proc. civ., a garanzia dell'imparzialità dei componenti di organi cui è demandata la risoluzione di procedimenti a carattere contenzioso.

3). Può passarsi all'esame dei singoli capi di doglianza formulati dal consigliere S.S. avverso le determinazioni adottate nei suoi riguardi con la delibera del C.P.G.A. del 22.11.2001.

Con un primo ordine di argomentazioni il ricorrente, in contrasto alla pronunzia di segno negativo del C.P.G.A., rivendica il proprio titolo alla reintegrazione in servizio presso la sede del T.A.R. della Sardegna, come da istanze del 25 ottobre e 2 novembre 2001, in relazione agli artt. 37, comma quinto, del R.D. 31.05.1946, n. 511 e 7, ultimo comma della legge 24.03.1958, n. 195. Dette disposizioni, secondo le prospettazioni del ricorrente, ricondurrebbero al ricorso proposto avverso la sanzione disciplinare l'effetto sospensivo della stessa (nella specie provvedimento disciplinare di cui alla delibera del C.P.G.A. del 06.11.1999 e successivo D.P.C.M. 27.12.1999 di irrogazione della perdita di anzianità di due anni e trasferimento d'ufficio dal T.A.R. Sardegna al T.A.R. Campania sede di Napoli).

Si osserva al riguardo che la domanda di riammissione in servizio non risulta oramai sorretta da un interesse attuale e diretto all'annullamento del deliberato del C.P.G.A. in parte "*de qua*".

Nei confronti dell'odierno ricorrente è, invero, in prosieguo intervenuta delibera del predetto consesso del 18.01.2001, recepita con d.P.R. 17.05.2002, di rimozione dal servizio in esito a procedimento disciplinare. In presenza di tale ultimo provvedimento, valido ed efficace e non sospeso in sede giurisdizionale, nessun effetto utile potrebbe sortire - allo stato - nei confronti dall'istante dall'annullamento della statuizione del C.P.G.A. riferita al precedente provvedimento di allontanamento dalla sede di Cagliari.

Il presente capo di domanda va quindi per tale ragione dichiarato inammissibile.

4). Un secondo ordine di motivi di legittimità sviluppati nel ricorso straordinario investono le determinazioni del deliberato consiliare relative all'impossibilità prospettata dal consigliere S.S. di comparire nella seduta del C.P.G.A. del 18.10.2001 per svolgere l'attività difensiva nel procedimento disciplinare conclusosi con l'irrogazione della sanzione della rimozione dal servizio, nonché l'osservanza dei termini per la notifica dell'avviso di comparizione.

Al riguardo, sotto un primo profilo, correttamente l'amministrazione eccepisce in sede di relazione l'inammissibilità dei motivi in esame, perché vengono introdotte questioni che ineriscono alla fase procedimentale servente e preparatoria del provvedimento disciplinare di rimozione d'ufficio da farsi valere, quindi, in sede di impugnazione di tale ultimo atto che solo si configura idoneo a ledere con carattere di definitività la sfera giuridica dell'interessato. Invero da un'eventuale pronunzia di annullamento del solo atto preparatorio nessun effetto utile potrebbe derivare per l'interessato, restando evidentemente in piedi la statuizione sanzionatoria finale che ha determinato l'estinzione del rapporto di impiego.

5). Il capo di domanda incorre, inoltre, in un ulteriore evidente profilo di inammissibilità.

Stabilisce infatti l'art. 8, comma secondo, del d.P.R. n. 1199/1971, che "quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato".

La regola - che sancisce il principio di alternatività fra ricorso straordinario al Capo dello Stato e tutela in sede giurisdizionale e che trova speculare riscontro nell'art. 20, quarto comma, della legge 06.12.1971, n. 1034 - è rivolta a prevenire ogni possibile contrasto di giudizi in ordine al medesimo oggetto. Il principio opera non solo nei casi di impugnativa diretta del medesimo atto, ma con riguardo anche agli atti presupposti e connessi, ove muovendo dall'illegittimità degli stessi si intenda far valere l'invalidità del provvedimento terminale già in precedenza direttamente impugnato (cfr. Cons. St. sez. I, n. 981/98 del 03.02.1999; sez. III, n. 1960/01 del 04.12.2001).

Avverso il provvedimento di rimozione dal servizio il consigliere S.S. ha proposto infatti un primo ricorso avanti al T.A.R. per la Sardegna notificato il 28.03.2002, che ha investito la legittimità del predetto provvedimento per vizi sia propri, sia inerenti la sua fase preparatoria, lamentando, l'omessa audizione dell'inquisito nell'adunanza del C.P.G.A. del 18.01.2001, perché impossibilitato a parteciparvi per addotte ragioni di salute.

Quanto precede, in base alla ricordata regola dell'alternatività, preclude che la medesima questione possa formare oggetto di giudizio di legittimità in sede di ricorso straordinario e per di più con scissione del sindacato del provvedimento finale da quello relativo agli atti preparatori che ad esso sono strumentalmente collegati.

6). L'alternatività fra tutela in sede giurisdizionale e ricorso straordinario deve, inoltre, coniugarsi con il principio introdotto per il processo amministrativo dall'art. 1, comma primo, della legge 21.07.2000, n. 205, in base al quale "tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti".

La nuova regola processuale trova la sua ragion d'essere in esigenze di economia dei giudizi e di concentrazione della vicenda controversa avanti al medesimo organo giudicante e valorizza, inoltre, il rapporto complessivo del cittadino con l'organo pubblico, tendendo al superamento della tradizionale concezione impugnatoria del giudizio amministrativo. Essa trova applicazione ai casi in cui avverso un determinato provvedimento sia stato già proposto ricorso avanti al giudice amministrativo e comporta che anche ogni altro atto nei cui confronti sussistano estremi di connessione oggettiva con il giudizio già pendente debba essere portato alla cognizione del medesimo giudice.

Il principio di contestualità della cognizione delle vicenda controversa in tutti i suoi aspetti e di unitarietà del giudizio recepito dall'art. 1, comma primo, della legge n. 205/2000, integra quindi la regola di alternatività del ricorso straordinario rispetto a quello in sede giurisdizionale. In conseguenza la "*vis attractiva*" che il giudizio già pendente avanti al G.A. esplica verso ogni altro atto ad esso oggettivamente connesso, esclude che la contestazione avverso gli atti connessi possa aver luogo a mezzo di separato ricorso in sede straordinaria, risultando altrimenti vanificati i principi affermati dal richiamato art. 1, comma primo, della legge n. 205/2000.

Pertanto, anche a voler riconoscere, in ipotesi, autonomia provvedimentale alle determinazioni del C.P.G.A. afferenti al giudizio disciplinare conclusosi con l'atto di rimozione dall'ufficio, il sindacato delle stesse, per l'evidente rapporto di connessione oggettiva con l'impugnativa del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare pendente avanti al T.A.R. per la Sardegna, doveva essere portato alla cognizione del predetto organo giurisdizionale a mezzo della proposizione di motivi aggiunti secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 205/2000.

7). Ad identica conclusione deve peraltro pervenirsi con riguardo al punto di domanda che investe la statuizione del C.P.G.A. in merito alla richiesta del consigliere S.S. di revisione o di riapertura dei procedimenti disciplinari definiti con D.P.C.M. 27.12.1999.

Come in precedenza accennato la vicenda disciplinare dell'odierno ricorrente, conclusasi con la rimozione, dal servizio era stata già portata alla cognizione del T.A.R. Sardegna con ricorso notificato il 28.03.2002, pendente alla data di deposito del ricorso straordinario. Pertanto ogni ulteriore atto inerente al predetto oggetto doveva essere contestato a mezzo di motivi aggiunti in base alla regola di attrazione introdotta dall'art. 1, comma primo, della legge n. 205/2000. E' evidente, infatti, nella specie, il rapporto di connessione oggettiva e di subordinazione che lega la richiesta di riesame della prima statuizione sanzionatoria con il contenzioso in atto contro la più grave misura disciplinare che ha determinato l'estinzione del rapporto di impiego.

8). Relativamente alla richiesta del ricorrente di riconoscimento dell'avvenuta estinzione per inattività dei procedimenti disciplinari conclusi con il D.P.C.M. 27.12.1999, il C.P.G.A. ha deliberato di "effettuare la mera conferma della reiezione per le ragioni già espresse dal Consiglio di Presidenza".

Anche per questa fattispecie, la questione ha già formato oggetto di ricorso proposto avanti al T.A.R. per la Sardegna e definito con sentenza n. 836/2001 del 26.07.2001, in ordine alla quale è stato proposto appello avanti al Consiglio di Stato, ed il principio di alternatività del ricorso straordinario, in precedenza richiamato, preclude ogni riedizione del contenzioso in sede amministrativa.

9). Da ultimo il consigliere S.S. contesta la determinazione del C.P.G.A. di trasmettere alla IV commissione del predetto Consiglio la pratica di riconoscimento della pensione privilegiata che lo riguarda (in quanto, a suo dire, organo incompetente nella materia).

Tale impugnativa incorre in un duplice profilo di inammissibilità.

Il primo derivante dalla natura interna e preparatoria dell'atto, non idoneo - con ogni evidenza - a spiegare immediate potenzialità lesive nei confronti dell'interessato, tanto più che alla adottata determinazione istruttoria non può ricondursi alcun definitivo arresto del procedimento preordinato al riconoscimento del richiesto trattamento pensionistico. Il secondo in relazione alla materia in cui interviene l'atto gravato, afferente alla misura del diritto alla pensione, che è devoluta - come è noto - alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti. E', invero, consolidato l'orientamento delle sezioni consultive di questo Consiglio di Stato in base al quale l'attribuzione ad organi giurisdizionali speciali di determinate materie preclude la possibilità di proporre ricorso straordinario avverso gli atti devoluti alla cognizione dei predetti giudici (cfr. *ex multis*, con riguardo agli atti connessi alla materia pensionistica, ad esempio Cons: St., sez. III, n. 669/98 del 15.12.1998; n. 201/07 del 25.02.1997).

In conclusione, la sussistenza "*in limine*" delle accertate condizioni di ammissibilità del ricorso straordinario in esame esime il Collegio dalla disamina di ogni altra questione di merito afferente alle determinazioni di cui alla delibera del C.P.G.A. impugnata.

Per le considerazioni di cui innanzi il- ricorso va pertanto dichiarato inammissibile.

P.Q.M.

esprime parere che il ricorso straordinario vada dichiarato inammissibile.

Sentenza n. 6368 del 2004
(Accesso agli atti)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello iscritto al NRG. 3473 dell'anno 2004 proposto dal ministero dell'Interno, in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

L.C., rappresentato e difeso dall'avvocato Gianfranco Dosi, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Nomentana n. 257;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I ter, n. 574 del 21 gennaio 2004;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di L.C.;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive tesi difensive;
visti gli atti tutti della causa;
relatore alla pubblica udienza dell'8 luglio 2004 il Consigliere Carlo Saltelli;
nessuno è comparso per le parti costituite;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con istanza in data 14 luglio 2003 il signor C.L. chiedeva al Ministero dell'Interno la copia dei tabulati delle registrazioni degli accessi, con specificazione degli orari, ai dati ed alle informazioni conservate negli archivi magnetici del centro elaborazione dati, di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, effettuati nei giorni 17 e 18 ottobre 2001, riguardanti la sua persona (documentazione conservata a norma dell'articolo 12, comma secondo, del D.P.R. 3 maggio 1982, n. 378), specificando che la richiesta riguardava esclusivamente il documento amministrativo attestante l'ora in cui era stata effettuata l'interrogazione al Centro elaborazione dati, senza l'indicazione di coloro che avevano operato l'accesso, né le relativi motivazioni, e precisando che tali documenti erano indispensabili per l'esercizio del diritto di difesa in un procedimento penale instaurato nei suoi confronti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Con nota prot. 558/C/6.E.0/10535/6342 del 1° agosto 2003 l'Amministrazione dell'Interno respingeva la richiesta di accesso, trattandosi – a suo avviso – di documento escluso ai sensi del comma 2, lett. c) e del comma 5, dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e precisando che analoga richiesta del suo difensore di fiducia era stata altresì respinta sul rilievo che la raccolta, l'elaborazione, la classificazione e la conservazione degli archivi magnetici delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 6, lettera a), della legge 1° aprile 1981, n. 121, era inerente esclusivamente all'attività della polizia di sicurezza e della polizia giudiziaria e che ai soli soggetti autorizzati indicati nell'articolo 9 della predetta legge 1° aprile 1981, n. 121, ne era consentito l'accesso.

Avverso il predetto diniego insorgeva l'interessato chiedendone l'annullamento al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in uno con la declaratoria del diritto di accesso ai citati documenti, lamentando, innanzitutto, che non erano state in alcun modo evidenziate le ragioni per le quali il richiesto accesso avrebbe potuto pregiudicare la salvaguardia dell'ordine pubblico e la repressione della criminalità e che, con particolare riferimento all'invocato comma 5, dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, era stata omessa la motivazione della pertinenza o meglio dell'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, al documento richiesto, formato e conservato ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, del D.P.R. 3 maggio 1982, n. 378; peraltro, sempre secondo la tesi del ricorrente, doveva del tutto escludersi tale applicabilità, anche in considerazione che il dato concretamente richiesto (cioè l'orario in cui era stata effettuata l'interrogazione al Centro elaborazione dati) non rientrava (e non poteva rientrare) tra i documenti sottratti all'accesso per motivi di ordine pubblico e per la tutela della prevenzione e della repressione della criminalità.

L'adito Tribunale, sez. I ter, nella resistenza dell'intimata amministrazione statale, con la sentenza n. 574 del 21 gennaio 2004, accoglieva il ricorso sul rilievo che il dato oggetto della richiesta di accesso, e cioè l'orario in cui era stata effettuata l'interrogazione al Centro elaborazione dati non rientrava in alcuno dei documenti sottratti all'accesso per motivi di ordine pubblico ovvero per la prevenzione e la repressione della criminalità; per l'effetto annullava il diniego impugnato, ordinando al Ministero dell'Interno di esibire la parte dei tabulati contenenti la data e i doli orari di accesso alla banca data, oggetto della richiesta di accesso.

Con atto di appello, notificato il 7 aprile 2004, il Ministero dell'Interno ha chiesto la riforma di tale statuizione, rivendicando la legittimità del diniego di accesso, erroneamente annullato dai primi giudici, alla stregua di due articolati motivi di gravame.

Con il primo, l'amministrazione appellante ha sostenuto che il diniego di accesso agli atti richiesti dal signor C.L. derivava direttamente non solo dall'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che indicava tassativamente le persone autorizzate all'accesso, ma anche dall'articolo 12 del D.P.R. 3 maggio 1982, n. 378, che prevedeva le modalità tecniche dell'accesso, tra cui andavano ricomprese anche le registrazioni del giorno e dell'ora in cui gli operatori avevano richiesto informazione al Centro elaborazione dati, modalità da intendersi escluse dal diritto di accesso in quanto meri mezzi delle sole persone autorizzate ad accedere ai dati e alle informazioni del Centro elaborazione dati.

Con il secondo, poi, l'Amministrazione dell'Interno ha invocato la previsione dell'articolo 3, comma 1, del D.M. 10 maggio 1994, n. 415, che individua atti sottratti all'accesso per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero per la prevenzione e repressione della criminalità, tra cui "gli atti e documenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia", all'interno dei quali – anche se non espressamente menzionate – dovrebbero farsi rientrare anche le modalità tecniche per l'accesso al Centro elaborazione dei dati, stante il loro carattere strumentale, e quindi anche l'orario in cui viene effettuato la richiesta di dati al predetto Centro elaborazione dati.

L'appellato si è costituito in giudizio, deducendo l'inarmissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame, di cui ha pertanto chiesto il rigetto.

DIRITTO

1. L'appello è fondato e va accolto.

1.1. In punto di diritto, la sezione osserva che l'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo aver elencato al comma 1 i documenti per i quali è escluso in ogni caso il diritto di accesso (quelli coperti da segreto di stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801; quelli relativi ai procedimenti previsti dal decreto – legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento), al secondo comma conteneva l'autorizzazione al Governo ad

emanare (entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge), ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più decreti per disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi del diritto di accesso in relazione all'esigenza di salvaguardare la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali (lett. a); la politica monetaria e valutaria (lett. b); l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità (lett. c); la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Il quinto comma dell'articolo in esame, poi, stabilisce che restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dall'articolo 26 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, e dalle relative norme di attuazione, nonché ogni altra disposizione attualmente vigente che limiti l'accesso ai documenti amministrativi.

Il predetto articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dall'articolo 26 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, consente (comma 2) l'accesso ai dati e alle informazioni conservate negli archivi automatizzati del Centro elaborazioni dati presso il Ministero dell'Interno e la loro utilizzazione agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia, agli ufficiali di pubblica sicurezza e ai funzionari dei servizi di sicurezza, nonché agli agenti di polizia giudiziaria delle forze di polizia debitamente autorizzate ai sensi del successivo articolo 11, precisando al comma 3 che "l'accesso ai dati e alle informazioni di cui al comma precedente è consentito all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale".

Per effetto del rinvio contenuto dal ricordato quinto comma dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, all'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, si evince che le informazioni, le notizie e i dati raccolti dal Centro Elaborazione Dati presso il Ministero dell'Interno rientrano nell'ambito dei documenti esclusi dal diritto di accesso, trattandosi di elementi strumentali all'esclusivo esercizio della funzione di pubblica sicurezza, nonché di prevenzione e repressione della criminalità: ciò, per un verso, giustifica la previsione legislativa di consentire l'accesso solo ad alcune categoria di persone (ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e dei servizi segreti ovvero alle persone appositamente autorizzate) e, per altro verso, trova conferma non solo nel già ricordato comma 2 del predetto articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che consente l'accesso all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso, nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale, ma soprattutto nella previsione del successivo terzo comma che vieta ogni utilizzazione delle informazioni e dei dati per finalità diverse da quelle previste dall'articolo 6, lett. a (classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia).

1.2. Sulla base di tale substrato normativo, la sezione è dell'avviso che correttamente l'Amministrazione ha negato l'accesso ai documenti richiesti dal signor L.C., invocando correttamente, tra l'altro, proprio il quinto comma dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che, come accennato, rinvia alle disposizioni contenute nell'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dalla legge 10 ottobre 1996, n. 668.

Invero il dato richiesto, vale a dire l'indicazione dell'ora in cui ufficiali o agenti della polizia giudiziaria abbiano chiesto dati e/o informazioni sulla persona dell'appellato, rientra nell'ambito delle notizie comunque inserite nel Centro elaborazione dati presso il Ministero dell'Interno, come sopra accennato, e per ciò stesso sottratte al diritto di accesso, indipendentemente dal fatto che esse siano o meno direttamente o indirettamente incidenti sull'effettiva sicurezza pubblica ovvero sull'attività di prevenzione e repressione della criminalità, valutazione concreta – da svolgere caso per caso – che il legislatore, con giudizio non irrazionale, né arbitrario, in relazione agli interessi pubblici coinvolti, ha inteso sottrarre alla pubblica amministrazione.

Diversamente da quanto opinato dai primi giudici, il fatto che i dati richiesti dall'appellato non risultino espressamente sottratti all'accesso non costituisce affatto prova della loro ostensibilità: né ciò incide in alcun modo sul diritto di difesa dell'appellato, così come da questi prospettato, essendo – come visto – espressamente previsto che ai dati contenuti nel Centro elaborazione dati presso il Ministero dell'Interno possa accedere l'autorità giudiziaria, ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso, nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale.

2. In conclusione, l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado dal signor C.L..

La peculiarità della questione induce la sezione a dichiarare compensate le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal ministero dell'Interno avverso la sentenza n. 574 del 21 gennaio 2004 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I ter, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso proposto in primo grado dal signor C.L..

Dichiara compensate le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 8 luglio 2004 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – sezione quarta – riunito in Camera di consiglio.

Depositata in segreteria il 1 ottobre 2004.

Sentenza n. 6386 del 2004
(Comunicazione di avvio di procedimento)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dal Comune di Monza, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato prof. Giuseppe Franco Ferrari ed elettivamente domiciliato in Roma presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi, via Federico Confalonieri, n. 5, appellante;

contro

CSM – Costruzione Serramenti Modulari s.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Carmelo Naso, Fabio Todarello e Paolo Vaiano e presso lo studio dell'ultimo elettivamente domiciliati in Roma Lungotevere Marzio n. 3, appellato;

e nei confronti

della Regione Lombardia, non costituita;

nonché nei confronti

dall'A.N.A.S. Spa e del Ministero delle infrastrutture e trasporti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliavano *ex lege* in Roma Via dei Portoghesi n. 12, appellanti incidentali;

per l'annullamento

della sentenza del TAR Lombardia - II sez. 23 settembre 2003 n. 4282;

visti i ricorsi con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione della società appellata;

vista le memorie prodotte dalle parti;

visto il dispositivo di sentenza n. 334/2004;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla pubblica udienza del 1° giugno 2004 il consigliere Antonino Anastasi ed uditi, altresì, per le parti l'avvocato dello Stato Gentili, l'avv. Diego Vaiano su delega dell'avv. Paolo Vaiano e l'avv. Luigi Manzi su delega dell'avv. Giuseppe Franco Ferrari;

ritenuto e considerato quanto segue in

FATTO

La società oggi appellata è titolare di compendio immobiliare ubicato sul Viale Lombardia in Monza, parte delle cui pertinenze è destinata ad essere espropriata al fine di consentire il raddoppio della carreggiata principale nonché la realizzazione di una strada comunale di arroccamento.

Con ricorso al TAR Lombardia la stessa ha impugnato, insieme agli atti presupposti, il provvedimento col quale il Provveditorato regionale alle OO.PP. ha approvato il progetto definitivo dell'opera viaria, con contestuale dichiarazione di P.U., deducendo la mancata comunicazione individuale dell'avvio del procedimento ed il difetto di istruttoria.

Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale ha accolto il ricorso, rilevando che nella fattispecie non sussistevano i presupposti per l'omissione della comunicazione individuale.

La sentenza è impugnata con ricorso principale dal Comune di Monza e con ricorso incidentale improprio dalle Amministrazioni statali interessate, che ne chiedono l'integrale riforma rilevando da un lato che il grande numero dei lotti da espropriare e dei titolari interessati imponeva, nella fattispecie, il ricorso a forme di pubblicità alternative rispetto alla comunicazione individuale; dall'altro, che in ogni caso la partecipazione al procedimento da parte degli appellati non avrebbe potuto apportare alcuna utilità, visto che gli stessi si sono sempre limitati a contestare in radice la necessità di realizzare un'opera che la comunità locale e le istituzioni interessate – sulla base di approfondita istruttoria – ritengono invece indispensabile per eliminare l'attuale congestione del traffico ed i conseguenti pregiudizi ambientali.

Si è costituita la società appellata, insistendo per il rigetto dell'appello e riproponendo la censura assorbita in primo grado.

Con ordinanza n. 1020 del 2004 la sezione ha accolto le istanze di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

All'udienza del 1 giugno 2004 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

Gli appelli sono fondati.

Gli appellanti contestano la sussistenza del vizio procedimentale rilevato dal tribunale, osservando da un lato che nella fattispecie l'elevato numero dei proprietari interessati all'esproprio consentiva il ricorso a forme di pubblicità alternative rispetto alla comunicazione individuale di avvio; dall'altro che in ogni caso tale formalità partecipativa avrebbe comportato solo un improduttivo aggravio del procedimento, in quanto la Società appellata non ha mai saputo fornire alcun elemento concretamente suscettibile di apportare utilità all'azione amministrativa.

Il mezzo è fondato.

Essendo pacifico che l'obbligo della pubblica amministrazione di dare comunicazione dell'avvio del procedimento sussiste in generale anche in caso di dichiarazione di pubblica utilità implicita nell'approvazione del progetto di opere pubbliche (cfr. Ap. 15.1.1999 n. 14), la questione da decidere è se nel caso in esame la notizia dell'avvio del procedimento poteva essere legittimamente comunicata tramite le modalità previste dal comma 3 dell'art. 8 della legge n. 241 del 1990 per il quale, "qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee, di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima".

Al riguardo, preliminarmente, va chiarito che in sede di impugnazione proposta dal soggetto che lamenta di non avere ricevuto la comunicazione personale, il giudice amministrativo può verificare se la valutazione dell'Amministrazione di escludere le comunicazioni personali risulti ragionevole e coerente col principio di trasparenza ovvero se, per la inidoneità delle attuate forme di pubblicità, l'Amministrazione non abbia posto in grado gli interessati di attivarsi per prendere effettiva visione degli atti. (VI sez. 30.12.2002 n. 8219).

La verifica del giudice amministrativo deve dunque contestualmente riguardare l'effettiva sussistenza di una circostanza di fatto (l'elevato numero dei destinatari che renderebbe particolarmente gravose le comunicazioni personali ed eccessivamente ritardata la conclusione del procedimento) e la idoneità delle forme stabilite in concreto, sostitutive delle comunicazioni personali.

Quanto sopra ovviamente qualora il legislatore non abbia già prefissato i presupposti in presenza dei quali la comunicazione può senz'altro avere carattere impersonale, come ad es. nell'art. 11 T.U.

sulle espropriazioni n. 327 del 2001 che consente di prescindere dalla notizia personale ove i soggetti espropriandi siano in numero superiore a 50.

Procedendo in tal senso, si osserva che la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 8 della legge n. 241 va interpretata in coerenza con i principi di economicità e di efficacia enunciati al comma 1 dell'art. 1 della medesima legge e col principio di buon andamento e di ragionevolezza dell'azione amministrativa, espresso dall'art. 97 della Costituzione.

In questa prospettiva, risulta evidente ad avviso del Collegio che la valutazione dell'amministrazione – la quale è stata indotta a porre in essere le forme sostitutive di pubblicità, per evitare l'eccessivo ritardo della conclusione del procedimento che inevitabilmente vi sarebbe stato qualora si fosse dovuto procedere a dare la notizia personale ai 238 proprietari delle 459 particelle interessate dal progetto dell'opera – è immune dal vizio di legittimità riscontrato dal tribunale.

Inoltre, trattandosi della attuazione di un'opera avente grande rilievo per la comunità locale, le forme di pubblicità concretamente poste in essere vanno ritenute congrue a manifestare l'intento di dare pubblicità all'azione amministrativa ed a rendere possibile la conoscibilità dell'apertura del procedimento volto al potenziamento del tratto stradale, in coerenza col principio di trasparenza, come *ex post* del resto dimostra il rilevante numero di osservazioni formulate dai privati interessati nonché dai Comitati pro riqualificazione Viale Lombardia.

D'altra parte, su un piano più generale, è acquisito in giurisprudenza il principio secondo cui l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo sussiste solo quando la comunicazione stessa apporti una qualche utilità all'azione amministrativa, perché l'obbligo è sancito in funzione dell'arricchimento che deriva all'azione amministrativa, sul piano del merito e della legittimità, dalla partecipazione del destinatario del provvedimento, con la conseguenza che, in mancanza di tale utilità, l'obbligo stesso viene meno.

In tale prospettiva, è stato quindi chiarito che l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento comporta l' illegittimità dell' atto conclusivo soltanto nel caso in cui il soggetto non avvisato possa poi provare che, ove avesse potuto tempestivamente partecipare al procedimento stesso avrebbe potuto presentare osservazioni ed opposizioni connotate dalla ragionevole possibilità di avere un'incidenza causale nel provvedimento terminale. (cfr. V sez. 22.5.2001 n. 2823).

Applicando i criteri interpretativi ora sinteticamente enunciati al caso in esame, non si può non rilevare come la Società anche in sede di appello si sia limitata – in buona sostanza – a sostenere apoditticamente la scarsa utilità dell'opera, e ciò in un contesto in cui invece a parere del Collegio – dalle acquisizioni istruttorie, dai pareri emessi dalle Amministrazioni deputate alla valutazione degli interessi pubblici coinvolti e dalle stesse osservazioni al progetto formulate dai privati - emerge inconfutabilmente la criticità della situazione in cui attualmente versa un nodo nevralgico della rete viabilistica regionale.

L'accoglimento degli appelli impone di passare al vaglio della censura (assorbita in primo grado e qui espressamente riproposta) mediante la quale si deduce il difetto di istruttoria e di motivazione nonché il mancato bilanciamento degli interessi privati coinvolti.

La censura, peraltro dedotta in forma generica, è del tutto infondata per quanto riguarda il difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto il provvedimento impugnato, adottato all'esito di un procedimento complesso e del tutto aderente alle previsioni della normativa di settore, dà preciso conto delle ragioni in base alle quali l'Amministrazione si è determinata alla realizzazione dell'opera.

Quanto infine alla mancata ponderazione degli interessi, premesso che il sacrificio imposto alla proprietà dell'appellata appare obiettivamente relativo, la doglianza è comunque inammissibile, risolvendosi, per come in concreto prospettata, nella mera radicale contestazione di una scelta pianificatoria ritenuta dall'Amministrazione – con valutazione di pieno merito – necessaria ed idonea a soddisfare l'interesse pubblico.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono gli appelli vanno perciò accolti, con integrale riforma della sentenza impugnata e rigetto del ricorso di primo grado.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate forfettariamente in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV:

accoglie gli appelli, riforma la sentenza impugnata e per l'effetto respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l'appellato al pagamento delle spese del giudizio che liquida in euro 4000,00 a favore dell'Anas e euro 4000,00 a favore del Comune di Monza.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 1° giugno 2004, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Depositata in segreteria il 1° ottobre 2004.

Decisione n. 7082 del 2004
(Validità delle graduatorie dei concorsi pubblici)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello N. 4710/2002, proposto da D.B.N. e M.C., rappresentati e difesi dall'avvocato Filippo Lubrano, elettivamente domiciliati in Roma, via Flaminia n. 79, presso lo stesso;

contro

Corte dei conti, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la stessa domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. I, n. 3266/01;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione appellata;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla pubblica udienza del 1° giugno 2004 il consigliere Anna Leoni; uditi l'avv. Filippo Lubrano e l'avvocato dello Stato Gentili;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con decreto del Presidente della Corte dei conti del 26/9/92 è stato indetto un concorso speciale per esami per la copertura di un posto di I dirigente nel ruolo della carriera dirigenziale della Corte. I sig.ri N.D.B. e C.M. vi hanno partecipato, risultando non vincitori, ma idonei, nella graduatoria approvata con decreto del 20/12/94.

2. Nelle more concorsuali, con decreto del 3/8/94 sono stati banditi altri due concorsi, uno per esami e l'altro per titoli di servizio, ciascuno per la copertura di sette posti dirigenziali.

3. Essi hanno notificato atto di diffida chiedendo, per la copertura di tali posti, l'utilizzazione della graduatoria degli idonei, ma con nota del 24/5/95 la Corte dei conti ha rappresentato loro l'impossibilità di reclutare dirigenti con procedure diverse da quelle previste dal d.lgs. n. 29 del 1993.

Con successivo bando pubblicato in G.U. del 6/6/95 è stato, poi, indetto un corso-concorso per la copertura di 118 posti di dirigente, con ciò esaurendosi la dotazione di posti dirigenziali della Corte.

4. Avverso i provvedimenti di cui alla nota del 24/5/95, nonché avverso le due nuove procedure concorsuali N.D.B. e C.M. hanno proposto ricorso avanti al T.A.R. del Lazio, che lo ha respinto con sentenza n. 3266/01 sulla base delle seguenti argomentazioni:

- la L. n. 301/84, sulla base della quale è stato bandito il concorso cui ha partecipato il ricorrente, prevedeva un sistema selettivo caratterizzato da cadenza annuale che non comportava la possibilità di procedere alla nomina di idonei, salvo che non ricorressero circostanze di comprovata eccezionalità;

- la conclusione del concorso *de quo* è stata possibile solo in virtù dell'art. 25 del d.lgs. n. 29/93, che ha consentito in via eccezionale e transitoria di portare a compimento le procedure concorsuali avviate al momento della sua entrata in vigore, ma non ha certo voluto attirare queste ultime nella

sua disciplina, vista la radicale modifica operata in materia di reclutamento dei dirigenti da parte del d.lgs. citato;

- non è applicabile alla fattispecie l'art. 22 della L. 21/12/94 n. 724, contenente il principio della utilizzazione della graduatorie di concorsi già espletati approvate dopo il 1/1/92, in quanto l'applicabilità della norma incontra il preciso limite della nuova normativa sul reclutamento della dirigenza che, se pur anteriore, è prevalente in base al principio di specialità.

5. Avverso la indicata sentenza hanno proposto appello N.D.B. e C.M., deducendo le seguenti censure:

violazione dell'art. 22 della L. 21 dicembre 1994 n. 724;

eccesso di potere per contraddittorietà e perplessità.

La possibilità di utilizzare graduatorie precedenti, purché approvate ad una certa data, costituisce principio normativamente affermato sin dalla L. n. 554 del 1988 e del resto applicato dalla stessa Corte dei conti che ha affermato la possibilità di scorrimento della graduatoria in conseguenza della sopravvenuta indisponibilità di vincitori per coprire i posti per i quali il relativo concorso era stato bandito.

L'affermazione del T.A.R. secondo cui lo scorrimento costituirebbe evento eccezionale, in base alla precedente normativa, non viene condivisa dagli appellanti, che rammentano come lo scorrimento di graduatorie sia stato poi normativamente previsto. Così pure l'affermazione secondo cui l'intenzione del legislatore sarebbe stata, comunque, quella di limitare alla copertura dei posti già esistenti il reclutamento dei dirigenti secondo il vecchio sistema.

D'altra parte, l'avvento di una norma di carattere generale, qual è l'art. 22 della L. 21 dicembre 1994 n. 724, che stabilisce il principio dell'utilizzazione delle graduatorie approvate dopo il 1/1/92 non può trovare ostacolo in una norma, sia pure speciale, anteriore: non sarebbe, invero, principio immanente nella nuova disciplina sui dirigenti lo impossibilitarsi dello scorrimento delle graduatorie, con la conseguenza che la disposizione posteriore, pur se generale, non incide sulla specialità della disposizione anteriore e può essere applicata senza creare discrasie o incompatibilità.

6. Si è costituita in giudizio la Corte dei conti, sostenendo l'inapplicabilità della norma di cui all'art. 22 della L. n. 724/94, perché la utilizzazione delle graduatorie non riguarderebbe i concorsi banditi anteriormente alla entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93.

La procedura cui il ricorrente ha partecipato prevedeva la previa individuazione dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, da cui l'impossibilità di trasporre o utilizzare i concorsi banditi sotto tale disciplina nel sistema successivo.

Inoltre, la P.A. ha solo la facoltà e non l'obbligo di assumere i candidati idonei e comunque la possibilità di scorrimento delle graduatorie per sopravvenuta indisponibilità di vincitori di coprire posti per i quali il concorso era stato bandito è riservata dall'art. 39 della L. 27/12/97 n. 449, co.13 e 16, ai concorsi per esami indetti ai sensi dell'art. 28, co.2, del d.lgs. n. 29/93.

7. L'appellante ha depositato note difensive in vista dell'udienza di discussione.

8. Il ricorso è stato inserito nei ruoli d'udienza del 1/6/2004.

9. L'appello è infondato e va respinto.

Invero, considerato che:

-l'art. 28 del decreto legislativo n. 29/93 distingueva diverse forme di accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni autonome, anche ad ordinamento autonomo;

-in via ordinaria tale qualifica risultava conseguibile all'esito di concorso per esami (art. 28, co.2) o di corso concorso selettivo di formazione (art. 28, co.3), mentre in via transitoria un determinato contingente di posti era attribuibile mediante concorso per titoli (art. 28, co.9);

-fino all'entrata in vigore della L. n. 449/97 alla copertura dei posti dirigenziali vacanti presso le amministrazioni statali non si è mai provveduto mediante chiamata degli idonei nelle rispettive graduatorie, in quanto la previa definizione con D.P.C.M. dei contingenti di posti annualmente disponibili alla data del 31 dicembre per ciascuno dei canali di accesso alla dirigenza precludeva il ricorso a forma di copertura (ad esempio per mobilità o utilizzo degli idonei, diverse da quelle normativamente previste);

-in sostanza sono state sempre ritenute inapplicabili ai concorsi per qualifiche dirigenziali, governati da specifiche procedure, le disposizioni generali, recanti proroga della validità o efficacia delle graduatorie dei concorsi nella Pubblica Amministrazione;

la procedura *de qua*, attivata secondo la disciplina di cui alla L. n. 301/84 è stata ultimata in virtù della norma transitoria di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 29/93, che ha consentito di portare a compimento le procedure concorsuali per qualifiche dirigenziali i cui bandi fossero stati già emanati alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93;

-non ha consistenza la censura con quale si vorrebbe attribuire all'art. 25 cit. una valenza in ordine alla compatibilità di fatto fra vecchie e nuove procedure concorsuali, che non trova conferma né nella lettera né nello spirito della norma ed è comunque smentita dall'art. 39, co.13, della L. n. 449/97;

-in tale contesto, l'art. 39 comma 13, della L. 27/12/97 n. 449 ha introdotto una significativa innovazione, prevedendo che "Le graduatorie dei concorsi per esami, indetti ai sensi dell'art. 28, comma 2, del decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni, conservano validità per un periodo di diciotto mesi dalla data della loro approvazione";

-solo l'avvento di detta disposizione, avente carattere di specialità, applicata nel contesto della nuova disciplina di reclutamento dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, ha consentito, per i concorsi espletati nell'ambito della stessa, di superare l'ostacolo, costituito dalla determinazione annuale dei posti disponibili, che in precedenza si opponeva all'utilizzazione delle graduatorie degli idonei ai fini della copertura dei posti vacanti a meno che non ricorressero circostanze eccezionali; non è invocabile, come vorrebbero gli appellanti, l'art. 22 della L. 21/12/94 n. 724, che, in via generale, ha previsto l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle graduatorie di concorsi già espletati, approvate dopo il 1/1/1992, in quanto, come correttamente ritenuto dal primo giudice, l'applicabilità della norma richiamata incontra un limite nella nuova normativa sulla dirigenza, introdotta dal d.lgs. n. 29/93 che, se pur anteriore prevale in base al principio di specialità.

Per le suesposte considerazioni, il ricorso va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata e integrale compensazione, fra le parti, delle spese di lite.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – sezione IV - definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge, confermando la sentenza impugnata.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 1° giugno 2004, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta.

Decisione n. 7104 del 2004
(*Procedure di selezione dei contraenti della pubblica amministrazione*)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 8609/1994 proposto da s.r.l. SOGESI rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Rienzi con domicilio eletto in Roma Viale delle Milizie 9 presso Carlo Rienzi

contro

il Ministero dei lavori pubblici, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma Via dei Portoghesi 12, la s.r.l. SETECO, rappresentata e difesa dall'avv. Calogero Narese, con domicilio eletto in Roma, Lungotevere Flaminio 46 presso Gian Marco Grez e il Prov.to regionale alle opere pubbliche per la Toscana, non costituitosi;

per la riforma

della sentenza del TAR Toscana – Firenze, sezione I, n. 466/1994, resa tra le parti, concernente l'affidamento dei lavori per l'automatizzazione della cartografia regionale;
visto l'atto di appello con i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dei lavori pubblici e della s.r.l. SETECO;
viste le memorie difensive;
visto il dispositivo di sentenza n. 396/2004;
visti gli atti tutti della causa;
visto l'art.23 bis comma sesto della legge 6 dicembre 1971, n.1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n.205;
relatore il consigliere Carlo Deodato;
uditi alla pubblica udienza del 6 Luglio 2004 gli avv.ti Molinaro su delega dell'avv. Rienzi, l'avvocato dello Stato Bachetti e l'avv. Viola su delega dell'avv. Narese;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso proposto dalla Sogesi s.r.l. avverso l'aggiudicazione alla Seteco s.r.l. dell'appalto avente ad oggetto l'automazione della cartografia regionale relativa alle competenze idrauliche sul bacino dell'Arno.

Avverso la predetta decisione proponeva rituale appello la Sogesi, ribadendo le censure dedotte in primo grado a carico degli atti del procedimento, rilevando l'erroneità del convincimento espresso dai primi giudici circa la legittimità della selezione della Seteco ed invocando la riforma della decisione appellata.

Resistevano il Provveditorato regionale delle opere pubbliche della Toscana e la Seteco, difendendo la correttezza della statuizione gravata, ribadendo la regolarità della procedura, contestando la fondatezza dell'appello e domandandone la reiezione.

Non si costituiva, invece, la Automap s.p.a..

Le parti illustravano ulteriormente le loro tesi mediante il deposito di memorie difensive.

Alla pubblica udienza del 6 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.- E' controversa la legittimità degli atti della trattativa privata indetta dal Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana per la selezione dell'impresa cui affidare i lavori relativi all'automazione della cartografia regionale relativa alle competenze idrauliche sul bacino dell'Arno e definita con l'aggiudicazione dell'appalto alla Seteco.

Il Tribunale di prima istanza ha escluso la sussistenza dei vizi denunciati dalla Sogesi a carico della procedura ed ha, pertanto, respinto il ricorso.

L'appellante critica la correttezza della pronuncia reiettiva gravata, insiste nel sostenere la sussistenza delle violazioni dedotte con il ricorso originario e conclude per la riforma della sentenza appellata e per il conseguente annullamento degli atti della procedura e, in particolare, dell'aggiudicazione dell'appalto alla Seteco.

Il Provveditorato regionale e la Seteco difendono, di contro, la legittimità della procedura e la correttezza della decisione appellata, la seconda ribadisce, inoltre, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ed entrambe concludono per la reiezione dell'appello.

2.- Occorre preliminarmente esaminare, siccome logicamente antecedente ad ogni altra questione, l'eccezione di inammissibilità del ricorso originario, per difetto di interesse, riproposta dall'appellata Seteco (e, comunque, rilevabile d'ufficio).

2.1 - Si assume, al riguardo, che la collocazione della Sogesi al quinto posto della graduatoria stilata in esito alla valutazione delle offerte e la sopravvenuta, integrale esecuzione dell'appalto impediscono di configurare in capo alla ricorrente qualsivoglia interesse, attuale e processualmente rilevante, alla decisione del ricorso ed all'annullamento degli atti impugnati.

2.2 - L'appellante fonda, di contro, l'assunto della sussistenza e della persistenza del proprio interesse alla definizione del ricorso sul rilievo che, ove venisse accertata l'illegittimità dell'ammissione dell'offerta della Automap, la conseguente rimodulazione della graduatoria secondo il criterio di calcolo deliberato dalla commissione condurrebbe all'assegnazione in proprio favore del punteggio più alto (come dimostrato dal prospetto illustrato a pag. 7 del ricorso di primo grado).

2.3 - Si deve, quindi, verificare se, a fronte dell'eccezione formulata dall'appellata ed in presenza della presupposta situazione di fatto (collocazione al quinto posto della graduatoria ed integrale esecuzione dei lavori), la ricorrente ha dimostrato con il dovuto rigore la sussistenza e la permanenza del proprio interesse a conseguire l'annullamento dell'aggiudicazione dell'appalto alla Seteco.

2.4 - Deve premettersi che la declaratoria dell'inammissibilità o dell'improcedibilità del ricorso (per carenza - originaria o sopravvenuta - di interesse) postula, come affermato da un univoco e consolidato orientamento giurisprudenziale, l'accertamento dell'inutilità della sentenza (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n.5296).

Tale verifica, a sua volta, esige che la presupposta, rigorosa indagine circa l'utilità conseguibile per effetto della definizione del ricorso conduca al sicuro convincimento che la situazione di fatto e di diritto esistente al momento dell'introduzione del giudizio o sopravvenuta in corso di causa impedisce di riconoscere in capo al ricorrente alcun interesse, anche meramente strumentale e morale, alla decisione (Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2001, n.4206).

2.5 - Così definiti i (rigidi) parametri di valutazione della sussistenza e della permanenza dell'interesse al ricorso, si deve rilevare che il necessario giudizio di inutilità della sentenza invocata appare, nella fattispecie, positivamente formulabile nei termini appresso precisati.

2.6 - Si è detto che la ricorrente tenta di accreditare la persistenza del proprio interesse alla decisione con il decisivo ed assorbente argomento che l'invocato accertamento della doverosità dell'esclusione della Automap condurrebbe, secondo la vincolata rinnovazione aritmetica del computo dei punteggi prospettata nel ricorso di primo grado, all'aggiudicazione a sé del contratto, sicché, pare di capire, anche se l'appalto è già stato eseguito, residua l'interesse a conseguire la pronuncia di un giudizio di illegittimità della procedura che autorizzerebbe, a sua volta, eventuali pretese risarcitorie.

La prospettazione, nonostante la difficile intelligibilità del calcolo dei punteggi offerto a suo sostegno, appare astrattamente plausibile, nel senso che consente di giudicare il ricorso ammissibile, nei limiti di cui all'argomento sopra illustrato.

2.7 - Sennonché, in concreto, risulta agevole rilevare che l'ammissione dell'offerta della Automap si rivela del tutto conforme ai principi che presiedono al corretto svolgimento delle procedure di selezione dei contraenti della pubblica amministrazione.

Premesso, infatti, che la dichiarazione relativa alla composizione societaria era stata espressamente richiesta nella lettera di invito (a pena d'esclusione) ai sensi degli artt.1 e 4 del d.P.C.M. 11 maggio 1991, n.187, che la prima delle disposizioni richiamate nel regolamento della procedura chiarisce che le informazioni relative alla compagine societaria devono essere comunicate "...all'amministrazione committente prima della stipula del contratto o della convenzione..." e che, quindi, in forza del predetto rinvio e dell'antinomia dallo stessa implicata, la prescrizione presentava apprezzabili profili di equivocità nel suo contenuto vincolante, correttamente la commissione ha fatto applicazione della consolidata regola per cui, nell'incertezza della portata precettiva di una clausola, deve essere assicurata, in ossequio al principio del *favor participationis*, l'ammissione del maggior numero di concorrenti, al duplice fine di tutelare l'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale e di non pregiudicare l'affidamento ingenerato nelle imprese partecipanti da clausole ambigue e suscettibili di diverse interpretazioni (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. V, 30 giugno 2003, n.3870).

2.8 - Così esclusa la doverosità dell'esclusione dell'Automap e, quindi, la valenza della diversa configurazione della graduatoria prospettata dalla ricorrente per l'ipotesi dell'accertamento dell'illegittimità dell'ammissione dell'offerta della suddetta impresa, si deve concludere per l'insussistenza di qualsivoglia interesse, attuale, concreto e rilevante, alla decisione del ricorso.

2.9 - E' sufficiente, al riguardo, rilevare che le censure intese a demolire l'intera procedura ed a conseguire, quindi, la rinnovazione della stessa sono divenute improcedibili, per effetto dell'intervenuta, integrale esecuzione dell'appalto (che implica l'esclusione della stessa configurabilità dell'effetto conformativo voluto dalla ricorrente), mentre quelle dirette a contestare la regolarità e la correttezza dell'assegnazione dei punteggi alle offerte tecniche si rivelano inammissibili in quanto sprovviste della documentazione di un interesse concreto al loro esame, posto che, secondo la stessa prospettazione dell'appellante la misura della valutazione dalla stessa auspicata non condurrebbe (nel riscontrato difetto della modifica dei punteggi delle offerte economiche) ad alcun risultato vantaggioso, nel senso che, anche accogliendo le doglianze in questione, la Sogesi non conseguirebbe il primo posto nella graduatoria.

2.10 - Ne consegue, in definitiva, che la società appellante risulta attualmente sprovvista di un interesse processualmente rilevante (anche strumentale alla rinnovazione degli atti di gara od alla successiva formulazione di domande risarcitorie) alla decisione del ricorso.

3.- Alle considerazioni che precedono consegue, in definitiva, la reiezione dell'appello e la conferma, seppur con motivazione parzialmente diversa, della statuizione gravata.

4.- Sussistono, nondimeno, ragioni di equità per la compensazione tra tutte le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, respinge il ricorso indicato in epigrafe e dichiara compensate le spese processuali;
ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 6 luglio 2004

Sentenza n. 8213 del 2004
(Competenza del TAR locale e atto plurimo)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta,

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

- *omissis* -

FATTO

Con ricorso notificato il 22 aprile 2004 il signor N.A. ha chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto l'annullamento del provvedimento di esclusione dalla procedura selettiva per il passaggio dalla posizione economica B1, B2 e B3 a C1, indetta con atto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 139326 del 26 luglio 2001, rettificato con provvedimento del 12 settembre 2001, relativamente ai posti per il Veneto, per illegittimità propria nonché per invalidità derivata dall'illegittimità del relativo bando, nonché di ogni ulteriore atto o provvedimento presupposto, connesso, inerente e consequenziale.

L'impugnativa è affidata a due ordini di censure, la prima rubricata "violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 del bando di concorso e successive integrazioni" e la seconda "eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, D.P.R. 487/94".

L'amministrazione statale intimata, ritualmente costituitesi in giudizio, con atto notificato il 31 maggio 2004, ha proposto ricorso per regolamento di competenza, assumendo l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ed indicando come competente il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in quanto erano stati impugnati provvedimenti generali aventi efficacia non territorialmente delimitata.

Ad avviso della ricorrente amministrazione statale, infatti, la procedura concorsuale oggetto di controversia era retta da un bando di concorso (espressamente impugnato, sia pur in via subordinata) adottato dalla Direzione Centrale del Personale dell'Agenzia delle Entrate, con sede in Roma, e per garantire l'applicazione omogenea e uniforme delle previsioni del bando era stata prevista l'istituzione di una Commissione centrale, pure con sede in Roma, per fornire alle Commissioni istituite presso ciascuna Direzione regionale le istruzioni applicative dei criteri di valutazione (dei titoli) e fornire risposta ai quesiti riguardanti l'applicazione dei predetti criteri.

Mancando l'adesione dell'originario ricorrente, l'adito Tribunale, con ordinanza n. 101 dell'11 agosto 2004, ha disposto la trasmissione degli atti al Consiglio di Stato per la pronuncia sulla competenza, stante la non manifesta infondatezza del proposto regolamento di competenza.

DIRITTO

Il ricorso per regolamento di competenza è infondato e va respinto.

Come risulta dall'esposizione in fatto, il signor N.A. ha chiesto l'annullamento del provvedimento di esclusione dalla procedura selettiva per il passaggio dalla posizione economica B1, B2 e B3 a C1, indetta con atto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 139326 del 26 luglio 2001, rettificato con provvedimento del 12 settembre 2001, relativamente ai posti per il Veneto, per illegittimità propria

nonché per invalidità derivata dall'illegittimità del relativo bando, nonché di ogni ulteriore atto o provvedimento presupposto, connesso, inerente e consequenziale.

Poiché la partecipazione al concorso, seppure bandito da un organo centrale dello Stato, era limitata ai posti per il Veneto, gli effetti diretti ed impugnati del provvedimento impugnato, diversamente da quanto ritenuto dall'amministrazione ricorrente, non possono che essere considerati territorialmente limitati alla circoscrizione del tribunale amministrativo del Veneto in cui peraltro ha sede la Commissione di concorso, istituita presso la Agenzia regionale delle Entrate del Veneto, a nulla rilevando, per contro, il fatto che siano state previste opportune procedure di coordinamento per la omogenea applicazione in tutte le sedi regionali della normativa del bando di gara.

In sostanza, non si è in presenza di un'unica procedura concorsuale attivata su base nazionale, bensì di un atto plurimo con cui sono stati banditi distinti concorsi locali (così C.d.S., sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5845).

In ogni caso, si deve rilevare che sussiste un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo per discostarsi, che attribuisce la competenza al Tribunale amministrativo regionale locale in relazione all'impugnativa di atto plurimo emesso da organo centrale dello Stato, anche se ricomprenda più atti destinati ad operare nel territorio di più Regioni, qualora sia proposta per gli effetti disposti in una sola regione, C.d.S., sez. IV, 11 marzo 1997, n. 249; 20 dicembre 1996, n. 1319; 10 luglio 1996, n. 851; ugualmente da condividere, ad avviso della Sezione, è l'altro orientamento giurisprudenziale che pure si attaglia al caso in esame, secondo le controversie relative a concorsi pubblici appartengono alla competenza del Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che provvede all'espletamento del concorso stesso, sede che di regola coincide con il luogo di espletamento del concorso stesso (C.d.S., sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5811; 11 ottobre 2001, n. 5351).

Ne consegue che il ricorso per regolamento di competenza deve essere respinto, essendo competente per la decisione della controversia introdotta dal signor N.A. l'adito Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese della presente fase di giudizio, stante la mancata costituzione in giudizio della parte intimata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) respinge il ricorso per regolamento di competenza proposto dall'Agenzia delle Entrate.

Nulla per le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2004

Depositata in segreteria 27 dicembre 2004

Sentenza n. 6555 del 2004
(Giurisdizione del giudice ordinario e pubblico impiego)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sull'appello n. 1456/2001 proposto dal Comune di Vernole, in persona del sindaco legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto e domiciliato in Roma Lungotevere Flaminio n. 46 c/0 G.M.Grez;

contro

il sig. G.B., rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Valenti del Foro di Lecce ed elettivamente domiciliato in Roma alla via di Villa Emiliani n. 21 presso lo studio dell'avv. Pierfrancesco Frascella per mandato a margine dell'atto di costituzione;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, sez. II, 25 ottobre - 24 novembre 2000, n. 3683/2000 che ha accolto il ricorso proposto dal sig. G.B. ed ha condannato il Comune di Vernole al pagamento in favore del ricorrente delle differenze retributive tra quanto dallo stesso percepito e quanto spettante al dipendente di ruolo di pari livello funzionale in relazione alle mansioni di fatto espletate nel periodo 4 settembre 1986 - 31 dicembre 1994, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria come in motivazione sino alla data dell'effettivo soddisfo e condannato il comune alla regolarizzazione della relativa posizione contributivo-previdenziale per il medesimo periodo;

visto il ricorso con i relativi allegati;

vista la memoria prodotta dall'appellante a sostegno della sua difesa;

visti gli atti tutti della causa;

data per letta alla pubblica udienza del 15 giugno 2004 la relazione del consigliere Cesare Lamberti e uditi, altresì, l'avv. R. Masiani, per delega dell'avv. P. Quinto per l'appellante e l'avv. R. Izzo per delega dell'avv. F. Valenti per l'appellato;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la decisione in epigrafe è stata accolta la domanda del sig. G.B. a vedersi riconosciuto il carattere di pubblico impiego del rapporto del lavoro svolto alle dipendenze del comune di Vernole nel periodo dal 4 settembre 1986 al 31 dicembre 1994. Il sig. G.B. aveva adito il Tar di Lecce assumendo di aver espletato ininterrottamente l'attività di custodia e manutenzione degli impianti sportivi comunali, in relazione alla quale ha richiesto le differenze retributive previste dai contratti collettivi per i dipendenti degli enti locali della III qualifica funzionale con i relativi accessori (tredicesima mensilità, festività soppresse e ferie non godute, trattamento di fine rapporto) e contributi assicurativi e previdenziali.

In punto di fatto il sig. G.B. ha esposto di avere espletato, giusta delibera della G.M. n. 432 del 15.7.1986, il servizio di custodia e manutenzione del campo sportivo, alle condizioni riportate nello schema di convenzione allegato con decorrenza dall'1.8.86 e per cinque mesi prorogabili. Il rapporto è stato prorogato dall'1.1.1987 al 31.12.1987 con delibera della G.M. n. 35 del 21.1.1987, dall'1.1.1988 al 31.12.1988 con delibera del C.P. n. 116 del 31.12.1987, dall'1.1.1989 al 31.12.1989 con delibera del C.C. n. 20 del 24.4.1989. La delibera di G.M. n. 7 dell'8.2.1990, con la quale il

ricorrente veniva assunto a tempo indeterminato, nella III q. f. ex al D.P.R. n. 268/1987 è stata annullata dal CO.RE.CO - Sez. di Lecce.

Nell'appello avverso la decisione, il Comune di Vernole ha ribadito l'eccezione di tardività del ricorso e di inammissibilità del medesimo per omessa impugnativa di atti presupposti ed ha rappresentato nel merito l'infondatezza della pretesa, parzialmente prescritta.

DIRITTO

Respinte le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso, la sentenza impugnata ha riconosciuto l'esistenza degli indizi rivelatori del rapporto di impiego pubblico relativamente al lavoro prestato dal sig. G.B. in favore del comune di Vernole, nel periodo dal 4 settembre 1986 al 31 dicembre 1994, quale custode del locale campo sportivo, con applicazione delle prescrizioni dell'articolo 2126 codice civile al rapporto del lavoro di fatto.

Nell'appello svolto avverso la decisione, il comune ha richiamato le caratteristiche delle mansioni affidate al sig. G.B., giusta la delibera n. 432/1986 e l'allegato schema di convenzione. Si dà atto in tale sede che il servizio di custodia del campo sportivo - sia pur previsto nella pianta organica - era stato sino ad allora assicurato in maniera quanto mai precaria ed approssimata tramite il netturbino del comune: era perciò necessario garantirne lo svolgimento in maniera soddisfacente, stante le numerose squadre di calcio locali, iscritte a campionati di vari livelli e il suo frequente utilizzo nel periodo estivo. Era stata perciò ravvisata la necessità di affidare in via del tutto eccezionale il servizio a persona competente mediante stipula di apposita convenzione, che avrebbe riportato le condizioni alle quali il servizio stesso sarebbe stato disimpegnato. La convenzione descriveva, infatti, l'oggetto del servizio, consistente nella vigilanza, conservazione e manutenzione quotidiana degli impianti e servizi connessi, da rendere disponibili all'uso per tutte le gare di campionato e le manifestazioni autorizzate dal comune. La convenzione escludeva espressamente l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro tra il comune e il commissionario (che nulla avrebbe preteso per i contributi previdenziali, assistenziali ed altri), stabiliva che il contratto d'opera era comunque regolato dall'art. 2222 c.c. e prevedeva l'immediata risoluzione del contratto qualora il servizio non fosse stato espletato con la necessaria puntualità. Alle medesime condizioni la convenzione è stata prorogata sino al 1994, giusta la relazione depositata in esito all'interlocutoria disposta in primo grado.

Nelle surriportate condizioni è ravvisabile il solo onere di assicurare il concreto utilizzo degli impianti e la loro corretta tenuta e conservazione, con autonomia di gestione nell'orario e nelle modalità, in assenza di subordinazione gerarchica e di predefinizione di orario di lavoro, sintomatici del rapporto di lavoro subordinato, caratterizzato dalla soggezione al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, con emanazione di ordini specifici e della vigilanza e controllo nell'esecuzione delle prestazioni (ex *plurimis*, Cass. sez. lavoro, 14 luglio 1993, n. 7796). Nella natura delle prestazioni non è ravvisabile alcuna connessione con finalità pubblicistiche proprie dell'ente, atteso che la custodia e la cura di un bene patrimoniale possono rispondere anche a suoi fini particolaristici ed essere affidate anche con schemi privatistici a seconda della configurazione del rapporto, da apprezzare in concreto per la specificità dell'incarico conferito e il modo della sua attuazione (Cass. sez. lavoro, 14 luglio 1993, n. 7796).

Diversamente, poi, da quanto ritiene la decisione impugnata, la previsione del posto nella pianta organica del comune non vale a connotarlo della natura pubblicistica, stante l'assenza della stabilità o dell'esclusività della prestazione, in quanto la delibera espressamente prevedeva la precarietà dell'assunzione sino all'espletamento del concorso e la convenzione non escludeva la possibilità che il G.B. svolgesse altre occupazioni o impieghi nelle ore libere. La possibilità di risoluzione unilaterale qualora la prestazione fosse stata insoddisfacente vale infine a connotare il rapporto di un rischio gravante in proprio sul prestatore d'opera per l'attività organizzata e disimpegnata per conto del comune, ancora in contrasto con la figura del lavoro dipendente e ad inquadrarlo più correttamente negli schemi del lavoro autonomo (Cass., sez. lav., 29 marzo 1980, n. 2088).

La sentenza di primo grado ha perciò indebitamente riconosciuto alle prestazioni svolte dal sig. G.B. il carattere di pubblico impiego in luogo di quello del contratto d'opera: il comune, nell'affidare al ricorrente la custodia e cura del campo sportivo, ha inteso più semplicemente avvalersi degli schemi privatistici di cui all'art. 2222 c.c., pienamente accettati dal sig. G.B., come si desume dal

suo comportamento complessivo posteriore alla stipula della convenzione (Cassazione., sezione lavoro, 18 aprile 2001, n. 5665; Cassazione, sezione II, 21 maggio 2003, n. 7962). Con una serie di delibere mai impugnate ancorché conosciute dall'interessato, l'incarico è stato, infatti, rinnovato sino al 1994 alle medesime condizioni, con un compenso forfetario avverso rilascio di regolare fattura, in attesa della riformulazione del regolamento organico del personale per la ordinaria copertura della posizione lavorativa.

La cognizione della controversia, non riconducibile nell'impiego alle dipendenze di un pubblica amministrazione, è pertanto di competenza del giudice ordinario ai sensi dell'articolo 409, comma primo, n. 5, c.p.c., stante la latitudine della norma che ne estende la cognizione agli altri rapporti di lavoro pubblico, nei quali si inquadrano le controversie nascenti dai rapporti contrattuali con le amministrazioni che esulino dagli schemi del rapporto d'impiego, come tipizzato dal D.Lsg. n. 165 e dai contratti collettivi (arg.: Cassazion., sezione lavoro, 12 aprile 1989, n. 1740).

La sentenza di primo grado deve essere conclusivamente riformata, essendo la domanda di competenza del giudice ordinario e dovendo il ricorso essere dichiarato inammissibile. Le spese e le competenze di entrambi i gradi di giudizio possono essere integralmente compensate fra le parti per giusti motivi

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - sezione quinta pronunciando sull'appello in premessa, in riforma dell'impugnata decisione dichiara inammissibile la domanda di primo grado per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Spese integralmente compensate fra tutte le parti per entrambi i gradi del giudizio

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma il 15 giugno 2004 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – sezione quinta – in camera di consiglio.

Sentenza n.6574 del 2004
(Giurisdizione del giudice amministrativo e fase esecutiva del rapporto negoziale)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello nr. 7321/2003 R.G., proposto dalla Ecocampania S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Vaiano e prof. Donella Resta, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di questi in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

CONTRO

Il comune di Assisi, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Caforio e prof. Enrico Tonelli, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio di quest'ultimo, Piazza Barberini n. 12;

e nei confronti di

Società Ecocave a r.l. non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. dell'Umbria, n. 336/2003, depositata in data 12 maggio 2003.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
vista la costituzione in giudizio della parte appellata;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
alla pubblica udienza del 27 gennaio 2004, relatore il consigliere Michele Corradino;
uditi gli avvocati Resta e Tonelli come da verbale d'udienza;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la gravata sentenza il TAR dell'Umbria ha respinto il ricorso proposto dalla Ecocampania s.r.l. con cui la società ricorrente aveva impugnato il provvedimento n. 55 in data 20 febbraio 2002 della giunta municipale del comune di Assisi con cui è stata disposta la deliberazione di risoluzione per inadempimento del contratto di appalto, stipulato *inter partes*, per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, chiedendo altresì l'accertamento dell'inadempimento del comune e la condanna del medesimo al pagamento dei corrispettivi maturati ed al risarcimento dei danni (quantificando analiticamente i relativi importi).

La sentenza è stata appellata dalla Ecocampania s.r.l. che contrasta le argomentazioni del TAR dell'Umbria.

Il comune di Assisi si è costituito per resistere all'appello.

La Società Ecocave a r.l. non si è costituita in giudizio.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2004, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Deve essere, *in primis*, presa in considerazione la questione di giurisdizione sollevata in primo grado dal comune odierno resistente ed analiticamente riproposta in questa sede. Afferma il comune resistente che, la controversia *de qua*, attenendo alla fase esecutiva del rapporto negoziale, sarebbe devoluta alla giurisdizione ordinaria.

L'eccezione avanzata dalla difesa dell'ente pubblico è infondata.

1. Risulta opportuno, a parere del Collegio, richiamare, primariamente, i dati normativi coinvolti nell'esame della suddetta questione. Viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 6 della L. n. 205/2000 secondo cui <<1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative a procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale [...]>>; merita di essere richiamato, altresì, l'art. 33 d.lgs. n. 80/1998 (come riscritto dall'art. 7 della L. n. 205/2000), secondo cui <<1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481. 2. Tali controversie sono, in particolare, quelle: [...] b) tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi; [...] d) aventi ad oggetto le procedure di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, svolte da soggetti comunque tenuti alla applicazione delle norme comunitarie o della normativa nazionale o regionale [...]>>. Infine, per esigenze di completezza, deve essere riportato l'art. 4 (Disposizioni particolari sul processo in determinate materie) della L. n. 205/2000 il quale, nell'introdurre l'art. 23 bis alla cd. legge TAR (L. n. 1034/1971) dispone <<1. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa aventi ad oggetto: [...] c) i provvedimenti relativi alle procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di servizi pubblici e forniture, ivi compresi i bandi di gara e gli atti di esclusione dei concorrenti

2. Sulla base di tali norme ritiene il Collegio ritiene che la controversia in questione rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa del comune resistente, e ciò in forza dell'art. 33, commi 1 e 2 lett. b) del d.lgs. n. 80/98 (come riscritto dalla L. n. 205/2000). Infatti non è contestabile che la società Ecocampania s.r.l. gestiva il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nel comune di Assisi e che i servizi in argomento rientrano pacificamente nella nozione di "servizio pubblico", nell'accezione "estensiva" fatta propria dal legislatore del citato d.lgs. n. 80/98 (in tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, parere n. 1321/02 secondo cui il meccanismo di delimitazione della giurisdizione amministrativa determinato dal legislatore delegato nel 1998 e ordinario nel 2000 <<non è più fondato sulla distinzione delle posizioni soggettive, ma sui c.d. *blocs de compétence*: l'intera materia dei servizi pubblici è ricondotta nell'ambito giurisdizionale del giudice amministrativo, cui sono, nel contempo, ascritti nuovi e più incisivi poteri, giusta la previsione del successivo art. 35 del d.lgs. n. 80/98. Anche la delimitazione della nozione di servizio pubblico – che assume, come è evidente, rilievo primario in sede di verifica delimitazione dell'effettiva estensione della nuova giurisdizione esclusiva – va compiuta secondo criteri diversi rispetto a quelli tradizionali della cd. concezione soggettiva, che identifica la pubblicità nella imputabilità del servizio all'organizzazione pubblica complessiva, nella titolarità dello stesso in capo all'apparato pubblico, ancorché disgiunta dall'effettivo esercizio. Come riconosciuto da questo Consiglio di Stato sin dal parere dell'Adunanza generale n. 30 del 12 marzo 1998, reso in ordine allo schema che sarebbe, poi, divenuto il d.lgs. n. 80/98, la riforma si ispira invece alla c.d. teoria oggettiva, in base alla quale assume rilievo decisivo – in sede di individuazione delle attività sussumibili sotto la nozione di servizio pubblico – non già la possibilità di considerarle "di pertinenza" dell'amministrazione pubblica, bensì il fatto di essere assoggettate ad una disciplina settoriale che assicuri costantemente il conseguimento dei fini sociali: questi ultimi, pertanto, lungi dal limitarsi a connotare sul versante meramente teleologico tale genere di attività, costituiscono la ragione della sottoposizione della stessa ad un regime giuridico tutto peculiare. Si può, in conclusione, affermare che i fattori distintivi del pubblico servizio sono, da un lato, la connotazione del servizio, sul piano finalistico, dall'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti, e, dall'altro, la sottoposizione del gestore ad una serie

di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, cui non potrebbe essere assoggettata, invece, una comune attività economica>>. Il servizio di raccolta e trasporto rifiuti di cui si controverte (appare, pacificamente, ricompreso nella delineata definizione di servizio pubblico). E' vero, come detto sopra, che la giurisprudenza prevalente afferma la giurisdizione dell'A.G.O. per le controversie afferenti la fase di esecuzione dei contratti pubblici, ma tale orientamento, a seguito delle riforme del 1998-2000 permane solo per quei settori in cui non sia, invece, prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cioè lavori pubblici, forniture e servizi solo nel caso in cui la prestazione sia diretta a soddisfare esigenze delle amministrazioni pubbliche – e dunque non si tratti di "servizio pubblico" in senso tecnico - mentre nella presente controversia si tratta di un servizio prestato a favore della collettività, ossia di un "servizio pubblico"). A tale conclusione non potrebbe opporsi che il secondo comma, lett. d), dell'articolo 33 d.lgs. 80/1998 (nella versione originaria ed in quella derivante dalla novella del 2000) richiama solo le controversie aventi ad oggetto le procedure di affidamento degli appalti pubblici di servizi e non anche quelle insorte nella fase di esecuzione di tali appalti, giacché, in disparte il rilievo che l'elencazione delle materie ivi contenuta è di carattere meramente esemplificativo e non tassativo (come può argomentarsi dall'inciso "in particolare", che precede tale elencazione), sta di fatto che la lettera b) dello stesso comma fa rientrare esplicitamente nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie "tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi".Orbene, l'ampia previsione di cui sopra consente, ad avviso del Collegio, di ricomprendere anche le controversie in cui si faccia questione della legittimità o no della risoluzione unilaterale del contratto di affidamento del servizio pubblico, posto che tali controversie intercorrono, appunto, tra il soggetto preposto alla gestione del servizio e l'amministrazione pubblica che tale gestione mira a sottrargli, irrilevante dovendosi considerare, nell'ambito della giurisdizione esclusiva, la distinzione tra posizioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo, che il legislatore ha inteso, appunto, superare, mediante la concentrazione presso l'unico giudice amministrativo di tutte le liti inerenti ai rapporti fra amministrazione e gestore del servizio pubblico. La limitazione alle procedure di affidamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 7 lett. d) L. 21 luglio 2000 n. 205, ancorché riferita ai pubblici servizi, va circoscritta, coerentemente con il dettato dell'art. 6 L. n. 205 cit., ai soli appalti di lavori e forniture, con la conseguenza che la fase esecutiva di un contratto che incida immediatamente e direttamente sull'espletamento di un pubblico servizio, concernente per lo più diritti soggettivi, per effetto dell'assegnazione di una giurisdizione esclusiva *ratione materiae*, ricade nell'alveo del sindacato giurisdizionale amministrativo. Il collegio ritiene, altresì, priva di fondamento la tesi dottrinale volta a distinguere fra ipotesi risolutive riconducibili al procedimento ex art. 345 ed ipotesi risolutive fondate su altra base (es. violazione delle disposizioni contrattuali). Invero, il distinguo sul binomio – strumentalità al pubblico servizio / strumentalità alle clausole contrattuali (e loro violazione) – distinguo finalizzato a preservare al giudice ordinario quegli aspetti che non inciderebbero altrimenti sul pubblico interesse e quindi direttamente sul servizio pubblico, oltre a rivelarsi opinabile e dai contorni incerti, finisce per dimenticare che i fattori inerenti i profili contrattuali e quindi gli accordi sulle modalità di svolgimento del contratto, tra la Pubblica Amministrazione ed i privati, in una posizione paritaria, involgono pur sempre gli effetti sull'utilità collettiva che dalla gestione del pubblico servizio discendono.

Coerentemente, tutte le controversie relative alla fase successiva all'affidamento e alla stipula del contratto per l'esecuzione di un servizio pubblico, nonostante la loro attinenza ai diritti soggettivi e obblighi sorti nella fase esecutiva del contratto stesso, ricadono nell'alveo della nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 7 L. 21 luglio 2000 n. 205, sol che incidano direttamente sull'espletamento del servizio, proprio per effetto dell'attribuzione generalizzata di tale tipo di giurisdizione in ordine a tutta la gamma di controversie ipotizzabili *ratione materiae* nel vasto ambito fenomenico dei servizi pubblici.

3. Chiarita la spettanza della *potestas decidendi* in capo alla giurisdizione amministrativa è possibile soffermarsi sul merito della controversia.

Sostiene l'appellante che il giudice di primo grado ha errato nell'interpretazione dell'art. 17 cpv. 2 del contratto, capovolgendone il significato letterale: secondo il prefato articolo, concernente le "Modalità per la raccolta differenziata dei rifiuti", la raccolta differenziata dei vari flussi omogenei di rifiuti doveva raggiungere l'obiettivo del 35% entro e non oltre dodici mesi dall'affidamento dell'incarico in particolare, la frazione organica raccolta separatamente veniva conferita agli impianti di *compost* verde, mentre la frazione umida e organica derivata dalla raccolta indifferenziata veniva separata dalla parte secca (destinata ad essere inviata a impianti di termovalorizzazione per essere

trasformata in CDR –Combustibile derivato dai rifiuti) ed inviata a centri di compostaggio e stabilizzazione. Di seguito, veniva precisato che “Il comune può conferire la frazione umida a impianti di compostaggio, di proprietà dell’azienda appaltatrice o in altri localizzati in altri bacini di utenza” (identica formulazione era contenuta nell’art. 21, comma 4, del capitolato speciale d’oneri). Al conseguimento di percentuali superiori al 35 % dei rifiuti complessivamente raccolti in modo differenziato superiori era collegata la corresponsione di “incentivi” (somme ulteriori rispetto al canone), mentre in caso di percentuali inferiori erano previste penali (art. 8), fino a incorrere nella risoluzione automatica al di sotto del 10% (art. 9)). In particolare, la Ecocampania s.r.l. sostiene che con il prefato art. 17 non si è attribuito al comune di Assisi il potere di scegliere se indicare una ditta di propria fiducia (o di fiducia dell’appaltatrice) ovvero di serbare una condotta silente dal significato di affidamento implicito della gestione dell’operazione de qua all’aggiudicataria.

Il motivo è privo di base.

Costituisce, infatti, *jus receptum* il principio secondo cui nell’interpretazione delle clausole contrattuali il giudice, allorché le espressioni usate dalle parti fanno emergere in modo immediato la comune volontà delle medesime, deve arrestarsi al significato letterale delle parole e non può fare ricorso agli ulteriori criteri ermeneutici, il ricorso ai quali presuppone la rigorosa dimostrazione dell’insufficienza del mero dato letterale a evidenziare in modo soddisfacente la volontà contrattuale (cfr.: Cass. civ., sez. III, 28/08/2003, n. 12619). Va osservato, altresì che secondo l’orientamento della Suprema Corte di Cassazione, dal Collegio pienamente condiviso, un’ulteriore interpretazione è inammissibile in quanto in tal modo il giudice sostituirebbe la propria soggettiva opinione alla effettiva volontà dei contraenti (cfr.: Cass. civ., sez. lav., 13/06/2003, n. 9484).

Alla luce di tale criterio, è corretto il *decisum* di primo grado nella parte (censurata dall’appellante) afferma che deve ritenersi che la ricorrente abbia assunto consapevolmente il rischio che il comune non individuasse un impianto di *compost* cui conferire la frazione umida. La correttezza dell’assunto è corroborato dal fatto che nel programma tecnico di esecuzione dei servizi inviato al comune dalla ricorrente, venivano indicate le ditte alle quali si sarebbe potuto conferire la frazione umida.

Appare, altresì, corretto il ragionamento del giudice di primo grado secondo cui la questione concernente l’attribuzione dei costi di lavorazione del *compost* è irrilevante ai fini della soluzione della controversia, anche in considerazione della priorità cronologica degli adempimenti contrattuali che l’odierna appellante avrebbe dovuto eseguire e che, invece, non ha correttamente attuato. Alla luce di tali considerazioni, pertanto, non ha pregio l’ulteriore accusa di violazione della buona fede che l’odierna appellante muove nei confronti dell’Amministrazione resistente.

Ciò considerato l’appello deve essere rigettato.

Sussistono giuste ragioni per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione V) rigetta l’appello e per l’effetto conferma la sentenza gravata.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, palazzo Spada, sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio 27 gennaio 2004.

Sentenza n. 8090 del 2004
(*Servizi pubblici locali*)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

FATTO

Con provvedimento 31 luglio 2000 n. 41, il Comune di Nocera Inferiore deliberava l'affidamento alla So.I.e. S.p.a., società del gruppo ENEL, delle attività di messa a norma, adeguamento, manutenzione e gestione degli impianti relativi al servizio di pubblica illuminazione per un periodo di venti anni.

Con i provvedimenti impugnati il rapporto è stato risolto ex art. 1456 c.c., previa contestazione (il "numero verde" con l'impiego di una ditta esterna; alcuni lavori erroneamente inclusi nel canone di manutenzione; interventi non effettuati in termini), per gravi irregolarità nello svolgimento del servizio.

Il Tar della Campania - Salerno ha devoluto la cognizione della controversia al giudice ordinario, non ritenendo il rapporto oggetto della risoluzione quale affidamento di pubblico servizio.

Nell'appello la s.p.a. So.I.e ribadisce la giurisdizione del giudice amministrativo, che contesta il comune di Nocera Inferiore costituito in giudizio.

DIRITTO

1. Il Tar della Campania ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione ritenuto:

- che è servizio pubblico locale quello di cui la comunità che ne usufruisce sopporta in tutto o in parte il costo;
- che oggetto della Convenzione è la fornitura di servizi sugli impianti di illuminazione pubblica;
- che il rapporto in contestazione è riconducibile alla figura dell'affidamento e non della concessione (traslativa) di pubblico servizio.

2. La Sezione non condivide i presupposti da cui muove la sentenza e ritiene che l'appello sia da accogliere sul punto della giurisdizione.

3. Sono indifferentemente servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 112, T.U.E.L. n. 267/2000, quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti la collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali.

3.1. Correttamente l'appellante afferma che essere o no subordinato al pagamento di un corrispettivo dipende dalle caratteristiche tecniche del servizio e della volontà "politica" dell'ente, ma non incide sulla sua qualifica di servizio pubblico locale.

3.2. Relativamente ai servizi pubblici locali, l'art. 117 T.U.E.L. n. 267/2000 precisa che la tariffa ne costituisce il corrispettivo ma non ne definisce il contenuto, determinato dalla possibilità concreta dell'ente di dividere sui singoli l'onere della gestione ed erogazione della prestazione.

3.3. Che lo stesso Titolo V del T.U.E.L. n. 267/2000 disciplini anche i criteri per la determinazione e la riscossione delle tariffe non esclude dall'ambito dei servizi pubblici locali quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all'assolvimento delle finalità sociali dell'ente, come avviene per il servizio di pubblica illuminazione.

3.4. Sul piano interpretativo, il carattere di servizio pubblico locale dell'illuminazione delle strade comunali è confermato dai richiami "storici" (la pubblica illuminazione era inclusa fra i servizi pubblici comunali ex art. 1, lett. c) r.d. n. 2578/1925 e nel t.u.l.c.p. n. 383/19349 e ribadito dal divieto

di cessione della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici, introdotto nell'art. 113 del T.U.E.L. 267/2000 (l. n. 448/2001 e d.l. n. 269/2003): al pari di altri pubblici servizi, anche il servizio locale di illuminazione pubblica si avvale di un sistema di impianti collegati a rete per la diffusione dell'energia.

4. Diversamente dalla decisione impugnata, il tenore della delibera n. 41/2000 e la Convenzione non implicano che il rapporto debba ricondursi alla figura dell'affidamento.

4.1. Ai fini della qualificazione del rapporto non rileva che la scelta del contraente sia avvenuta con il sistema dell'affidamento diretto alla So.I.e. (già gestore di parte del servizio). Per l'attività di erogazione dei servizi separata dalla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti, l'obbligo di individuare i soggetti gestori mediante procedure ad evidenza pubblica è stato esplicitato solo con gli emendamenti all'art. 113 del T.U.E.L. 267/2000 (l. n. 448/2001 e d.l. n. 269/2003) successivi alla delibera e alla convenzione.

4.2. La delibera n. 41/2000 definisce indispensabile il servizio e dà atto che la razionalizzazione degli impianti è possibile mediante un unico soggetto gestore, che le caratteristiche del contraente soddisfano al fine di erogare un adeguato servizio di illuminazione alla città, con un programma generale di interventi, localizzando il numero degli impianti in base al bacino di utenza comunale e provvedendo alla gestione quotidiana del servizio mediante accensione e spegnimento degli impianti.

4.3. Sempre secondo la delibera n. 41/2000, l'affidamento del servizio equivale a dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità e urgenza per le opere connesse e dà titolo per richiedere alle autorità competenti le necessarie concessioni ed autorizzazioni.

4.4. Rimane così disattesa ogni illazione circa la diversità del rapporto dalla figura della concessione di pubblici servizi.

5. L'allegato "A" alla Convenzione regola le prestazioni riguardanti gli impianti di illuminazione trasferiti a titolo di gestione completa e quelli trasferiti a titolo di gestione parziale.

Non convalida la conclusione della sentenza impugnata che oggetto del rapporto è la sola fornitura di servizi sugli impianti di illuminazione pubblica. Il significato dell'accordo va perciò ricercato nell'insieme della convenzione e della delibera, il cui contenuto implica l'affidamento alla So.I.e. dell'intero servizio ai sensi dell'art. 22, 3° comma, lett. b) l. n. 142/90 (ora art. 113, lett. b, del T.U. n. 267/2000). E, invero:

5.1. La delibera consiliare n. 41 del 31 luglio 2000 prevede l'affidamento alla So.I.e. S.p.a. del servizio di illuminazione pubblica al fine di raggiungere gli obiettivi di efficacia, efficienza e qualità del servizio;

5.2. L'obbligo della So.I.e. S.p.a. è di mantenere tutti gli impianti di illuminazione pubblica in ottimale stato di efficienza, con la precisazione che le sole funzioni amministrative inerenti alle acquisizioni, occupazioni, espropri, costituzioni delle servitù sarebbero state svolte dal Comune;

5.3. La So.I.e. S.p.a. è altresì tenuta a predisporre per le modifiche, ampliamenti, rifacimenti, nuove costruzioni di impianti e manutenzione straordinaria, appositi preventivi da trasmettere al Comune per l'approvazione, ricadendo su quest'ultimo i costi: gli impianti e le aree erano stati trasferiti alla So.I.e. S.p.a. unicamente nel periodo di gestione, ferma restando la loro restituzione alla scadenza;

5.4. L'esercizio del Comune delle funzioni amministrative e la proprietà degli impianti non modifica la portata della concessione, che si estende alla gestione del servizio nella sua interezza e non è limitata al solo affidamento di lavori e/o servizi con un contratto a titolo oneroso.

6. In punto della determinazione del giudice competente non rileva che l'A.P. di questo Consiglio nell'ord. n. 1/2000 non abbia inteso collidere con Cass. SS.UU. n. 71/2000, ove dal pubblico servizio sono escluse tutte le prestazioni rese "a monte" all'Amministrazione per consentirle di erogare il servizio stesso.

6.1. La necessità di individuare l'oggetto della prestazione per discriminare la competenza del giudice appare superata dalle stesse SS.UU. (12 marzo 2001, n. 105) che la giurisdizione esclusiva determina l'attribuzione ad un determinato giudice della totalità delle controversie concernenti il settore considerato perché volta ad eliminare in radice questioni di riparto di giurisdizione (cfr. Cass. Sez. Un., 10 dicembre 2001, n. 15608; 10 giugno 2003, n. 9297).

6.2. Nell'accezione dell'art. 33 del D.Lgs. n. 80/1998, le controversie in materia di pubblici servizi sono tutte devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nessuna esclusa, come più recentemente affermato dalla Sezione e dalle stesse Sezioni Unite (Cass. sez. un., 10 giugno 2003, n. 9297) e ribadito da questa stessa Sezione (Cons. Stato, V, 3 agosto 2004, n. 5418).

7. L'appello deve essere conseguentemente accolto e va annullata la sentenza di primo grado. Va per l'effetto disposto il rinvio al primo giudice del ricorso introduttivo in applicazione dell'art. 35, l. 6 dicembre 1971, n. 1034.

Spese al definitivo.

Sentenza/ordinanza n. 84 del 2004
(Servizio esattoriale e danno erariale)

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo

Presidente, Minerva – Estensore, Calamaro

P.M. Perin, Procura regionale c. SE.RI.T S.p.A. (avv.ti A. e P. Ermetes).

Sentenza - parziale

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.327/R promosso dal Procuratore regionale presso questa sezione giurisdizionale nei confronti della Società SE.RI.T. S.p.a nella persona del liquidatore dott. Francesco RETICO, elettivamente domiciliato in L'Aquila alla Via XX Settembre n.11, presso lo studio dell'avvocato Stefano BARATTELLI che la rappresenta unitamente agli avvocati Augusto ERMETES e Paolo ERMETES;

visti gli atti di causa;

uditi alla pubblica udienza del 28 gennaio 2004, con l'assistenza del segretario dott.sa Antonella LANZI, il relatore nella persona del consigliere Luciano CALAMARO, l'avvocato Augusto ERMETES per la convenuta e il Sostituto procuratore generale, dott. Massimo PERIN;

ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione in data 30 settembre 2003, la Procura regionale presso questa sezione giurisdizionale, ha evocato in giudizio la SERIT S.p.a. corrente in Teramo, nella persona del liquidatore *pro tempore* dott. Francesco Retico, per sentirsi condannare al pagamento a favore dell'Erario, della somma di Euro 106.819.651,70 o di quella diversa somma risultante in corso di causa, oltre il danno da disservizio da determinarsi in via equitativa, aumentata dalla rivalutazione monetaria, degli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo e con le spese di giudizio.

Espone la parte attrice che, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio, da parte della Procura della Repubblica del tribunale di Teramo, di numerosi dipendenti della società di riscossione SE.RI.T. S.p.a., che ha svolto le funzioni di esattore (procedimento penale n.209/95 del R.G.N.R. e rinvio dell'11.05.1999), è venuta a conoscenza di un rilevantissimo danno erariale, quantificato dalla predetta Procura della Repubblica, alla luce della relazione ispettiva del Ministero delle finanze (lettera prot. III/345/95 del 16.02.1995 del Ministero delle finanze – Dipartimento delle entrate – Servizio ispettivo centrale), nella misura di Lire 206.831.687.004 pari a Euro 106.819.651,70, così come emerge nella richiesta di rinvio a giudizio di diversi dipendenti della società di riscossione, depositata presso la cancelleria del tribunale di Teramo in data 25.5.1998.

Le contestazioni in sede penale hanno riguardato una serie di atti relativi a verbali di pignoramento che, come accertato dalla Procura della Repubblica, "venivano redatti a tavolino senza aver proceduto ai necessari accertamenti o accessi in loco nei confronti dei contribuenti".

A seguito di ciò, il risultato degli accertamenti è stato negativo per l'irreperibilità dei contribuenti ovvero per l'infruttuosità a seguito di inesistenza di beni pignorabili, asserite senza che fosse stata eseguita una regolare e completa attività di accertamento.

I fatti contestati dalla Procura della Repubblica ai dipendenti della società di riscossione hanno tratto origine dalla circostanza che dirigenti della SE.RI.T. determinavano il comportamento illecito e/o irregolare dei propri esattori adombrando la circostanza che, se avessero agito diversamente (cioè compilando e/o redigendo correttamente i verbali), avrebbero avuto la prospettiva della perdita del posto di lavoro.

La SE.RI.T. S.p.A. attraverso queste azioni realizzate dai propri dipendenti, si sarebbe assicurata, in danno degli enti pubblici impositori, un ingiusto profitto consistente nel rimborso delle quote affermatamente inesigibili (riscosso per non riscosso), ovvero nel discarico delle quote non riscosse con danno finanziario per la pubblica amministrazione nella rilevante entità di cui in narrativa.

Soggiunge la parte attrice, che i predetti fatti, nella loro concreta configurazione, hanno trovato conferma nella sentenza n.3071/96 R.G. G.I.P., depositata in data 12.12.2000, del tribunale di Teramo, la quale, pur avendo assolto i singoli esattori dalle ipotesi di reato a loro contestate dalla Procura della Repubblica, nella specie associazione a delinquere, concorso in falso ideologico aggravato e concorso in truffa pluriaggravata, ha, comunque, affermato che la gestione della SE.RI.T. nel servizio riscossione tributi nel quinquennio 1990-1995 è stata approssimativa, irregolare ed illegale.

In modo particolare, sono stati redatti sistematicamente e per anni (1990-1995) verbali di irreperibilità e di pignoramento negativo, non preceduti da alcuna regolare attività di accertamento.

I verbali in parola sono stati, secondo la prospettazione attrice, compilati in serie, come in serie ne è stata curata la registrazione sui registri cronologici degli ufficiali di riscossione e dei messi notificatori, senza che quelle registrazioni fossero precedute da alcuna effettiva attività materiale di ricerca dei contribuenti o di concreta constatazione dell'impossibilità di pignorare.

Sostanzialmente, la SE.RI.T., con il minimo impiego di tempo e di energie, relative alla sola scritturazione dei verbali rispetto a quelle che occorre per recarsi al domicilio dei contribuenti, avrebbe ottenuto il rimborso delle anticipazioni; i contribuenti non avrebbero pagato e non venivano neanche compulsati a farlo; gli Enti impositori avrebbero rimborsato la SE.RI.T..

Dai contribuenti, inoltre, non venivano pagate le somme iscritte al ruolo, neanche da parte di quelli che erano reperibili al proprio domicilio, rimasto immutato, ovvero da quelli nei cui confronti il pignoramento sarebbe andato a buon fine.

La SE.RI.T. avrebbe rispettato i dettami normativi della riscossione dei tributi solo per i pagamenti spontaneamente effettuati dai contribuenti e per i pignoramenti mobiliari presso terzi, perché erano nella sostanza attività ineludibili.

Quando si trattava, invece, di verificare se un tributo fosse realmente inesigibile, nessuna attività conforme a legge e convenzione sarebbe stata compiuta.

Oltre al danno erariale come sopra complessivamente quantificato a causa della mancata riscossione, sussisterebbe un ulteriore danno da disservizio da liquidarsi in via equitativa.

L'efficienza della fase della riscossione coattiva sarebbe rimasta compromessa; ne sarebbe disceso un danno non immediatamente monetizzabile, che si può riferire, secondo l'atto introduttivo del giudizio, al corretto funzionamento del sistema economico, dal momento che consentendo ai contribuenti di eludere gli obblighi tributari, si favorisce, nel tempo, il mantenimento di una elevata quota di evasione, oltretutto una rilevante pressione fiscale sui cittadini – contribuenti e sulle imprese che assolvono regolarmente ai propri obblighi fiscali.

Nei confronti della predetta Società di riscossione è stato emesso l'invito ex art.5 del d.l. 15.11.1993, n.453, convertito con modificazioni nella legge 14.01.1994, n.19.

Con le memorie difensive il commissario liquidatore ha eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, la carenza di legittimazione attiva della Procura regionale, la sopravvenuta cessazione della materia del contendere per *factum principis*, la prescrizione della pretesa erariale,

l'infondatezza della domanda nel merito e la totale carenza di prova sulla sussistenza dei fatti asseritamente generatori del danno.

In considerazione della complessità della vicenda e della pendenza di un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica nei confronti degli agenti alla riscossione della SE.RI.T. S.p.a., la Procura, con istanza del 25 giugno 2003, ha chiesto la proroga del termine per il deposito dell'atto di citazione, assentita per giorni 90 (novanta), decorrenti dalla data del 25 luglio 2003.

Sostiene in diritto la Procura regionale sia la sussistenza del danno erariale, sia quella della colpa di rilevante gravità della SE.RI.T. S.p.a. per non avere quest'ultima eseguito i necessari controlli sull'andamento del servizio di riscossione, con particolare riferimento alle modalità dei compiti dei propri agenti alla riscossione, che ove esercitati, avrebbero evitato all'Amministrazione tutte le conseguenze riportate in narrativa.

Le eccezioni avanzate nella memoria difensiva del liquidatore della Società circa la giurisdizione contabile e il potere di agire in giudizio del pubblico ministero presso la Corte dei conti, si appaleserebbero, prive di fondatezza, essendo sufficiente per incardinare la giurisdizione contabile, il maneggio di somme di appartenenza della pubblica amministrazione, situazione questa che non potrebbe essere di certo negata dalla società concessionaria di riscossione dei tributi, con riferimento alla circostanza che la contestazione investe il profilo della corretta riscossione delle entrate.

Il rapporto intercorrente tra l'ente concedente e la Società concessionaria, dovrebbe, poi, essere inquadrato nell'ambito della disciplina della concessione del servizio di riscossione tributi, servizio che, a mente del d.P.R. 28.01.1988, n.43 (Istituzione del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'art.1, comma 1, della legge 4.10.1986, n. 657, poi sostituito e abrogato dal decreto legislativo n. 112 del 13.4.1999, entrato in vigore il 1 luglio 1999), può essere svolto anche da società per azioni con particolari requisiti (art.31, comma 1, lett. C del d.P.R. n.43/1988 e art.2, comma II del decreto legislativo n.112/1999).

Sulla base della richiamata impostazione, la parte attrice sostiene che è indubbio che il concessionario alla riscossione venga a porsi come un vero e proprio organo indiretto della P.A., munito di poteri di organizzazione, gestione ed esecuzione di attività di rilevante interesse pubblico, quale è la riscossione dei tributi.

Conseguentemente, in questa sede, la società concessionaria convenuta deve rispondere del danno erariale di cui trattasi stante il rapporto di servizio con l'amministrazione (Corte dei conti, sezione Veneto, n. sent. 72/02 dell'11.3.2002 e n. 273/2003).

Per quanto attiene, inoltre, all'eccezione sul cd. *factum principis*, la stessa non risulterebbe fondata, dal momento che la domanda di rimborso o di discarico delle quote iscritte nei ruoli e la presentazione di questa domanda non escluderebbe un controllo dell'Amministrazione sulla regolarità della documentazione posta a corredo e sulla diligenza del *modus operandi* del concessionario nell'azione di verifica.

Dai documenti richiamati nel procedimento penale (verbali ispettivi del Ministero delle finanze, relazioni della Guardia di finanza) emergerebbe un quadro "a dir poco caotico e disordinato del modo di effettuare le verifiche sui contribuenti", con la conseguenza che la SE.RI.T. S.p.a. non aveva alcun interesse sia a organizzare in modo ordinato e regolare il lavoro degli agenti alla riscossione, sia a vigilare sui loro comportamenti.

In conseguenza di ciò la società convenuta, avrebbe tratto beneficio dal modo illecito in cui veniva svolta l'attività di riscossione, acquisendo un indebito arricchimento per le spese e i compensi percepiti a fronte di un'attività di riscossione non effettuata.

Anche l'eccezione sulla prescrizione risulterebbe infondata, dal momento che la scoperta del danno per cui si procede, decorrerebbe dalla data in cui la Procura della Repubblica di Teramo ha depositato la richiesta di rinvio a giudizio e, cioè, dall'11 maggio 1999.

In tema di prova del danno per cui si procede, la parte attrice ne sostiene la sussistenza, in quanto accertato con sufficiente attendibilità alla luce dei verbali ispettivi dell'allora Ministero delle finanze e delle relazioni della Guardia di finanza.

La società convenuta si è costituita in giudizio con memoria depositata in data 31 dicembre 2003, eccettuando il difetto di giurisdizione delle Corti dei conti, la carenza di legittimazione del Procuratore regionale, la cessazione della materia del contendere per "*factum principis*", la prescrizione del diritto vantato in giudizio.

Nel merito, ha dedotto la totale carenza del danno erariale, di prova del nesso di causalità tra i fatti e il pregiudizio dedotto in lite nonché l'assoluta inesistenza del dolo o della colpa grave.

Alla pubblica udienza l'avvocato ERMETES ha insistito per il rigetto della domanda attrice in punto di carenza di giurisdizione, alla stregua del precedente costituito dalla sentenza 12 maggio 2000, n. 833 della sezione Toscana (confermata in appello dalla sezione prima centrale).

Il pubblico ministero ha sostenuto la sussistenza della giurisdizione sulla base del rapporto amministrazione-concessionario, così come delineato dalla legge e dalla convenzione.

Nel merito ha confermato le conclusioni di condanna.

Considerato in

DIRITTO

1. In via pregiudiziale viene in rilievo l'eccezione di carenza di giurisdizione della Corte dei conti, formalizzata dalla parte convenuta.

Al riguardo è opportuno premettere che il danno erariale, così come prospettato dalla parte attrice, è costituito dall'ammontare delle entrate non riscosse, in conseguenza di condotte illecite poste in essere dagli ufficiali della riscossione, con l'avallo di alcuni funzionari dell'ente concessionario del servizio esattoriale e dello stesso concessionario.

L'attività illecita consisterebbe essenzialmente, nell'aver fatto risultare l'apparente inesigibilità dei crediti procedendo, alla "redazione a tavolino" di gran parte dei verbali di irreperibilità dei contribuenti ed omettendo, in molti casi, le dovute ricerche dei beni assoggettabili a pignoramento. Sarebbe conseguente emerso – pressoché costantemente – l'apparente infruttuosità delle procedure esecutive.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che la domanda proposta rientri nel novero di quelle la cui cognizione appartiene al Giudice contabile.

Qualunque sia lo strumento giuridico adottato per l'affidamento del servizio esattoriale (contratto o provvedimento amministrativo) e qualunque sia la natura del soggetto affidatario (persona fisica o persona giuridica, ente pubblico o privato), viene in rilievo una tipica situazione in cui quest'ultimo è preposto allo svolgimento di una attività disciplinata da norme di diritto pubblico, esercitando poteri autoritativi propri della pubblica amministrazione.

Ne discende l'instaurarsi di un rapporto funzionale tra concedente e concessionario caratterizzato dalla imputazione della attività gestoria all'ente pubblico concedente, e, quindi, la configurazione di un rapporto di servizio che legittima la soggezione del concessionario alla giurisdizione della Corte dei conti per tutte le fattispecie dannose che traggano origine dal rapporto esattoriale.

Il delineato quadro ermeneutico, del resto, non è contestato dalla parte convenuta.

L'eccezione di carenza di giurisdizione, infatti, è articolata con riferimento alla circostanza, secondo cui, la cognizione del Giudice contabile potrebbe radicarsi soltanto dopo l'esaurimento del contenzioso amministrativo previsto dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 e, cioè, ove venga promossa l'azione prevista dagli articoli 74 e seguenti dello stesso complesso normativo, concernente la valutazione delle domande di rimborso e di discarico delle quote inesigibili.

In sintesi tale giudizio fungerebbe da presupposto processuale del giudizio di responsabilità amministrativa.

Al momento, peraltro, ciò che viene chiesto con l'atto di citazione, altro non sarebbe che la tutela della posizione soggettiva dell'ente impositore, riservata, peraltro, all'amministrazione finanziaria dalla legge e dal rapporto di convenzione.

Tanto premesso osserva il Collegio che la disciplina recata dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, non contiene alcuna disposizione di deroga alle regole generali vigenti in materia di responsabilità amministrativo-contabile, dalle quali chiaramente si evince che l'azione pubblica – affidata alle Procure regionali – non è condizionata dalle determinazioni assunte dall'amministrazione danneggiata.

In effetti, la funzione di salvaguardia dell'interesse pubblico, cui sottende l'affidamento esclusivo dell'azione al pubblico ministero, resterebbe vulnerata, ove l'azione dovesse essere sottoposta a condizioni derivanti dall'esito di verifiche amministrative, non potendosi escludere che una apparente regolarità delle procedure possa comunque annoverare comportamenti illeciti produttivi di danno erariale.

L'eventuale pendenza del procedimento di rimborso e scarico delle quote inesigibili, regolato dal d.P.R. n.43/1988, potrebbe, quindi, assumere rilievo soltanto ai fini della misura del danno erariale, ove si consideri, ad esempio, che le somme per le quali vige l'obbligo del "non riscosso come riscosso" sono state anticipate dall'esattore, il che comporta che il danno divenga concreto ed attuale soltanto quando l'amministrazione finanziaria provveda al rimborso delle somme stesse.

Ma, detta vicenda, non incide sulla giurisdizione della Corte dei conti, quanto, esclusivamente, sul merito della controversia ai fini dell'accertamento della sussistenza del danno e della sua esatta quantificazione.

Per dovere di completezza va, altresì, osservato che la domanda giudiziale è riferita anche al danno da disservizio, rispetto al quale la parte convenuta non ha eccepito la carenza di giurisdizione del giudice adito.

Pur in mancanza di eccezione, il Collegio deve affermare la propria cognizione in ordine a detta pretesa, configurando la stessa, a tutti gli effetti, una domanda correlata a un documento per le pubbliche finanze.

Invero l'affidamento di un servizio pubblico ad un privato, determina l'obbligo per quest'ultimo di adempierlo con correttezza.

L'aver consentito l'elusione dagli obblighi tributari da parte di un consistente numero di contribuenti, favorisce, al contempo, l'evasione fiscale nonché una pressione fiscale maggiore sui contribuenti che adempiono le proprie obbligazioni, i quali, nella sostanza, devono provvedere a pagamenti per tributi più elevati rispetto a quelli cui soggiacerebbero, ove tutti i consociati rispettassero i propri obblighi tributari.

In conclusione, quindi, va affermata la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda proposta dalla Procura regionale.

2. Parimenti infondata si appalesa l'eccezione di carenza di legittimazione dell'attore con riferimento alla mancanza di danno erariale.

Sostiene la parte convenuta che, per i tributi con obbligo del "non riscosso come riscosso", non sarebbe profilabile alcun danno in quanto anche nel caso di rimborso illegittimo, l'amministrazione conserverebbe il corrispondente diritto di credito.

Per i tributi per i quali vige la regola del "semplice scosso", l'ente impositore, in caso di diniego di scarico, maturerebbe un diritto di credito, pari all'ammontare dei tributi, nei confronti del concessionario.

Al riguardo osserva il Collegio che l'eccezione, così come formulata, non incide sulla legittimazione dell'attore e, quindi, sui presupposti che lo abilitano a vantare in giudizio il suo diritto di credito, ma, al contrario, sulla esistenza o meno del pregiudizio erariale, questione che concerne il merito della controversia.

Le considerazioni estese al paragrafo 1, inoltre, sono sufficienti a demolire l'impianto difensivo prospettato con la presente eccezione che, quindi, va disattesa.

3. Altresì infondata risulta l'eccezione di cessazione della materia del contendere, in ragione dell'annullamento disposto dalla legge dei ruoli resi esecutivi prima del 31 dicembre 1994 e non riscossi.

In proposito è sufficiente considerare che il danno di cui è controversia, discende da una attività ritenuta attuata in frode dell'amministrazione, per cui ben può essere vantata la pretesa erariale, pur in presenza di tempestive domande di scarico presentate in conformità alla normativa recata dall'art. 36 del d.lgs. 25 febbraio 1999, n. 46, e successive modificazioni e integrazioni.

4. Anche l'eccezione di prescrizione della pretesa dedotta in giudizio, va disattesa.

In controversia viene in rilievo un comportamento da parte degli uffici della riscossione, attuato con artifici e raggiri, e, quindi con occultamento doloso del danno.

Orbene, in tale evenienza, il diritto al risarcimento del danno può essere fatto valere solo dal momento della sua scoperta, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, così come sostituito dall'art. 3, comma 1, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Avuto riguardo alla indicata normativa, la pretesa dedotta in giudizio appare tempestiva, tenuto conto che solo con la richiesta del decreto che dispone il giudizio (emesso in data 11 maggio 1999), l'amministrazione ha potuto appurare la truffa ordita nei propri confronti.

5. Nel merito, ai fini della definizione della controversia, è necessario acquisire gli atti inerenti alla vicenda penale, come descritti in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo

RESPINGE

- l'eccezione di carenza di giurisdizione della Corte dei conti;
- l'eccezione di carenza di legittimazione della Procura regionale;
- l'eccezione di cessazione della materia del contendere;
- l'eccezione di prescrizione.

DISPONE

che a cura della segreteria della sezione siano acquisiti gli atti del procedimento penale n.209/95 R.G.N.R. presso il tribunale di Teramo, promosso nei confronti di dipendenti della società S.E.R.I.T S.p.A, formati successivamente alla data del 15 ottobre 1999 nonché ove emessa la relativa sentenza;

FISSA

per la prosecuzione del giudizio l'udienza del 09/03/2005

MANDA

alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Sentenza n. 928 del 2004
(Danno all'immagine della Pubblica amministrazione)

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la Liguria

Presidente: M. D'Antino - Relatore: T. Salamone

FATTO

Con atto di citazione depositato il 18 marzo 2003, regolarmente notificato, il Procuratore regionale presso questa Sezione, ha convenuto in giudizio i signori C.D., G.G., P.D. e C.N. per sentirli condannare, in solido tra loro, al risarcimento in favore dell'Erario del danno determinato nella somma di euro 51.645,68, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Sulla base dell'esposizione fatta dal Pubblico Ministero e della documentazione acquisita agli atti, C.D., C.N., G.G. e P.D., venivano imputati del reato, di cui agli artt. 110 e 317 c.p. (concussione), perché, quali militari della Guardia di Finanza, incaricati di una verifica generale nei confronti delle società *omissis* S.p.a., in concorso tra loro, abusando della loro qualità e dei loro poteri, inducevano L. Ilario a dare loro indebitamente la somma di L. 50.000.000 (fatto accaduto a Genova nell'ottobre del 1990).

Con sentenza n. 1980/2001 del 9/8/2001 il Tribunale di Genova I Sezione Penale, ritenuta la corruzione (art. 319 c.p.) e concesse le circostanze attenuanti generiche, dichiarava non doversi procedere nei confronti dei primi due per intervenuta prescrizione, mentre condannava il G. e il P. per lo stesso reato, non ritenendo concedibili le attenuanti generiche.

Il Procuratore regionale ravvisata, in esito alla esperita istruttoria, la sussistenza di sufficienti elementi per una imputazione di responsabilità amministrativa nei confronti dei predetti C., G., P. e C. e ritenute prive di fondamento le controdeduzioni svolte dai medesimi, a seguito di rituali contestazioni degli addebiti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, li ha convenuti per l'odierno giudizio per sentirli condannare alla rifusione in favore dell'Erario del danno determinato nella somma di euro 51.645,68, pari a lire 100.000.000 (centomilioni) oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

L'Organo requirente ha determinato tale importo complessivo, tenendo conto del danno patrimoniale derivante da mancate entrate tributarie, in misura almeno uguale a quella della tangente percepita di euro 25.822,84, pari a lire 50.000.000, e del danno non patrimoniale, quantificato nella stessa misura, per la lesione dell'immagine della P.A. causata dalla percezione della tangente.

Sotto il primo profilo, assume il requirente costituire dato di comune esperienza, deducibile dall'art. 2727 c.c., che il contribuente è indotto all'indebito versamento di denaro dalla prospettiva di evitare un maggiore esborso derivante dall'accertamento di obbligazioni tributarie di superiore importo.

Quanto ai profili non patrimoniali, lo stesso osserva che la tangente costituisce anche danno non patrimoniale per la lesione dell'immagine della P.A. da essa causata. Infatti, il prestigio del soggetto pubblico è pregiudicato dalla risonanza e dalla diffusione dei fatti illeciti, specie ove questi sfocino (come nella specie) in processi penali per fatti di corruzione o di concussione (cd. *strepitus fori*). Tale grave perdita di prestigio, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (Cass. S.U. n. 5668/97).

Osserva al riguardo che la lesione del bene giuridico "immagine" si realizza e coincide con il grave comportamento illecito in cui la stessa si sostanzia (cd. "danno - evento") e va valutata in considerazione della gravità dei fatti addebitati (nella specie connotati dall'elemento psicologico del dolo); del profilo soggettivo (l'appartenenza dei convenuti al Corpo della Guardia di Finanza); nonché della risonanza negativa suscitata presso l'opinione pubblica dagli episodi di corruzione o concussione, cui i militari hanno preso parte.

A supporto probatorio dei fatti addebitati ai convenuti, l'accusa ha prodotto, tra l'altro, stralci dei verbali del procedimento penale contenenti: dichiarazioni rese al Pubblico Ministero nel corso delle indagini preliminari da L. I. (in data 15/03/1997 e in data 9/02/1998); dichiarazioni confessorie rese in dibattimento dagli imputati P., C. e C. all'udienza del 13/12/2000; dichiarazione rese, all'udienza del 4/4/2001, dall'imputato G. ed accertamenti bancari svolti nei confronti dei convenuti.

Da detti atti risulterebbe provato ad avviso del Procuratore regionale il fatto dell'avvenuta percezione di una "tangente" di lire 50.000.000.

I signori P.D. e C.D. si sono costituiti in data 24 maggio 2004, a mezzo dell'avv. Ardo Arzeni, il quale ha depositato due comparse di contenuto analogo.

I convenuti pur ammettendo una responsabilità in ordine ai fatti contestati, responsabilità che, a loro avviso, deve essere limitata alla mera leggerezza rappresentata dall'accettazione di una spontanea elargizione in danaro a verifica ultimata, sostengono che l'ipotesi di danno contestata - da mancate entrate - non è sorretta da alcun elemento probatorio.

Detto danno sarebbe, anzi, escluso dalle stesse risultanze del procedimento penale, le quali comproverebbero l'effettività e la correttezza della verifica effettuata nel periodo dal 3/7 al 3/10/1990 presso la società *omissis* S.p.a., nonché dal raffronto tra la contabilità degli esercizi verificati ed i verbali della verifica, dai quali risulterebbero recuperati a tassazione importi per complessive lire 257.633.812 e proposte pene pecuniarie per irregolare tenuta del registro dei beni ammortizzabili, omessa ritenuta d'acconto e violazioni in materia di IVA (sottofatturazioni per lire 144.800.000). Sottolineano inoltre che la dottrina e la giurisprudenza contabile non ritengono sufficiente a dimostrare l'esistenza di un danno per la Pubblica Amministrazione la circostanza che il pubblico funzionario abbia percepito somme a titolo di tangente.

In assenza di specifica prova rigorosa (nella specie non fornita), non sarebbe possibile affermare la sussistenza di un danno patrimoniale da mancate entrate tributarie.

Con riferimento alla somma contestata a titolo di danno all'immagine, osservano che tale danno deve essere ricondotto nell'ambito della responsabilità patrimoniale vera e propria, in quanto la perdita di prestigio si risolve nel concreto pregiudizio economico derivante dai maggiori costi che l'ente è chiamato a sostenere per ripristinare la sua dignità e credibilità nell'opinione pubblica.

Tale danno deve essere allegato, quantificato e dimostrato, non potendo essere implicito o presunto in conseguenza del risalto dato alla vicenda penale.

Ciò premesso, deducono che le notizie, cui viene fatto riferimento, sarebbero smentite, in larga parte, dagli stessi atti penali e rilevano l'assenza di concreti agganci e parametri obiettivi cui riferire il preteso danno morale, la cui sussistenza, lungi dal risultare comprovata, sarebbe nella specie soltanto ipotizzata.

Così concludono:

- in via preliminare: rinviare e/o sospendere il presente giudizio sino all'esito del pendente processo di appello avverso la sentenza del Tribunale penale di Genova, posta a base dell'atto introduttivo del giudizio;
- in via istruttoria: disporre l'acquisizione di tutti i verbali di verifica e di constatazione relativi alle operazioni per cui è causa, nonché la contabilità dell'Azienda verificata, richiedendo all'occorrenza, alla competente Agenzia delle Entrate, informativa in merito alle imposte effettivamente pagate dall'Azienda medesima;

- in via principale: respingere in quanto infondate e, comunque, non provate, le domande tutte proposte dalla Procura regionale nei confronti dei convenuti;
- In via subordinata: escludere la sussistenza di un danno “da mancate entrate tributarie” asseritamente subito dall’Amministrazione finanziaria in quanto insussistente e, comunque, non provato, riducendo l’ammontare della pretesa relativa all’ipotizzato danno all’immagine della P.A. alla luce delle restituzioni *medio tempore* spontaneamente operate dai conchiudenti.

In ogni caso, per l’eventualità in cui dovesse, comunque, ritenersi sussistente un residuo margine di responsabilità dell’inquisito per il danno erariale ipotizzato, ridurre l’addebito alla luce degli elementi di cui *infra*, sussistendo nella fattispecie tutti i presupposti per l’esercizio del potere riduttivo, di cui all’art. 52 del 12.7.1934, n. 1214.

In data 28 maggio 2004 si è costituito, a mezzo degli avv.ti Pier Giorgio Pizzorni e Cristina Pizzorni, il C..

Lo stesso respinge, anzitutto, l’addebitata responsabilità sia in ordine all’*an*, sia in ordine al *quantum*.

Contesta l’equiparazione presuntiva tra ammontare del danno ed importo della tangente, e la mancata valutazione delle imposte recuperate a seguito della verifica “*de quo*”.

A tal fine formula istanza per l’acquisizione dei verbali della verifica, degli atti di accertamento e delle imposte effettivamente pagate.

Mancherebbe in ogni caso specifica e rigorosa prova in ordine al danno contestato.

Eccepisce, altresì, che il Procuratore regionale non ha tenuto conto delle restituzioni e dei risarcimenti frattanto effettuati da tutti i convenuti.

Quanto alla responsabilità contestata come “danno all’immagine”, sostiene che tale voce di danno è configurabile soltanto se sia data prova dell’effettiva erogazione di una spesa per il ripristino dei beni immateriali lesi. Nel caso di specie, nessuna prova è stata data in tal senso.

Ravvisa, inoltre, l’opportunità di sospendere il giudizio sino alla decisione della Corte di appello di Genova, presso cui è stata appellata la sentenza penale posta a base dell’atto introduttivo del presente giudizio.

Conclude, pertanto, chiedendo:

- in via preliminare: sospendere il giudizio fino all’esito del pendente processo di appello relativo alla sentenza del Tribunale penale di Genova;

- in via istruttoria: disporre l’acquisizione agli atti di tutti i verbali di verifica e di constatazione relativi alle operazioni per cui è causa, e della contabilità dell’Azienda verificata, nonché degli atti di accertamento e delle imposte effettivamente pagate da tale Azienda, disponendo altresì le più opportune informative – *ex art. 213 c.p.c.* – presso l’Ufficio Amministrazione della Guardia di Finanza di Genova e presso l’INPDAP di Genova in relazione alle trattenute effettuate a fronte degli asseriti accertandi danni di cui è causa;

- in ogni caso, respingere in quanto inammissibili, infondate e, comunque, non provate, le domande tutte proposte dalla Procura regionale nei confronti dello stesso;

- in via subordinata: escludere la sussistenza di un danno “da mancate entrate tributarie” asseritamente subito dall’Amministrazione finanziaria in quanto insussistente e, comunque, non provato; ridurre in ogni caso l’ammontare della pretesa relativa all’ipotizzato danno alla P.A., alla luce delle restituzioni *medio tempore* operate dal conchiudente, determinando gli eventuali conguagli a favore del conchiudente stesso.

Infine, per l’eventualità in cui dovesse, comunque, ritenersi sussistente un residuo margine di responsabilità dell’inquisito per il danno erariale ipotizzato, ridurre l’addebito alla luce degli elementi di cui *infra*, sussistendo, nella fattispecie, tutti i presupposti per l’esercizio del potere riduttivo di cui all’art. 52 del t.u. 12.7.1934, n. 1214.

In data 20 maggio 2004 si è anche costituito il G., a mezzo degli avv.ti Gianfranco Ferraris e Raffaella Rubino, i quali hanno depositato memoria.

Lo stesso, premesso che la tangente non costituisce di per sé sicura prova di un corrispondente danno per lo Stato, lamenta in particolare il mancato adempimento da parte del Procuratore Regionale dell'onere di fornire concreti elementi circa l'effettiva sussistenza e quantificazione del danno a lui ascritto.

Detto danno sarebbe, anzi, escluso dalle risultanze del procedimento penale, le quali comproverebbero l'effettività e la correttezza della verifica, stante che la stessa sentenza avrebbe sottolineato che il L. si determinò al pagamento non per un accertamento benevolo inteso a lasciare sommerse le irregolarità, bensì per una verifica "veloce" che non recasse ostacolo al normale andamento dell'attività aziendale.

Con riferimento alla somma contestata a titolo di danno all'immagine, osserva che anche tale voce di danno va dimostrata mediante le spese effettivamente erogate o programmate per il ristoro dell'immagine; detta dimostrazione nella specie non sarebbe stata fornita dal Procuratore Regionale.

Tale danno deve infatti essere allegato, quantificato e dimostrato, non potendo essere implicito o presunto in conseguenza del risalto dato alla vicenda penale; mancano, infatti, concreti agganci e parametri obiettivi cui riferire il preteso danno morale, la cui sussistenza, lungi dal risultare comprovata, sarebbe nella specie soltanto ipotizzata.

In conclusione chiede:

A) In via principale la reiezione della domanda del Procuratore Regionale perché infondata in fatto e in diritto in relazione ad entrambi i profili di danno (patrimoniale e non patrimoniale) protestati.

B) In via subordinata, stante la mancata prova in ordine alla quantificazione e sussistenza del danno patrimoniale diretto, contenere l'obbligazione del G. al solo danno all'immagine, nei limiti in cui la lesione di detto bene dovesse ritenersi dimostrata, correlando la relativa condanna alla sola quota parte di responsabilità riconducibile al medesimo, in misura comunque minimale – facendo riferimento al G. solo tre dei trentasette articoli di stampa prodotti dall'Accusa e per episodi diversi da quello in discussione - rispetto a quella dei marescialli coimputati.

C) In via di ulteriore e gradato subordine, per la sola ipotesi che questa Corte dovesse pervenire ad una pronuncia di condanna, operare l'esercizio del potere riduttivo della sanzione, tenendo in ogni caso in considerazione le somme già spontaneamente restituite all'amministrazione.

D) Con vittoria, per il caso di soccombenza del Procuratore Regionale, degli onorari e spese di causa.

In via istruttoria, fa istanza di richiesta di acquisizione presso il Comando Regionale competente del foglio matricolare e dello stato di servizi del G..

All'odierna pubblica udienza, gli avv.ti Ferraris e Rubino per il G., l'avv. Pier Giorgio Pizzorni per il C. e l'avv. Arzeni per il C. e per il P., dopo aver chiesto preliminarmente la sospensione del giudizio fino alla conclusione del processo penale di appello, hanno illustrato le argomentazioni di merito svolte negli atti scritti, ribadendo le conclusioni precedentemente assunte.

Il Pubblico Ministero, nel suo intervento orale, ha ribadito che, sulla base delle produzioni effettuate e delle argomentazioni svolte in citazione, sono stati provati tanto la dazione che il danno in ogni sua componente. Ha, quindi, sottolineato l'inutilità di controllare gli atti della verifica, dal momento che, ai fini del giudizio, è rilevante non ciò che è stato accertato, ma ciò che è stato omissso; inoltre, non ritiene possibile ripetere oggi la verifica per trovare le omissioni.

Ha concluso con la richiesta di condanna in solido dei convenuti.

Considerato in

DIRITTO

Pregiudizialmente occorre esaminare la richiesta avanzata da tutti i convenuti di sospensione del giudizio fino all'esito del processo penale di appello pendente per gli stessi fatti su cui si fonda il presente giudizio di responsabilità amministrativa.

Al riguardo, si osserva che nel nostro ordinamento vige ormai il principio della separatezza ed autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale, atteso che il nuovo codice di procedura penale del 1988 non ha riprodotto l'art. 3 del codice precedente, che, ispirandosi al diverso principio dell'unità della giurisdizione e della prevalenza del giudizio penale su quello contabile, prevedeva l'obbligo di sospensione di quest'ultimo ove la cognizione del reato influisse sulla definizione della controversia.

Di conseguenza, esclusa la sussistenza di un obbligo di sospensione del processo contabile, ai sensi degli artt. 75, terzo comma, c.p.p. e 295 c.p.c. e non essendovi particolari esigenze istruttorie, che pure potrebbero giustificare la sospensione facoltativa del processo, la proposta istanza di sospensione del giudizio va respinta.

Passando al merito, il Requirente imputa ai convenuti di avere percepito, in occasione della verifica fiscale effettuata nei confronti della società *omissis* S.p.a., una "tangente" di lire 50.000.000, al fine di favorire la stessa, così cagionando all'Erario sia un danno patrimoniale per minori entrate tributarie, quantificato in misura almeno pari a quella della tangente percepita, sia un danno "non patrimoniale" conseguente alla lesione dell'immagine della P.A., quantificato nella stessa misura in relazione al costo sostenuto o da sostenere per il ripristino del prestigio e dell'immagine dello Stato.

La pretesa risarcitoria fatta valere nel presente giudizio trae origine da uno degli episodi delittuosi oggetto del procedimento penale, definito in primo grado con la sentenza n. 1980/2001, depositata il 9.8.2001, per il quale il Tribunale di Genova, I Sezione Penale, ritenuta la corruzione e concesse le circostanze attenuanti generiche, ha dichiarato non doversi procedere nei confronti dei primi due per intervenuta prescrizione, mentre ha condannato il G. e il P. per lo stesso reato, non ritenendo concedibili le attenuanti generiche.

La prova del fatto corruttivo la si rinviene innanzi tutto nelle dichiarazioni rese al Pubblico Ministero nel corso delle indagini preliminari dal signor L. Ilario, amministratore unico e socio di maggioranza della "*omissis* S.p.a".

Lo stesso dichiarava infatti al P.M., in data 19 marzo 1997 e in data 9 febbraio 1998, di aver provveduto, in epoca prossima alla conclusione della verifica che aveva riguardato la suddetta società nel periodo dal 3.7.1990 al 3.10.1990, a consegnare personalmente al C. una busta gialla contenente la somma di lire 50.000.000 in banconote da lire 100.000.

L'accordo sull'importo della dazione venne raggiunto dopo una trattativa tra lo stesso ed il C., a seguito di una richiesta iniziale di quest'ultimo che il L. ricordava di lire 150.000.000, poi ridotta a lire 50.000.000.

Il medesimo precisava che evidentemente il C. si era accorto che l'Azienda "era floridissima, aveva molto lavoro e finanziariamente era molto capitalizzata"; inoltre, "tra crediti e magazzino avrà avuto un attivo di sette miliardi".

Il L. sottolineava, altresì, che nel corso della verifica gli era stato detto che se voleva "evitare che la verifica si protraesse a lungo e che fossero presi in considerazione anche altri anni precedenti, con ulteriori possibilità di rilievi" avrebbe dovuto pagare..." e proseguiva dichiarando che "pur non avendo troppo da temere dalla verifica in questione" decise "di accettare la richiesta di pagamento sostanzialmente per "quieto vivere"

La somma consegnata di lire 50 milioni faceva parte di un maggiore prelievo di lire 130 milioni fatto dallo stesso da un conto corrente della società, a titolo di compenso aziendale (il prelievo e la dichiarazione nel 740 sono state documentati in sede penale).

Il prelievo fu maggiore della somma poi consegnata per avere un margine di manovra nella trattativa; ricordava, infatti, di aver diviso i soldi in due buste, una di cinquanta milioni ed una di 80 milioni, sì che se non fosse riuscito a fargli accettare i 50 milioni avrebbe consegnato la busta con gli ottanta o anche tutte e due.

Tali dichiarazioni molto circostanziate trovano riscontro quanto all'avvenuta dazione della somma in questione nelle dichiarazioni rese, nell'udienza dibattimentale del 13 dicembre 2000, dal C., il quale ammetteva di avere ricevuto verso la fine della verifica la somma di lire 50 milioni dal L., somma che fu divisa di comune accordo con il C. ed il P. in cinque parti, tre per loro sottufficiali e due per il colonnello R., comandante del Gruppo, e per il maggiore G., comandante della Sezione e direttore della verifica, provvedendo personalmente a consegnarla agli ultimi due. Pur non ricordando "se era la prima, la seconda volta o la", precisava di non avere avuto timori che gli ufficiali lo potessero denunciare.

Il C. ed il P. confermavano in dibattimento quanto asserito dal C.. Anche il G., da parte sua, confermava di aver ricevuto nel proprio ufficio dopo la verifica dal maresciallo C. una somma sui dieci milioni.

Dette dichiarazioni autoaccusatorie - rese nel contesto di più ampie ammissioni relative ad una pluralità di fatti delittuosi che hanno consentito di accertare in sede penale l'esistenza di diffusi e sistematici episodi di corruzione nell'attività del Gruppo di sezioni speciali incaricate delle verifiche fiscali - danno piena prova dell'avvenuta percezione da parte di tutti i convenuti di una "tangente", la quale può fondatamente ritenersi accertata nella somma di lire 50.000.000.

Ciò posto, per quanto attiene al primo profilo di danno (da mancate entrate tributarie), che il Requirente ha contestato nella stessa misura della somma indebitamente percepita, il Collegio condivide le argomentazioni accusatorie svolte dal medesimo in ordine alla sussistenza di un danno patrimoniale per l'Amministrazione, rappresentato dalle minori entrate connesse all'avvenuta percezione della tangente.

La prova di tale danno è "*ictu oculi*" rinvenibile nella struttura sinallagmatica del patto corruttivo, accertato in sede penale ed autonomamente riscontrato da questo giudice.

Ai sensi dell'art. 319 c.p., la dazione del danaro o di altra utilità, rappresenta, infatti, per il pubblico ufficiale il corrispettivo della omissione o del ritardo di un atto del suo ufficio, ovvero del compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio.

E nella specie, trattandosi di dazione illecita avvenuta in occasione di un controllo fiscale, la controprestazione non poteva che riguardare l'omissione di rilievi, con conseguente perdita di entrate di dimensioni realisticamente ben più elevate della somma percepita, perché solo la prospettiva di un consistente vantaggio indebito può indurre un imprenditore - o chi agisce per suo conto - ad assumersi i rischi connessi con il compimento di atti delittuosi, che diversamente sarebbero privi, non solo di giustificazione economica, ma anche di qualsiasi plausibile ragione.

Tale orientamento risulta peraltro seguito dalla quasi totalità della giurisprudenza delle Sezioni centrali di appello di questa Corte, e condiviso dalla stessa Corte di cassazione (Cass., Sezioni unite, sent. n. 98 del 4.4.2000).

Né ritiene il Collegio di poter condividere l'affermata natura di mera liberalità della "dazione", la quale non avrebbe minimamente condizionato l'esito della verifica.

Anche a voler prescindere dalla considerazione che l'accoglimento di siffatta tesi negherebbe l'esistenza del patto corruttivo, accertato dal giudice penale e riscontrato in questa sede (la corruzione fiscale è fonte di danno per l'Erario per definizione, ex art. 319 c.p.), quella che viene qualificata come semplice "regalia" - sollecitata, promessa o anche semplicemente attesa - per il

corretto comportamento tenuto, per l'abbreviazione dei tempi della verifica, come già diffusamente evidenziato da questa stessa Sezione, non può non rappresentare un gravissimo elemento di turbativa del regolare andamento della verifica fiscale, in quanto altera e distorce il normale sviluppo dell'attività di indagine e di controllo (Sez. Giurisd. Liguria, sent. n. 956 dell'11 dicembre 2001).

Non è, infatti, dubitabile che vi sia in chi ha ricevuto, sta per ricevere o comunque si aspetta un compenso, una compiacente predisposizione a tollerare o far finta di non vedere ciò che in una situazione di liceità noterebbe.

La rappresentazione del funzionario che, sebbene solleciti o accetti regali (i quali, anche nei casi meno eclatanti, rappresentano comunque multipli del suo stipendio), pur tuttavia assolve ai propri doveri istituzionali senza alcun condizionamento e con particolare severità, per quanto ricorrente nelle argomentazioni difensive dei convenuti in processi come quello che ci occupa, non è altro che un artificio difensivo assolutamente avulso dalla realtà ed in insanabile contrasto con i più elementari principi della logica prima ancora che del diritto.

E' comunque certo che, nel caso di specie, come pure in tutti gli altri episodi corruttivi oggetto della sentenza penale, la verifica riguardò soltanto due esercizi. I finanziari non ritennero, infatti, in nessun caso di estendere i propri controlli agli ultimi cinque esercizi, relativamente ai quali veniva acquisita l'intera documentazione fiscale all'inizio della verifica proprio in vista di tale evenienza.

Appare significativo in merito quanto dichiarato dal L. al P.M. il 19 marzo 1987 "...mi è stato detto che se volevo evitare che la verifica si protraesse a lungo e che fossero presi in considerazione anche altri anni precedenti avrei dovuto pagare.....".

Proprio sulla base di questa e di altre dichiarazioni di contenuto analogo nella sentenza penale si afferma che l'amministratore della società si determinò ad effettuare la dazione di danaro "...per realizzare il proprio personale interesse che nella specie era quello di avere una verifica addomesticata e veloce", considerazione, quest'ultima, che ben esprime la connessione logica esistente tra rapidità della verifica ed attenuato rigore della stessa.

In tale contesto, l'accoglimento del principio sotteso all'eccezione di mancanza della specifica prova dei rilievi omessi dai finanziari finirebbe certamente per assicurare la totale irresponsabilità sotto il profilo patrimoniale a corrotti e concussori.

Occorre, infatti, tener presente che la verifica fiscale generale, oltre a presentare aspetti di evidente discrezionalità in ordine alla sua conduzione, non consiste nel controllo di situazioni contabili ben circoscritte e verificabili con una procedura standardizzata, che, se correttamente eseguita, non può che condurre ad un risultato certo ed univoco.

La contabilità di un operatore economico, anche di medie dimensioni, è un documento composito, articolato in conti e sottoconti, rappresentativo di situazioni contabili atipiche e differenziate - riassuntivo di una notevole massa documentale - alla cui redazione partecipano uffici contabili, talora di notevoli dimensioni, sotto la direzione di professionisti esperti in materia ragionieristica, contabile e fiscale, e, come acutamente già rilevato (Corte dei conti, Sezione I di Appello n. 96 del 25.3.2002), "nelle sue pieghe la violazione di legge può annidarsi in atti non tipici, o essere mascherata sotto molteplici artifici", per cui l'evasione e l'elusione possono essere scoperte solo grazie alle capacità professionali dei verificatori, alla loro correttezza, nonché all'intuizione ed alla sagacia degli stessi.

Non è, pertanto, ipotizzabile che la ripetizione della verifica in un momento successivo possa consentire di evidenziare con attendibile valore probatorio le specifiche violazioni della legge fiscale dolosamente non rilevate dai militari infedeli; è anzi probabile che la stessa verifica compiuta in tempi diversi e in diverso contesto dai medesimi funzionari dia luogo a rilievi in tutto o in parte diversi, donde la rilevanza pregnante, ai fini che ci occupano, dell'effetto distorsivo conseguente al perseguimento di un interesse illecito personale, che solo in ipotesi di scuola o curialesche può non essere in conflitto con quello pubblico.

D'altra parte, la tesi della mancanza di danno risulta contrastare anche con gli accertamenti fatti e le decisioni prese in sede penale, atteso che quel giudice, nell'accertare l'intervenuta prescrizione, ha ritenuto la sussistenza del reato di corruzione propria, cioè per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.).

Neppure possono avere qualche valore, ai fini della decisione da assumere, i rilievi effettuati ed i recuperi operati, in quanto gli stessi, per le ragioni diffusamente suesposte, appaiono ininfluenti, rilevando, nella specie, non ciò che è stato scritto a verbale o accertato, ma ciò che è stato omesso.

Di conseguenza, deve essere respinta la richiesta istruttoria di acquisizione dell'intera documentazione fiscale (verbali di verifica, accertamenti di imposte), nonché della contabilità dell'Azienda verificata, in quanto irrilevante ai fini del decidere.

Parimenti deve essere respinta la richiesta di indagini presso la Guardia di Finanza e presso l'INPDAP in considerazione del fatto che, ai fini dell'eventuale compensazione, l'accertamento delle somme trattenute rileva solo nella successiva fase dell'esecuzione.

Alla luce delle considerazioni svolte, essendo impossibile e, comunque, estremamente difficoltoso pervenire alla esatta individuazione dell'ammontare del pregiudizio patrimoniale, certo solo nella sua ontologica esistenza, il Collegio, seguendo un criterio di massima moderazione e di "favor" verso i responsabili, ritiene che lo stesso possa essere determinato in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., nella somma di euro 25.823,00 (venticinquemilaottocentoventitre/00), pari a lire 50.000.000 (cinquantamiloni).

In merito alle modalità seguite nella quantificazione di tale voce di danno, pur nella consapevolezza della inadeguatezza (per difetto) della tangente ad esprimerlo, questo giudice ritiene, comunque, di dover sottolineare che, in sede di determinazione equitativa dello stesso, la "tangente" non può non assumere una posizione centrale tra i parametri di riferimento, in quanto rappresenta il prezzo dei vantaggi che il corruttore si ripromette di ottenere e che il percettore è disposto a fargli conseguire.

Passando, poi, alla richiesta del danno "non patrimoniale", conseguente alla lesione dell'immagine ed alla perdita di prestigio della Pubblica Amministrazione, che il Requirente, nella specie, configura come danno aggiuntivo prodotto dalla medesima condotta (percezione della "tangente") causativa del danno patrimoniale, va sottolineato che la Suprema Corte di Cassazione ha ripetutamente chiarito che il danno risarcibile, rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti, non è ravvisabile esclusivamente in una "diminuzione patrimoniale", già verificatasi, ma comprende anche i maggiori costi che la pubblica amministrazione sia eventualmente chiamata a sopportare (Cass. Civ. SS.UU. sentenze n. 3970 del 1993, n. 5668 del 25.6.1997, n. 744 del 25.10.1999 e n. 98 del 4.4.2000).

Sulla base del riferito orientamento della Suprema Corte, deve, pertanto, essere 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. La Cassazione, nel riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, ha, infatti, evidenziato che non vanno considerati esclusivamente i costi sostenuti ma anche quelli futuri ed eventuali, senza che sia necessario fornire la prova concreta delle spese effettuate (in tal senso, tra le tante, Sez. Giurisd. Piemonte n. 935 e 937/2000; Sez. Terza Giurisd. d'Appello n. 279-A/2001; Sez. Prima Giurisd. d'Appello n. 16-A e 48-A/2002).

D'altra parte, non sembra possa dubitarsi che qualsiasi danno inferto ad un bene, sia esso materiale che immateriale, abbia carattere di certezza, concretezza ed attualità anche se non prontamente riparato o ripristinato; diversamente opinando, dovrebbe, ad esempio, ritenersi che il grave danneggiamento subito da una autovettura diviene certo, concreto e attuale per il suo proprietario solo quando questo la ripara o la sostituisce (Corte Conti, Sez. Giurisd. Liguria n. 164/R del 28 aprile 2000).

Per la stessa giurisprudenza civile è, peraltro, pacifico che la parte danneggiata non ha neppure l'obbligo di impiegare la somma avuta a titolo di risarcimento per effettuare le riparazioni necessarie (Cass. Civ., Sez. III, n. 2402 del 4.3.1998).

Inoltre, in tema di danno c.d. "non patrimoniale" relativo alla lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione, la giurisprudenza più recente della Corte dei conti ha precisato che il danno all'immagine ed al prestigio - nozione originariamente elaborata dal giudice civile con riferimento alla sfera giuridica della persona fisica e successivamente estesa alla persona giuridica privata ed ancor più alla persona giuridica pubblica - 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).

L'evento dannoso, si afferma, "non è più 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 e che pertanto assurgono a beni giuridici la cui lesione può essere risarcibile se è suscettibile di valutazione economica" (Corte Conti, Sez. I d'Appello, n. 64/2002/A del 5.3.2002).

Ciò non vuol dire, però, che sia sufficiente la mera potenzialità lesiva del fatto, in quanto è necessario che sia provata l'effettiva lesione dell'immagine del soggetto pubblico che si assume danneggiato, ma, una volta accertata la lesione, il danno è comunque presente e deve essere risarcito in considerazione della concreta dimensione della lesione stessa, da valutare in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., non essendo possibile l'esatta determinazione dell'ammontare di un danno di tale natura.

Ciò posto, nel caso di specie, non può revocarsi in dubbio che i comportamenti delittuosi tenuti dai convenuti abbiano prodotto, oltre che un danno da mancate entrate tributarie, anche un gravissimo pregiudizio all'immagine ed al prestigio del Corpo della Guardia di Finanza, in particolare, e dell'Amministrazione finanziaria, in generale.

E la dimensione di tale danno è rinvenibile nella gravità in sé dell'episodio criminoso su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi; nel clamore suscitato dall'arresto di ufficiali e sottufficiali del Corpo della Guardia di Finanza, cui è istituzionalmente demandata la vigilanza sulla corretta osservanza degli obblighi tributari da parte dei cittadini (l'accusa ha prodotto ben 37 articoli di stampa); nel fatto che lo stesso si inseriva in un sistema di illegalità diffusa (come risulta dalla ripetitività degli episodi delittuosi oggetto dello stesso processo penale posto a base del presente giudizio e di altri casi di corruzione, di cui questo giudice si è occupato e dovrà occuparsi, essendo numerosi i giudizi pendenti).

Né appare rilevante, contrariamente a quanto eccepito dal G., quante volte la stampa abbia menzionato i singoli autori dell'illecito penale, in quanto ciò che viene in considerazione nell'ipotesi di danno considerata non è l'immagine degli stessi, ma l'immagine ed il prestigio dell'Amministrazione, alla cui lesione ciascuno ha concorso con la propria condotta.

E', dunque, certo che in presenza del grave episodio delittuoso di cui trattasi, l'Amministrazione ha dovuto e dovrà affrontare le spese necessarie per il ripristino della propria immagine; in particolare, ha dovuto procedere alla riorganizzazione del servizio, sostituendo i funzionari infedeli con i notevoli costi connessi alla formazione di nuove professionalità. Ma, soprattutto, ha sopportato e dovrà sopportare maggiori costi a causa delle accresciute esigenze di repressione: la propalazione nell'opinione pubblica di tali gravi fatti delittuosi, ha concorso certamente ad ingenerare nei cittadini il convincimento che si possa agevolmente "rimediare" ad eventuali inosservanze degli obblighi fiscali, grazie ad illeciti pagamenti ai funzionari chiamati a controllarne il rispetto.

Infine, l'esistenza del danno collegato alla perdita di prestigio dell'Amministrazione, in un settore delicato ed essenziale per lo Stato, quale quello della fiscalità, in larga parte basato sull'autotassazione e, quindi, sul rapporto fiduciario con i cittadini, è facilmente intuibile nella sua gravità, anche se non esattamente quantificabile nel suo preciso ammontare.

Di conseguenza, il grave nocumento inferto all'immagine dell'Amministrazione, sulla base dei suindicati elementi di valutabilità economica dello stesso, viene determinato dalla Sezione equitativamente, ai sensi dell'art. 1226 c.c., in euro 12.911,50 (dodicimilanovecentoundici/50), - pari a lire 25.000.000 - comprensive di rivalutazione monetaria.

Ciò posto, attesa la sussistenza di tutti i requisiti necessari per l'affermazione della responsabilità dei convenuti (rapporto di servizio, violazione dolosa degli obblighi relativi, danno, nesso di causalità tra condotta penalmente rilevante ed evento lesivo), e tenuto conto, altresì, dell'equivalenza del loro apporto causale alla produzione del danno, in parziale accoglimento della domanda attrice, i signori C.D., G.G., P.D. e C.N. vanno condannati, ciascuno in ragione di un quarto e in solido per l'intero (ex art. 1, comma *quinquies*, L. n. 20/1994), al pagamento in favore del Ministero dell'economia e delle finanze della somma di euro 25.823,00 (venticinquemilaottocentoventitre/00), pari a lire 50.000.000 (cinquantamiloni), oltre a rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, a decorrere dal 3 ottobre 1990 fino al deposito della presente sentenza, a titolo di danno patrimoniale.

I medesimi debbono anche essere condannati, ciascuno per un quarto e in solido tra loro per l'intero, al pagamento di euro 12.911,50 (dodicimilanovecentoundici/50), pari a lire 25.000.000 (venticinquemiloni), per il danno all'immagine.

In sede di esecuzione della presente sentenza, l'Amministrazione terrà conto di quanto da ciascuno già rifiuto - ed alla medesima pervenuto a titolo di risarcimento del danno - con riferimento all'episodio oggetto del presente giudizio, considerando, ove i risarcimenti siano stati effettuati indistintamente con riferimento a più episodi delittuosi, anche le eventuali altre condanne con cui sono stati o saranno definiti i relativi giudizi di responsabilità amministrativo - contabile.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale della Liguria, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, in parziale accoglimento della domanda attrice, condanna i signori C.D., G.G., P.D. e C.N. al pagamento in favore del Ministero dell'economia e delle finanze, ciascuno in ragione di un quarto e in solido tra loro per l'intero, delle seguenti somme:

euro 25.823,00 (venticinquemilaottocentoventitre/00), a titolo di danno patrimoniale, oltre a rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, a decorrere dal 3 ottobre 1990 fino al deposito della presente sentenza;

euro 12.911,50 (dodicimilanovecentoundici/50), comprensivi di rivalutazione monetaria per il danno all'immagine.

In sede di esecuzione, l'Amministrazione terrà conto di quanto da ciascuno già rifiuto alla stessa con riferimento all'episodio oggetto del presente giudizio.

Dalla data di deposito della presente sentenza sulle somme risultanti saranno dovuti gli interessi legali fino al pagamento.

Condanna, inoltre, i medesimi al pagamento, in solido e nella stessa misura, delle spese di giudizio che vengono liquidate in Euro 286,68 (duecentottantasei/68).

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 18 giugno 2004.

Sentenza n. 1237 del 2004
(Ripetizione dell'indebito e danno erariale)

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per il Veneto

Presidente: S. Zambardi – Relatore: S. Fusaro

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 7/11/2002 e ritualmente notificato il 23/11/2002, il Procuratore Regionale conveniva in giudizio la sig.ra M.M. S.- responsabile del Servizio finanziario del comune di Barbona (PD) - per sentire condannare la stessa al pagamento, in favore dell'Amministrazione comunale, della somma di € 4671,73 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Il Pubblico Ministero contestava alla funzionaria di aver indebitamente restituito - con mandato n. 178 del 25/5/1999 - al sindaco, sig. Q.A., la somma - maggiorata di interessi - che quest'ultimo aveva, a propria volta, versato al comune nel 1995, in esecuzione della sentenza n. 49/1992 della II Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, che lo aveva condannato per un danno cagionato nell'esercizio delle funzioni di sindaco.

La somma restituita dalla M. ammontava a complessive £. 9.045.735, di cui £. 7.500.000 quale somma versata dal Q. nel 1995 - ed incamerata nel bilancio comunale con reversale n. 82 del 2/5/1995 - e £. 1.545.735 quali interessi legali maturati nel frattempo sulla stessa.

2. In fase istruttoria, il Pubblico Ministero notificava sia all'ex sindaco Q. che alla responsabile del Servizio finanziario signora M. l'invito a dedurre, contestando loro di aver cagionato il danno, all'esame del Collegio.

Entrambi presentavano delle deduzioni difensive.

L'ex primo cittadino eccepiva di aver versato la somma di £. 7.500.000, nel 1995, non con intento solutorio, ma solo quale cauzione, al fine di evitare una situazione di incompatibilità, che avrebbe pregiudicato la possibilità di essere nuovamente eletto alla carica di sindaco.

Rilevava infatti che creditore, secondo il tenore letterale della sentenza di condanna, fosse da ritenersi lo Stato (Erario) e non il Comune di Barbona.

Nell'audizione del 25/6/2002, avanti il PM, il Q. precisava altresì "Non erano soldi del Comune, ma dell'ing. Q.A. depositati presso il Comune. Sono convinto di aver richiesto la restituzione della somma relativa alla condanna anche per iscritto".

La M., nell'audizione davanti al PM del 10/9/2002, confermava la tesi dell'ex sindaco, dichiarando di avere restituito, nel 1999, tali somme sullo stesso presupposto, che creditore fosse lo Stato.

3. La Procura Regionale, al termine dell'istruttoria, con atto di citazione depositato in data 7/11/2002, dopo aver archiviato la posizione del Q., conveniva in giudizio la sola funzionaria comunale, sig.ra M..

Con memoria in data 22/1/2003, si costituiva in giudizio la convenuta, rappresentata dall'avv.to Ceruti.

La M. ribadiva come il dispositivo della sentenza n. 49/92 della Corte dei conti, di condanna del Q., recasse la dizione "pagamento a favore dell'Erario" e pertanto nulla ostasse alla restituzione di quanto il sindaco aveva depositato, con riserva esplicita di ripetizione "ove si fosse accertato che titolare del credito fosse lo Stato e non il comune di Barbona".

La difesa, affermata pertanto la buona fede della M., ne chiedeva l'assoluzione.

Alla pubblica udienza del 26 marzo 2003 il Procuratore regionale sottolineava, invece, come il comportamento della funzionaria comunale fosse stato particolarmente grave ed ingiustificato, rilevando come si potesse ipotizzare una responsabilità "morale" del sindaco, ed insisteva per la condanna della convenuta.

Il difensore di quest'ultima ribadiva quanto già sostenuto nelle controdeduzioni avanti il PM e nella memoria di costituzione in giudizio, sottolineando altresì come il Q. avesse riferito alla M. di avere

assunto pareri legali, che confortavano la tesi per cui creditore doveva ritenersi lo Stato e non il comune.

Insisteva pertanto per l'assoluzione.

Il Presidente del Collegio chiedeva al legale della convenuta se gli constasse l'esistenza di un successivo versamento della somma, da parte dell'ex sindaco, allo Stato, ma il legale precisava di non esserne a conoscenza.

Seguivano brevi repliche della Procura e della difesa, in cui le parti ribadivano le tesi contrapposte.

4. Con Ordinanza Presidenziale n. 65 del 26 marzo 2003 veniva disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'ex sindaco.

Il Pubblico Ministero, con atto di citazione integrativo depositato in data 17/9/2003, eseguiva l'ordinanza, convenendo il Q. in giudizio, unitamente alla M., chiedendo la condanna di entrambi al risarcimento, in parti uguali, del danno di € 4671,73.

L'Accusa, nella citazione integrativa, confermava tutte le argomentazioni della prima citazione a giudizio - nei confronti della responsabile dei servizi finanziari - ed evidenziava poi una pressione (definita "*immoral suasion*") esercitata dal sindaco nei confronti della M., in forza della carica istituzionale rivestita, rilevando come il Q. - nell'accettare la restituzione dei soldi - avesse perfezionato l'evento dannoso.

L'Organo Requirente stigmatizzava, poi, come strumentale la questione, posta dalla difesa, sull'accezione da dare al termine "Erario", sia per la notoria promiscuità dell'uso del termine - per indicare in senso lato il patrimonio pubblico, quanto delle Amministrazioni statali che locali - sia perché era evidente, dall'oggetto del giudizio definito con la sentenza del 1992 della Corte dei conti, come l'ente danneggiato dall'illecito comportamento del sindaco fosse stato il Comune di Barbona.

Il Pubblico Ministero concludeva pertanto per la condanna dei convenuti.

5. All'udienza del 17/12/2003 il Collegio rilevava una irregolarità nella notificazione dell'atto di citazione integrativo nei confronti della M.. Risultava infatti, dalla relata di notifica dell'Ufficiale Giudiziario, come la stessa non fosse più domiciliata presso lo studio legale presso cui aveva, precedentemente, eletto domicilio.

Il Pubblico Ministero chiedeva un rinvio per provvedere alla regolarizzazione della notifica e le parti costituite assentivano; la causa veniva fissata a nuovo ruolo.

In data 3/3/2004 la Procura provvedeva a ridepositare l'atto di citazione integrativo, poi ritualmente notificato.

6. La convenuta M. produceva ulteriore memoria di costituzione in giudizio, in data 20 maggio 2004, con la quale sostanzialmente riproponeva le argomentazioni espletate nella prima difesa.

L'ex sindaco si costituiva in giudizio con due memorie difensive.

Nella prima, depositata il 26/11/2003, eccepiva la nullità della citazione integrativa, perché la condanna era stata chiesta dal PM in favore del comune di Barbona, anziché dell'Erario, nonché l'inammissibilità della stessa perché la citazione era stata depositata oltre il termine dei 120 giorni dall'invito a dedurre. Inoltre, sempre in via pregiudiziale, sollevava un profilo di giurisdizione per aver il Q. concorso, con la M., come *extraneus* - privato cittadino - e non in relazione alla sua qualità di sindaco.

Nel merito eccepiva l'infondatezza della domanda, sostenendo la legittimità della condotta, sull'assunto che creditore della somma fosse lo Stato. Rilevava l'inattualità del danno, potendo l'Amministrazione comunale di Barbona procedere, ancora, in sede esecutiva nei confronti del Q., per ottenere un nuovo adempimento della sentenza di condanna della Corte dei conti del 1992.

Escludeva l'esistenza dell'elemento psicologico del dolo ed in via subordinata chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.

Nella seconda memoria, depositata il 20 maggio 2004, oltre a ribadire tutto quanto già dedotto nella prima costituzione, insisteva sulla considerazione per cui le somme versate dal Q. nel 1995, sebbene depositate presso la Tesoreria comunale, non sarebbero entrate nel patrimonio comunale.

All'udienza del 9 giugno 2004 le parti ribadivano le tesi riportate negli atti; esaurita la discussione, il giudizio veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminare all'esame del merito è la delibazione sulle eccezioni di rito (sollevate dalla difesa del Q.).

1.1. L'ex sindaco ha eccepito il difetto di giurisdizione, sull'assunto di aver agito quale *extraneus*, non come titolare di un rapporto di servizio. L'eccezione è infondata.

All'epoca dei fatti il convenuto ricopriva la qualificata posizione di capo dell'amministrazione, responsabile del buon andamento degli uffici comunali, ed in tale veste convinse (*immoral suasion*, secondo l'espressione della Procura) la responsabile del servizio finanziario ad aprire il procedimento amministrativo che si concluse con la determinazione n. 3 del 28/1/1999 e, successivamente, riscosse il mandato di pagamento n. 178 del 25/5/1999, emesso a suo favore.

E' lo stesso Q., del resto, (cfr. verbale di audizione in Procura) ad ammettere di aver richiesto alla M. di restituirgli i soldi (cfr. verbale citato in cui precisava "Non erano soldi del Comune, ma dell'ing. Q.A., depositati presso il Comune. Sono convinto di aver richiesto la restituzione della somma, relativa alla condanna, anche per iscritto").

In nessun senso, pertanto, il convenuto può ritenersi *extraneus* alla vicenda amministrativa, in cui ha concorso: indirizzando illegittimamente il comportamento della responsabile dei servizi finanziari, venendo meno all'obbligo di eseguire la sentenza - che lo vedeva nella duplice veste di capo dell'amministrazione danneggiata e di danneggiante - violando, in buona sostanza, i propri doveri d'ufficio, quale sindaco.

L'eccezione sul difetto di giurisdizione è destituita di fondamento e va disattesa.

1.2. Il convenuto ha altresì sollevato un profilo di nullità, rilevando che la Procura nella prima citazione (contro la M.) chiedeva la condanna a favore dell'Erario statale, mentre, nella seconda citazione (contro la M. ed il Q.) - dopo l'ordinanza di integrazione del contraddittorio - individuava il comune di Barbona, come amministrazione danneggiata.

Per tale motivo, secondo parte convenuta, vi sarebbe nullità della seconda citazione, stante la diversità delle amministrazioni indicate come danneggiate.

L'eccezione è manifestamente infondata e pretestuosa.

Infatti sebbene esista, nel primo atto di citazione, una discrasia nominalistica (quando, in un punto dello stesso, si fa riferimento all'Erario statale), è altresì evidente, senza ombra di fraintendimento alcuno come l'ente pubblico danneggiato, indicato dal Pubblico Ministero, venga sempre individuato nel comune di Barbona.

Ed invero sia a pagina 4 del primo atto di citazione, che a pagina 5 dell'atto di citazione integrativo si può leggere la seguente frase: "la determinazione de qua risulta gravemente lesiva dell'interesse patrimoniale del comune di Barbona"; così come a pagina 5 del primo atto di citazione (quello in cui, secondo la difesa, l'Amministrazione e danneggiata individuata dal PM sarebbe quella dello Stato) si legge "pertanto per il danno erariale causato al comune di Barbona deve essere chiamata a rispondere in giudizio dinanzi alla Corte dei conti la predetta responsabile amministrativo contabile". Non si può pertanto configurare alcun profilo di nullità della citazione e l'eccezione va respinta.

1.3. Il convenuto rileva, poi, un profilo di inammissibilità della citazione integrativa, per superamento del termine dei centoventi giorni dall'invito a dedurre (notificato dalla Procura all'ex sindaco Q.).

Anche tale eccezione è destituita di fondamento, perché l'ex sindaco è stato convenuto in giudizio, dal Pubblico Ministero, a seguito dell'ordinanza Presidenziale n. 65 del 26 marzo 2004 di integrazione del contraddittorio.

Ma, prima di esaminare l'obiezione formulata dalla difesa, che afferisce alle conseguenze della chiamata in causa del terzo *jussu judicis*, appare opportuna una breve premessa, di ordine generale, sul (non contestato dalle parti) potere del giudice di integrare il contraddittorio, alla luce dell'evoluzione normativa.

Le disposizioni di riferimento sono quelle dell'art. 47 del regolamento di procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti (capo II del RD n. 1038/1933, relativo al giudizio di responsabilità) che disciplina la chiamata in giudizio, da parte della Sezione, di soggetti ai quali si ritenga comune la causa e dell'art. 26, del medesimo regolamento, che opera un rinvio dinamico al codice di procedura civile.

Sul punto, com'è noto, l'art. 107 del codice di rito dispone "Il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l'intervento".

Tali disposizioni non contrastano, ad avviso del Collegio, con il novellato art. 111 della Carta Costituzionale, modificato a seguito della legge costituzionale n. 2/1999 (cfr., in termini, I Sezione Centrale Appello n. 357/2001; II Sezione Centrale appello n. 64/2003).

La norma costituzionale citata dispone “La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”.

Orbene, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 240/2003 il principio di terzietà ed imparzialità del giudice, connaturale alla funzione giurisdizionale, esisteva, nell’ordinamento, anche prima della nuova formulazione dell’articolo 111.

Il Supremo giudice delle leggi ha osservato, poi, come tale principio debba trovare attuazione tenendo conto delle peculiarità proprie di ciascun processo.

Pertanto, ha concluso che l’iniziativa officiosa del Giudice, se prevista dal Legislatore, in ragione di peculiari esigenze di effettività della tutela giurisdizionale – tanto più se inserita in un processo connotato da prevalenti finalità pubblicistiche - non collide con il principio di terzietà-imparzialità del giudice.

In ordine a tali considerazioni (rese dalla Suprema Corte in relazione al processo fallimentare, ma che ben si possono riferire anche al processo contabile che, ugualmente presenta forti connotazioni pubblicistiche) il potere officioso di integrazione del contraddittorio (artt. 47, 26 RD 1038/1933 e 107 c.p.c.) va ritenuto compatibile con i principi di terzietà ed imparzialità.

Infatti l’istituto rappresenta un correttivo processuale, con cui si permette al giudice di ricostruire il più fedelmente possibile la verità dei fatti dedotti in giudizio, al fine di garantire il suo libero convincimento (che non può che essere un corollario del principio di imparzialità).

Se il giudice dispone, a queste condizioni, l’integrazione del contraddittorio, non vi è alcuna violazione dei principi ricordati, perché egli agisce *super partes*; ed è solo all’esito della successiva attività istruttoria, da espletarsi nel pieno rispetto delle garanzie difensive e del principio del contraddittorio (cfr. sul punto sentenza n. 240 citata della Corte costituzionale) che si addiverrà all’accertamento delle responsabilità.

L’integrazione del contraddittorio consente pertanto una migliore definizione del quadro probatorio, la possibilità di accertare tutte le eventuali responsabilità in un unico giudizio, evitando duplicazione di processi e possibili contrasti di giudicati, permettendo al terzo di anticipare le proprie difese.

Evitando che si giudichi della sua condotta, sia pure incidentalmente, in sua assenza.

Ricondotta, dunque, la chiamata in giudizio del Q. nell’ambito dell’istituto dell’integrazione del contraddittorio disposta dal Collegio (peraltro non contestato dalla difesa del convenuto), appare priva di qualsiasi pregio giuridico l’eccezione di inammissibilità della citazione, per il superamento del termine di centoventi giorni dalla notifica dell’invito a dedurre (che la Procura aveva notificato al Q., prima di archiviarne la posizione).

Infatti la citazione, su ordine del Giudice, prescinde dalla fase pre-processuale, tant’è che, per giurisprudenza costante, ove il chiamato in causa non sia stato, nell’istruttoria dell’Inquirente, nemmeno fatto oggetto di invito a dedurre, il Pubblico Ministero non dovrà in alcun modo porre in essere previamente il procedimento di contestazione, previsto dall’art. 5 della legge n. 19/1994, ma direttamente disporre l’atto di citazione integrativo.

Non esiste pertanto alcuna violazione del termine dei centoventi giorni, che nel caso non si applica, e l’eccezione di inammissibilità va rigettata.

2. Sgombrato il campo dalle eccezioni di rito, va rilevato come, nel merito, l’azione della Procura sia fondata e vada affermata la responsabilità dei convenuti, che hanno concorso nella consumazione dell’evento dannoso, con comportamenti complementari.

La funzionaria ponendo in essere la procedura amministrativa che portò alla restituzione del denaro al sindaco, quest’ultimo, sollecitando tale procedura e, alla fine, riscuotendo la somma non dovuta.

Né convincono le argomentazioni dei convenuti, volte ad accreditare la tesi della buona fede, nel comportamento all’esame del Collegio.

Le (comuni) obiezioni, che dovrebbero scriminare la condotta, sono le seguenti:

1) la sentenza della Corte dei conti del 1992 condannò il Q. nei confronti dell’Erario, quindi dello Stato;

2) l’ex sindaco, per tuziorismo e per scongiurare profili di ineleggibilità, versò la somma al comune nel 1995, ma (intimamente convinto che creditore fosse lo Stato) con riserva di ripetere quanto versato;

3) nel 1999, alla scadenza del mandato, facendo valere questa riserva, si fece legittimamente restituire la somma dalla responsabile del servizio finanziario.

Vi è una prima osservazione che rende poco credibile la tesi difensiva: l’ex sindaco non ha mai versato la somma all’Erario statale.

Una seconda, che è poi decisiva, al fine di condannare i convenuti, responsabili del danno cagionato al comune per l'indebita erogazione dei € 4671,73, è che dopo la condanna la Direzione Generale del Tesoro, con lettera (in atti), trasmessa per conoscenza alla Procura Generale della Corte dei conti ed all'Ufficio di vigilanza dell'Istituto, invitava il sindaco (il medesimo Q.) a "trasmettere all'Ufficio di Vigilanza della Corte dei conti copia della documentazione comprovante l'avvenuto incameramento al bilancio del comune delle somme dovute a titolo di capitale, ed interessi legali di cui alla condanna n. 49/92 in esame".

Il sindaco effettuava il versamento e la M., con lettera in data 5/3/1996, avente ad oggetto: "esecuzione decisione corte dei conti n. 49/92 a carico di Q.A.", comunicava all'Ufficio di vigilanza della Corte dei conti ed al Ministero del Tesoro di aver "incamerato nel bilancio comunale la somma dovuta a titolo di capitale ed interessi legali, di cui alla condanna in esame".

Orbene, avendo ricevuto richiesta del riscontro del pagamento all'amministrazione comunale, da parte degli Organismi preposti al controllo, i convenuti non potevano avere più dubbi sul fatto che il comune non fosse il reale creditore.

Tant'è che il Q. effettuò il versamento e la M. ne diede comunicazione all'Ufficio di vigilanza della Corte dei conti, senza menzionare dubbi o riserva alcuna.

Inoltre il tenore della sentenza n. 49/1992 della Corte dei conti era chiara nella parte in cui condannava, previo uso del potere riduttivo, il Q., nella sua qualità di sindaco del comune di Barbona, in relazione alle "illegittimità commesse dallo stesso nel comune concernenti i servizi di pulizia per la scuola materna, di dattilografia comunale, e l'effettuazione – da parte del sindaco – di conversazioni telefoniche, assunte private, poste a carico del bilancio comunale".

Nessun dubbio potevano avere dunque i convenuti sul contenuto della sentenza, né poteva indurli in errore il riferimento al generico termine di Erario, che, in senso lato, ripetesi, indica il patrimonio pubblico.

Invero dal tenore del provvedimento assunto dalla M. nel 1999, avente ad oggetto "Rimborso al sindaco spese di giudizio - Corte conti n. 49/92-" (nella cui motivazione si legge "Visto che la decisione di condanna del sindaco è basata su presunti mancati pagamenti alla *omissis* ed alla *omissis*. La *omissis* e la *omissis* sono state documentalmente pagate ...è doveroso passare dalla burocrazia alla verità nota a tutti, che il comune ha pagate le sopradette persone e i soldi non se li è intascati il sindaco, pertanto determino di rendere il dovuto al sindaco, con gli interessi maturati) ed ancor più dalla bozza, autografa, in atti dello stesso atto, in cui si fa riferimento "al solito fumo e non arrosto", appare, piuttosto, come nei convenuti si fosse formata l'opinione dell'ingiustizia della sentenza n. 49/92 della Corte dei conti.

Tale motivazione ha, probabilmente, ispirato il loro comportamento, volto ad eludere l'esecuzione della ricordata sentenza.

Indipendentemente da quale sia stato, in concreto, il movente delle azioni dei convenuti, la condotta degli stessi appare inescusabile, perché gravemente lesiva dei doveri d'ufficio.

Dovere che imponeva, in relazione alle funzioni rivestite, di rispettare una sentenza, divenuta definitiva, oltretutto dopo aver comunicato alle Autorità, preposte alla vigilanza sull'esecuzione della stessa, di avervi dato corso.

Va pertanto affermata la piena corresponsabilità (al 50% ciascuno), quantomeno a titolo di colpa grave, del Q. e della M. per il danno cagionato al comune di Barbona di € 4671,73.

Va rigettata ogni altra eccezione, in particolare la sollevata inattualità del danno, per la possibilità del comune di agire in sede civile contro l'ex sindaco per l'esecuzione della sentenza n. 49/1992.

Infatti, a parte ogni altra considerazione, il danno di cui si decide è diverso, rispetto a quello su cui statui questo Giudice nel 1992, e deriva dall'illegittimo procedimento amministrativo che nel 1999 portò all'indebito esborso di denaro a favore del sindaco.

In particolare, in accoglimento della domanda della Procura, il Q. va ritenuto responsabile al 50% per l'importo di €. 2335,86, con rivalutazione monetaria a decorrere dalla data del 25/5/1999, sino al giorno di pubblicazione della sentenza ed interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente decisione fino al completo soddisfo.

Il Collegio ritiene di poter far uso del potere previsto dagli artt. 52 del TU n. 1214/1934 e 83 del RD 2440/1923, nei confronti della M., riducendo l'addebito a complessivi € 1800,00.

Infatti per quest'ultima, pur corresponsabile del danno, nel senso richiesto dalla Procura, il giudizio di riprovevolezza della condotta può leggermente attenuarsi, in relazione alla particolare posizione della funzionaria comunale nei confronti dell'altro convenuto, che rappresentava il vertice dell'Istituzione, e del quale, seppur colpevolmente, ha subito l'influenza e le richieste.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto definitivamente pronunciando condanna i convenuti al pagamento delle somme rispettivamente:

- il Q.A. di € 2335, 86 (duemilatrecentotrentacinque/86) oltre la rivalutazione monetaria dalla data del 25/5/1999 alla data di pubblicazione della sentenza ed interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

- la M.M.S. di € 1800,00 (milleottocento/00), comprensivi di rivalutazione, oltre interessi legali dal giorno della pubblicazione della presente sentenza, sino all'effettivo soddisfo.

Condanna, altresì, i convenuti in parti uguali alle spese del giudizio, che si liquidano in € 812,43 (euro ottocentododici/43).

Manda alla Segreteria della Sezione per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 9 giugno 2004.

Deliberazione n. 2 del 2004
(Affidamento della gestione dei servizi pubblici)

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia

Presidente (relatore): E. Gustapane

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 che approva il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con la deliberazione della Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto il decreto- legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con la legge 30 luglio 2004, n. 191;
vista l'ordinanza n. 2/2004 del 7 settembre 2004 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per l'esame dei problemi relativi all'applicazione dell'articolo 1, commi 5 e 9, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con la legge 30 luglio 2004, n. 191;
udito il relatore, presidente Enrico Gustapane.

Considerato

L'articolo 1, comma 5, del decreto – legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con la legge 30 luglio 2004, n. 191, ha inserito, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali 18 agosto 2000, n. 267, l'articolo 198bis, disponendo che le strutture operative, alle quali sono assegnate presso gli enti locali, le funzioni di controllo di gestione devono comunicare i risultati delle verifiche eseguite, oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

La norma completa quella dell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 che ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la verifica del funzionamento dei controlli interni degli enti locali, infatti, l'obbligo dell'invio alla Corte dei conti delle relazioni delle strutture addette al controllo di gestione, permette alle Sezioni regionali di conoscere tempestivamente i risultati del controllo di gestione degli enti locali e di disporre perciò d'importanti documenti per la verifica della "sana gestione finanziaria" delle province e dei comuni.

L'uso delle relazioni, da parte delle Sezioni regionali, dovrà avvenire secondo il procedimento prescritto, per l'esercizio del controllo sulla gestione della Corte dei conti, dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, richiamato dall'articolo 148 del testo unico n. 267/2000, e dal "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000, modificata con la deliberazione 3 luglio 2003.

La Sezione ritiene, pertanto, nel rispetto delle disposizioni citate, di stabilire le seguenti procedure per l'attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 168/2004.

Il presidente della Sezione assegnerà ai magistrati le undici province della Lombardia e i rispettivi comuni.

Il magistrato istruttore, ricevute dalla segreteria le relazioni:

1) accerterà se le strutture della provincia e dei comuni, che gli sono stati assegnati, abbiano ottemperato all'obbligo di comunicare alla Corte le loro relazioni. Nel caso d'omissioni, dopo gli accertamenti opportuni sugli eventuali disguidi o altri motivi di ritardo, riferirà alla Sezione affinché la medesima provveda alla segnalazione dell'inadempienza ai rispettivi consigli;

2) se, dall'esame delle relazioni, rilevi situazioni che possano compromettere l'equilibrio finanziario dell'ente, riferirà alla Sezione, ai sensi dell'articolo 3, comma 12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, affinché la medesima possa provvedere alle segnalazioni opportune al rispettivo consiglio;

3) potrà ricavare, dalle medesime, elementi da offrire alla Sezione per l'elaborazione del programma annuale del controllo.

La Sezione passa poi ad esaminare i problemi derivanti dall'attuazione del successivo comma 9 dell'articolo 1 del decreto – legge n. 168/2004.

L'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" permette alle amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni, di conferire incarichi "ad esperti di provata competenza" per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio.

La disposizione, poiché l'incarico comporta una spesa aggiuntiva a quella prevista per il personale dell'ente, deve essere applicata in casi eccezionali e la giurisprudenza della Corte dei conti ha elaborato i seguenti criteri, per valutare la legittimità del conferimento dell'incarico:

- a) rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
- b) inesistenza, all'interno della propria organizzazione amministrativa, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare attraverso una reale ricognizione;
- c) specifica indicazione dei contenuti e dei criteri di svolgimento dell'incarico;
- d) indicazione della durata dell'incarico;
- e) proporzione fra i compensi corrisposti all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

La giurisprudenza della Corte dei conti è stata puntualmente richiamata e ha costituito il fondamento della circolare 15 giugno 2004, n. 4/04, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 203 del 30 agosto 2004, che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ha diramato a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni.

Per contenere la spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, aumentata anche a causa del ricorso frequente e ingiustificato al conferimento d'incarichi esterni, l'articolo 1, comma 9, del decreto – legge n. 168/2004, convertito con la legge n. 191/2004, ha ora stabilito, per tutte le amministrazioni pubbliche, comprese regioni, province e comuni, escluse le università e gli enti di ricerca, un limite alla spesa per gli incarichi di studio e consulenza, che non può superare la spesa media sostenuta nel biennio 2001 – 2002, ridotta del 15 per cento. Ha poi disposto, recependo le indicazioni della giurisprudenza, che il conferimento degli incarichi di studio o di consulenza, a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato ed "è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari". Il conferimento dell'incarico deve, in ogni caso, essere comunicato agli organi di controllo dell'ente e agli organi di revisione. Il conferimento di incarichi, in assenza dei presupposti prescritti, costituisce illecito disciplinare e comporta responsabilità amministrativa.

Lo stesso articolo 1, comma 9, ha considerato anche il fenomeno, recente e in progressivo sviluppo, della costituzione di società a capitale pubblico per l'affidamento della gestione di servizi pubblici, presso quelle società è frequente il ricorso ad incarichi e consulenze con aggravio, non sempre giustificato, per i rispettivi bilanci. Ha disposto perciò che i principi sulla limitazione del ricorso agli incarichi debbano applicarsi anche alle società a totale partecipazione pubblica, tuttavia, poiché le società di capitali, benché a partecipazione pubblica, sono disciplinate dal codice civile, l'articolo citato ha imposto alle amministrazioni pubbliche di inviare alle società, nell'esercizio dei poteri dell'azionista, le opportune direttive per conformarsi ai principi della legge. Le direttive devono essere preventivamente comunicate alla Corte dei conti.

Le direttive da comunicare alla Corte, sulla base della disposizione citata, sono soltanto quelle emanate nei confronti di "società di capitali a totale partecipazione pubblica", non è rilevante che le azioni siano di proprietà di uno o più enti pubblici, è richiesta, infatti, soltanto la condizione della proprietà pubblica dell'intero capitale. Le direttive da comunicare, inoltre, riguardano esclusivamente l'adeguamento ai principi della legge nella materia del conferimento degli incarichi per studi e consulenze.

La Sezione, secondo la sua competenza, stabilita dall'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003, limiterà l'esame dell'applicazione della disposizione citata alle regioni, alle province e ai comuni, poiché l'applicazione della norma alle amministrazioni dello Stato rientra nella competenza di altre Sezioni della Corte.

Le regioni, compresa la Lombardia, hanno costituito, da diversi anni, società finanziarie regionali, quali strumenti della programmazione economica regionale, e società di capitali per l'affidamento della gestione di servizi pubblici. La partecipazione delle regioni al capitale può essere totalitaria, prevalente o minoritaria.

Le province e i comuni sono stati autorizzati, dagli articoli 113 e 113bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267/2000, modificati dall'articolo 14 del decreto – legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326, a costituire società di capitali per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. In particolare, le province e i comuni sono autorizzati a costituire, a tale scopo, anche "società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

La disposizione dell'articolo 1, comma 9, del decreto legge n. 168/2004 riguarda le società costituite dalle regioni, dalle province e dai comuni nelle quali la partecipazione pubblica al capitale, da parte di uno o più enti pubblici, è totalitaria.

La comunicazione delle direttive, inviate alle società a totale partecipazione pubblica, deve essere indirizzata alle Sezioni regionali di controllo poiché ad esse l'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003 ha attribuito la verifica "della sana gestione finanziaria degli enti locali". Le direttive per il contenimento della spesa per incarichi e consulenze hanno, infatti, lo scopo di salvaguardare la gestione economica delle società, a capitale interamente pubblico, per evitare le conseguenze sul patrimonio degli enti locali azionisti, che eventuali perdite, subite dalle società, provocherebbero.

La disposizione dell'articolo 1, comma 9, decreto legge n. 168/2004 è perciò un mezzo di conoscenza per le Sezioni regionali di controllo, ai fini della programmazione dei controlli sugli enti locali.

L'indirizzo interpretativo delineato è stato, del resto, seguito dal Comune di Milano e da diversi Comuni della Lombardia che hanno già inviato a questa Sezione le direttive.

Accertata la competenza della Sezione, occorre definire l'uso delle comunicazioni, che sarà quello permesso dalle disposizioni che regolano l'esercizio del controllo delle Sezioni regionali: articolo 3, commi 4, 5, 6, 8, 9, 12 della legge n. 20/1994, richiamato, per quanto riguarda le province e i comuni, dall'articolo 148 testo unico n. 267/2000; regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificato con deliberazione del 3 luglio 2003, articolo 7, comma 7 della legge n. 131/2003.

La Sezione ritiene, preliminarmente, che le direttive debbano essere comunicate, da parte della regione e degli enti locali, prima o almeno contestualmente all'invio delle medesime alle società, dovendosi intendere in tal senso la locuzione, adoperata dalla legge, "sono comunicate in via preventiva alla Corte dei conti".

La Sezione invita la Regione e gli enti locali a comunicare tempestivamente le società di capitali a totale partecipazione pubblica, che hanno costituito, e ad inviare le direttive prescritte dalla legge.

Il Presidente della Sezione assegnerà ai magistrati le direttive, pervenute alla segreteria, affinché: accertino il rispetto dell'adempimento prescritto dalla legge; segnalino, dopo aver svolto gli opportuni accertamenti, le omissioni, affinché la Sezione possa informare delle inadempienze il Consiglio regionale o i rispettivi Consigli provinciali o comunali.

Le direttive permettono di conoscere, per ogni singolo ente, le società di capitale a totale partecipazione pubblica costituite, e di potere perciò inserire, nella programmazione annuale del

controllo, anche su segnalazione dei magistrati istruttori, eventuali verifiche, di carattere generale o limitate a singoli enti, sul fenomeno, in notevole espansione, dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici a società di capitali.

P.Q.M.

DELIBERA

Sono approvati i criteri, sopra esposti, per l'applicazione dell'articolo 1, commi 5 e 9, del decreto legge n. 168/2004, convertito con la legge con la legge n. 191/2004.

Depositata in Segreteria il 24 settembre 2004

Sentenza n. 751 del 2004
(Giudizio di ottemperanza e pubblico impiego)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 539/01 R.G. proposto da C.C., rappresentata e difesa dall'avv. Natalina RAFFAELLI, ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, Via XXI Agosto, 68 (studio Malara).

CONTRO

Comune di Serrata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Rocco LICASTRO ed elettivamente domiciliato in Reggio Calabria, Via De Nava (studio Falcone).

per ottenere

l'esecuzione della sentenza n. 1963 del 01.10.2003 con la quale il giudice del lavoro del tribunale di Palmi ha ordinato al Comune di Serrata "la reintegra della ricorrente in tutte le mansioni precedentemente ricoperte inerenti il suo profilo professionale (cat. B - ex IV qualifica funzionale)".

Visto il ricorso ed i relativi allegati;
vista la memoria depositata nell'interesse dell'ente intimato;
vista la memoria ed i documenti depositati nell'interesse della ricorrente;
visti gli atti tutti della causa;
designato relatore per la pubblica udienza del 21 luglio 2004 la dott. Caterina CRISCENTI ed uditi i procuratori delle parti, come da verbale;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto notificato in data 23 – 26 gennaio 2004 C.C., dipendente di categoria B (ex IV q.f.) del Comune di Serrata, premesso di aver notificato al predetto Comune in data 17 dicembre 2003 atto di diffida e messa in mora per l'esecuzione della sentenza del tribunale del lavoro di Palmi n. 1963 dell'1 ottobre 2003 e di aver ricevuto nota prot. n. 130 del 20 gennaio 2004 con la quale il responsabile del servizio le ordinava di "svolgere le seguenti mansioni: redazione di determinazioni e delibere e di ogni altro atto rientrante nelle mansioni del profilo di appartenenza che di volta in volta verranno ad essa consegnate dal segretario comunale o dai responsabili dei servizi", ritenendo il predetto atto palesemente elusivo del giudicato, chiedeva l'esecuzione della sentenza in epigrafe indicata, con la reintegrazione in tutte le mansioni ricoperte precedentemente all'ordine di servizio del 23 giugno 1999, dichiarato illegittimo dal giudice.

Si costituiva il Comune di Serrata, chiedendo il rigetto del ricorso, specificando che con ulteriore ordine di servizio prot. 451 del 20 febbraio 2004 il segretario comunale aveva ordinato alla C.C. di svolgere le seguenti mansioni "addetta all'ufficio di protocollo; redazione di delibere e di ogni altro atto rientrante nelle mansioni del profilo di appartenenza (collaboratore professionale)" e che la

ricorrente aveva trasmesso una lettera di diffida nella quale riteneva anche tale ultimo ordine di servizio non idoneo a soddisfare le prescrizioni della sentenza del giudice del lavoro.

All'udienza del 21 luglio 2004, depositata nell'interesse della parte istante copia della sentenza n. 668 del 12 luglio 2004 con la quale il tribunale penale di Palmi aveva condannato il sindaco DE MARCO ed il segretario comunale COSENTINO per il reato di abuso d'ufficio in concorso in danno della C.C. proprio per i fatti oggetto della controversia lavoristica, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. La peculiarità della fattispecie impone di affrontare preliminarmente, sia pure in modo schematico, la questione dell'utilizzabilità del rimedio del giudizio d'ottemperanza per l'esecuzione delle sentenze adottate dal giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, nella materia relativa al pubblico impiego c.d. contrattualizzato. E' sorto, infatti, sia in dottrina che in giurisprudenza, il dubbio che la devoluzione al giudice ordinario della cognizione delle controversie attinenti al pubblico impiego abbia dato luogo ad un giurisdizione "esclusiva", non solo per quanto attenga al merito delle controversie (posizione che, alla luce del dettato costituzionale, il quale non prevede l'attribuzione al giudice ordinario della cognizione degli interessi legittimi, pare smentita: cfr. Cass. s.u., ord. 6 febbraio 2003 n. 1807), ma anche per ciò che concerne il profilo dell'esecuzione.

Per esporre compiutamente il convincimento del tribunale sul punto, occorre accennare agli elementi normativi e sistematici disponibili ed all'evoluzione degli istituti che qui interessano.

2. Il giudizio d'ottemperanza è stato normativamente previsto dall'art. 27, n. 4 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 per completare il dettato dell'art. 4 L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, relativo all'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali ordinari e, più precisamente al giudicato d'accertamento della lesione di un diritto soggettivo e dell'illegittimità dell'atto che l'aveva provocata, atto che il giudice civile non ha il potere di annullare.

Ottenuta la sentenza, il cittadino doveva richiedere all'amministrazione d'annullare l'atto che aveva provocato la lesione del diritto e, se questa non ottemperava, conformandosi alla sentenza, poteva rivolgersi al Consiglio di Stato. Il rimedio è stato poi esteso, in via giurisprudenziale, per l'ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo (cfr. Cons. St., sez. IV, 9 marzo 1928, n. 181; id., sez. V, 31 marzo 1931, n. 176) e come strumento d'esecuzione delle sentenze di condanna al pagamento di somme del giudice ordinario (cfr. Cons. St., ad. plen., 9 marzo 1973, n. 1), ritenute in un primo momento attuabili solo attraverso il processo d'esecuzione disciplinato dal codice di procedura civile. Successivamente l'art. 37, co.1, L. 6 dicembre 1971, n. 1034 ha regolato la competenza dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato in ipotesi di ricorso diretto "ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria, che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico" ed in ipotesi di ricorso diretto ad ottenere l'esecuzione del giudicato degli organi di giustizia amministrativa.

3. Deve altresì rammentarsi che in tempi recenti il legislatore ha ridisegnato gli ambiti di giurisdizione, dando un nuovo assetto alla giustizia amministrativa (d.lgs. 31 marzo 1998 n.80 e L. 21 luglio 2000 n. 205), che ha coinvolto anche il settore del pubblico impiego.

Le controversie dei pubblici dipendenti (eccettuate quelle del personale c.d. non contrattualizzato di cui all'art. 2, co. 4 e 5, d.lgs. n. 29 n. 1993), prima devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono state attribuite alla competenza del giudice ordinario, in conseguenza della c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

Per quanto qui interessa è utile ricordare anche che il giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, oltre a sentenze dichiarative, può emanare nei riguardi dell'amministrazione datrice di lavoro "tutti i provvedimenti ... costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati", e, dunque, sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro, a concludere un contratto (art. 2932 c.c.), a fare o non fare (artt. 2931 e 2933 c.c.), anche ad *un facere* infungibile, quale ad es. l'assegnazione delle mansioni spettanti, determinando il contenuto di atti negoziali o di microrganizzazione, con conseguente attenuazione, rispetto ai soli atti di mera gestione, del divieto di cui all'art.4 L.A.C..

4. Ciò premesso, è evidente che la vigenza delle norme sul giudizio d'ottemperanza innanzi al giudice amministrativo sopra richiamate e non incise dalla riforma suddetta, che anzi nulla dice

sull'azione esecutiva, si rivela di notevole interesse con riguardo, in particolare, all'ipotesi di sentenze del giudice civile che impongano all'amministrazione pubblica una prestazione tradizionalmente ritenuta infungibile.

In tale ipotesi, a prescindere dalla questione - che qui non mette conto approfondire - se la natura pubblica del datore di lavoro escluda la sussistenza di obblighi infungibili e se ancora il giudice civile dell'esecuzione possa designare (art. 612 c.p.c.) un ufficiale giudiziario (od un commissario *ad acta*), che disponga con effetti costitutivi, ad esempio, la reintegrazione di un dipendente pubblico nel posto di lavoro, il giudice amministrativo dell'ottemperanza, a fronte di statuizioni giudiziali precise e determinate ed alla natura di diritto soggettivo delle posizioni azionate, può sempre svolgere un'attività esecutiva, sia pure senza integrare il *dictum* della sentenza civile.

In conclusione, in mancanza di una deroga espressa (che invece ricorre per le sentenze emanate dalla Corte dei conti o dal giudice tributario) ed a presidio di una piena effettività della tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione, deve ammettersi il giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo anche per l'esecuzione delle sentenze del giudice civile, in tema di rapporti di lavoro (così anche TAR Marche, 19 settembre 2003 n. 997), senza che ciò comporti il pericolo di un recupero del sindacato sul rapporto di pubblico impiego: la *cognitio* piena che esercita oggi il giudice civile sugli atti dell'amministrazione datore di lavoro riduce, infatti, lo spazio di cognizione del giudice dell'ottemperanza, che non potrà modificare o integrare la sentenza del giudice ordinario, ma solo dargli attuazione, analogamente a quanto già ritenuto per l'ottemperanza delle sentenze del giudice civile di condanna al pagamento di una somma di denaro.

5. Così in astratto riconosciuta la propria competenza in materia e puntualizzati i relativi limiti, è ora possibile procedere all'esame della specifica fattispecie.

La sentenza del tribunale di Palmi – passata in giudicato - ha dichiarato illegittima la nota prot. 2228 del 23 giugno 1999 dell'allora segretario comunale "a scavalco" dott. COSENTINO "che assegnava ad altro dipendente il servizio di protocollo della corrispondenza dell'ente, sottraendolo di fatto alla ricorrente" (pag. 2 e conformemente pag. 4) ed ha ordinato la reintegra della dipendente "nelle mansioni in precedenza ricoperte (inerenti l'ex IV q.f. – ora cat. B) ovvero di adibirla all'espletamento di altre a queste professionalmente equivalenti, secondo la nozione contrattualistica pubblica di cui *infra*, permanendo attratta dalla sfera della discrezionalità amministrativa sia tale scelta quanto l'individuazione dell'ufficio-locale in cui esplicare tale attività".

Ora se col primo ordine di servizio del 20 gennaio 2004, in effetti detta incombenza non risultava riaffidata alla ricorrente, con l'ordine di servizio prot. 451 del 20 febbraio 2004 a firma dell'attuale segretario comunale è ordinato alla C.C. di svolgere le mansioni di "addetta all'ufficio protocollo", oltre che di provvedere alla redazione di delibere e determine e di ogni altro atto rientrante nelle mansioni del profilo di appartenenza.

Non è dunque condivisibile – in relazione al puntuale contenuto della sentenza da eseguire – la doglianza, mossa dalla ricorrente nella memoria del 13 maggio 2004, che ritiene essergli stata comunque assegnata solo una parte delle mansioni possedute, in quanto il nuovo ordine di servizio del segretario comunale (che evidentemente sostituisce quello del gennaio) riaffida alla ricorrente proprio quelle mansioni che le erano state sottratte con l'atto reputato illegittimo.

Il ricorso deve, dunque, essere respinto, ma in ragione dell'andamento della controversia, le spese processuali possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale della Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria – definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo rigetta.

Spese compensate.

Così deciso in Reggio Calabria, nella camera di consiglio del 21 luglio 2004.

Depositata il 4 ottobre 2004.

Sentenza n. 4187 del 2004
(*Diritto di accesso*)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

SEDE DI BARI - SEZIONE I

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1233 del 2004 proposto ex art. 25 della legge 7.8.1990 n. 241 da C.I.T.E.C. - Compagnia Internazionale di Tecniche di Elaborazione e Computers S.p.A., con sede in Roma, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Pietro Boria e Giovanni Bux e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliata in Bari al corso Cavour n. 142, per mandato a margine del ricorso

CONTRO

AQP, Acquedotto Pugliese S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Michele Didonna e presso lo studio di questi elettivamente domiciliato in Bari alla via Calefati n. 61/A, per mandato a margine dell'atto di costituzione in giudizio;

per l'accertamento

del diritto di accesso della società ricorrente ai documenti amministrativi richiesti con nota notificata giudizialmente il 27-31 marzo 2004, negato con nota n. 509/4/GPP di prot. del 20 aprile 2004 trasmessa a mezzo racc.ta a.r. pervenuta alla società ricorrente il 22 aprile 2004,

e per la condanna

della società intimata all'esibizione, mediante visione ed estrazione di copia, dei documenti richiesti.

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'AQP Acquedotto Pugliese S.p.A.;

visti gli atti tutti della causa;

relatore, alla pubblica udienza del 7 luglio 2004, il dott. Leonardo Spagnoletti e uditi l'avv. Giovanni Bux per la C.I.T.E.C. S.p.A. e l'avv. Michele Didonna per l'AQP S.p.A.;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 21 maggio 2004 e depositato in segreteria il 15 giugno 2004, la società C.I.T.E.C. S.p.A., con sede in Roma, in persona del suo legale rappresentante *pro-tempore*, ha chiesto l'accertamento del diritto di accesso ex art. 22 legge 7.8.1990 n. 241 ai documenti indicati nella istanza in epigrafe meglio indicata, negato con nota n. 509/4/GPP di prot. del 20 aprile 2004 trasmessa a mezzo racc.ta a.r. pervenuta alla società ricorrente il 22 aprile 2004.

La società C.I.T.E.C. S.p.A. ha partecipato ad appalto concorso di forniture, indetto dall'AQP S.p.A., relativo all'acquisto di n. 250 terminali ottici di ripresa per acquisizione di immagini relative ai misuratori di consumo, e ne è stata esclusa in sede di prequalificazione con provvedimento comunicato con nota n. 2133/4DF/SS del 24 novembre 2003 (pervenuta alla stessa società il 27 novembre 2003, secondo il timbro a calendario apposto sulla copia esibita del documento) per difetto dei requisiti di partecipazione economico-finanziaria.

Con istanza notificata giudizialmente il 27 marzo 2004, la società C.I.T.E.C. S.p.A., allegando di essere portatrice di "...interesse giuridicamente rilevante...in quanto esclusa dalle operazioni di gara...", ha chiesto di accedere, mediante esame ed estrazione di copia, "...alla documentazione relative (sic!) alla stessa (gara: n.d.e.) e di estrarre copia del provvedimento di aggiudicazione nonché di tutti i verbali, documenti e quant'altro necessario per l'espletamento dell'appalto concorso".

Con nota n. 509/4/GPP di prot. del 20 aprile 2004 trasmessa a mezzo racc.ta a.r. pervenuta alla società ricorrente il 22 aprile 2004, è stato negato l'accesso sul rilievo della carenza "...di un interesse differenziato giuridicamente rilevante, essendo trascorsi i termini entro i quali avrebbe potuto impugnare il provvedimento di non ammissione al prosieguo delle operazioni di gara".

A sostegno del ricorso, la società ricorrente ha addotto la titolarità di brevetto per invenzione industriale n. 01285111-domanda n. 232 del 12 aprile 1996 relativo ad "apparecchiatura e sistema per l'acquisizione certificata e la successiva elaborazione e gestione di immagini particolarmente adatta alla lettura dei contatori", considerato "...sicuramente l'oggetto della fornitura richiesto con l'espletamento della gara in corso di conclusione"; nonché di aver portato a conoscenza della circostanza "...una delle partecipanti alla gara con lettera del 5.04.04" e lo stesso AQP S.p.A.; onde essa sarebbe "...titolare quindi di un interesse legittimo affinché l'attività dell'amministrazione sia improntata al pieno rispetto del diritto di protezione dell'invenzione *de quo*...(e che la richiesta di accesso)...rappresenta invece una procedura legittima, giuridicamente tutelata e strumentale alla richiesta di annullamento della gara...".

Costituitasi in giudizio, l'AQP S.p.A., con memoria depositata il 5 luglio 2004, ha dedotto a sua volta:

- a) l'inammissibilità del ricorso in quanto, decorsi i termini d'impugnativa dell'esclusione, l'accesso non potrebbe comunque collegarsi ad alcun interesse conoscitivo qualificato e differenziato;
- b) l'inammissibilità del ricorso in funzione del diverso interesse palesato con il medesimo che non è stato oggetto di valutazione in sede di esame dell'istanza di accesso e l'irrilevanza a tal fine di nota inviata a terzi (trattasi della "Costruzioni Dondi" S.p.A.);
- c) l'inammissibilità del ricorso in relazione all'omessa intimazione dei controinteressati, da individuare nelle concorrenti all'appalto concorso, titolari di interesse giuridicamente rilevante alla riservatezza della documentazione tecnica allegata a corredo dell'offerta;
- d) l'irrilevanza dell'interesse alla tutela dei diritti rivenienti dal brevetto, da azionare dinanzi all'A.G.O. che, mediante i propri poteri istruttori, potrebbe assicurare la disponibilità della pertinente documentazione.

A tali rilievi ha replicato la società ricorrente con memoria depositata il 7 luglio 2004, nella camera di consiglio nella quale il ricorso è stato discusso e riservato per la decisione.

DIRITTO

1.) Il ricorso in epigrafe è inammissibile.

1.1) Com'è noto l'art. 25 della legge 7 agosto 1990 n. 242 ha introdotto una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A., con uno speciale rito abbreviato, per la tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Una ricca ed articolata elaborazione giurisprudenziale, ha ormai precisato, con sufficiente chiarezza, natura giuridica, contenuto e limiti del diritto di accesso.

Escluso che esso si configuri come una sorta di azione popolare, è stato superato l'iniziale orientamento teso a considerare il diritto di accesso come una posizione giuridica soggettiva strumentale necessariamente correlata ad un sottostante diritto soggettivo o interesse legittimo, riconoscendosi la sufficienza che l'interesse all'accesso sia personale e concreto, serio e non emulativo, e affermandosi l'irrilevanza della connessione ad una lesione attuale della posizione giuridica alla cui tutela è orientato l'accesso.

Più tormentata è stata la focalizzazione della natura giuridica del diritto d'accesso, inizialmente qualificato - come rilevato - soltanto in senso negativo (esclusione della sua configurazione come diritto civico in relazione alla negazione della riferibilità della tutela ad un'azione popolare) o differenziale (sottolineatura della sua natura di posizione giuridica strumentale), quindi identificato

come vero e proprio diritto soggettivo e in specie come diritto all'informazione, orientato anche ad assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa, ancorché ricondotto ad una prospettiva più ampia di quella inerente alla mera conoscibilità degli atti e documenti amministrativi con la sottolineatura della sua coerenza ad un modello nuovo di organizzazione amministrativa.

Corollario del riconoscimento della posizione giuridica disciplinata dall'art. 22 nei termini di un vero e proprio diritto soggettivo, è la ricostruzione del giudizio ex art. 25 come giudizio di accertamento (e condanna dell'amministrazione ad un *facere* specifico), anziché come giudizio di impugnazione.

Posto, infatti, che a fronte dell'esercizio del diritto di accesso la p.a. non dispone di una sfera di discrezionalità - dovendosi limitare a consentire l'esame del documento e l'estrazione di copia purché l'interessato lo giustifichi in relazione alla prospettazione di un interesse conoscitivo personale specifico e concreto e salva la sussistenza dei presupposti oggettivi che escludono l'accesso (art. 24 comma 2 lett. a), b) e c) legge n. 241/1990 e art. 8 commi 2 e 5 lett. a), b), c), d) d.P.R. n. 352/1992) o ne consentono il differimento - è evidente che oggetto del giudizio è l'accertamento del diritto (e del correlativo obbligo "collaborativo" dell'amministrazione di rendere disponibile il documento per l'esame e la copia).

In tale prospettiva, mentre il silenzio-rifiuto non integra, nemmeno in questa ipotesi, una *fictio* di provvedimento tacito, sebbene un mero fatto di legittimazione processuale, la valutazione della legittimità "delle determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" si risolve nell'accertamento diretto da parte del G.A. della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi che fondano il riconoscimento del diritto di accesso e degli eventuali limiti oggettivi che lo escludono o che ne consentono il differimento.

Nell'ambito del detto accertamento, poi, la valutazione dell'esistenza di un interesse conoscitivo personale, specifico e concreto (posto a fondamento dell'accesso) va effettuata in astratto e quindi prescindendo dall'esame della sussistenza e fondatezza della posizione giuridica sottostante alla cui tutela è orientato l'accesso.

Trattasi, però, di giudizio di accertamento "*sui generis*" perché la tutela del diritto è assoggettata a termine decadenziale ancorché alla scadenza del medesimo non si ricollega la preclusione della proposizione di nuova istanza.

L'autonomia del diritto di accesso implica, d'altro canto, l'assoluta irrilevanza della pendenza di un giudizio (di cognizione o annullamento) relativo alla posizione giuridica sottostante, con il superamento dell'orientamento che identificava, nella pendenza del giudizio, una preclusione all'esercizio del diritto di accesso, evidentemente fondato sull'erronea ricostruzione del diritto di accesso come posizione strumentale rispetto alla difesa giudiziale di diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Peraltro, la possibile incidenza dell'accesso sulla sfera giuridica di altri soggetti, titolari di interessi (correlati agli atti cui si riferisce l'interesse conoscitivo) che possono costituire un limite oggettivo all'accesso (art. 24 comma 2 con particolare riguardo alla lett. d) legge n. 241/1990 e art. 8 comma 5 lett. d), implica il riconoscimento della possibile esistenza di controinteressati che, in quanto facilmente riconoscibili e individuabili, vanno senz'altro intimati, salva l'eventuale rimessione in termini per la notificazione e/o l'integrazione del contraddittorio.

1.2) Orbene, proprio perché la valutazione dell'esistenza e consistenza di un interesse conoscitivo personale, specifico e concreto è rimessa, in prima "battuta", all'amministrazione (o all'organismo di diritto pubblico o del concessionario di pubblico servizio), non è ammissibile che, a sostegno del ricorso ex art. 25, sia posto un interesse diverso da quello dichiarato nell'istanza.

Com'è stato puntualizzato in modo autorevole, infatti:

"L'attuazione del diritto di accesso passa per il filtro della valutazione dell'amministrazione, la quale, tra le altre condizioni di ammissibilità, deve anche verificare l'esistenza dell'interesse personale e concreto a fondamento della richiesta; l'esercizio di tale potere è normativamente collegato alla previsione di un termine di decadenza particolarmente breve, entro il quale l'interessato deve impugnare il rifiuto davanti al giudice amministrativo (v., in specie, Cons. Stato, ad. plen., 24 giugno 1999, n. 16). Sicché l'interesse posto a base del richiedente l'accesso non può tardivamente dedursi nella discussione orale davanti al giudice di primo grado (e nemmeno quindi nel ricorso o in atti successivi: n.d.e.), né, tantomeno, nel giudizio di appello, ma dev'essere compiutamente esternato nell'istanza rivolta alla P.A., al fine di porla in condizione di tempestivamente esercitare il controllo sulla sua fondatezza, che l'ordinamento le rimette. Il momento di presentazione dell'istanza di accesso cristallizza, dunque, il fondamento sostanziale di quella determinata richiesta di parte e l'interessato non potrà utilmente impugnare il rifiuto dell'amministrazione, deducendo "a sorpresa" nuovi interessi personali che hanno segretamente animato l'istanza medesima". (Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 1999, n. 1209).

Né potrebbe valere, con ogni evidenza, ad "integrare" l'istanza di accesso - nella quale l'interesse enucleato è testualmente riferito solo alla posizione di concorrente esclusa dalla gara (e quindi alla verifica della legittimità dell'esclusione: infatti nell'istanza si legge che la società C.I.T.E.C. S.p.A. ha un "...interesse giuridicamente rilevante...in quanto esclusa dalle operazioni di gara...") - la nota, a firma esclusiva di professionista legale e nemmeno sottoscritta dal legale rappresentante della società, indirizzata alla società "Costruzioni Dondi" S.p.A., e solo per conoscenza all'AQP S.p.A., nella quale si contesta al terzo destinatario la pubblicizzazione su un sito internet di un sistema di cui si assume l'identità con quello brevettato dalla società ricorrente con diffida a cessare "...l'utilizzo abusivo e qualsiasi attività di produzione, promozione, commercializzazione, vendita, fornitura e comunque di riproduzione illecita del prodotto brevettato...".

In tale nota, tra l'altro, non si fa riferimento alcuno alla circostanza che la "Costruzioni Dondi" S.p.A. abbia partecipato all'appalto concorso e tantomeno che ne sia risultata aggiudicataria (come ammesso nella memoria di replica depositata il 7 luglio 2004) e tantomeno si paventa che l'offerta della concorrente riguardi apparecchiatura identica o comunque simile a quella assistita dal brevetto rilasciato a favore della C.I.T.E.C. S.p.A.

D'altro canto, ove pure volesse darsi ingresso all'interesse conoscitivo "nuovo" dedotto in ricorso, sarebbe comunque ineludibile l'inammissibilità del medesimo stante l'omessa intimazione della "Costruzione Dondi" S.p.A., da qualificare di sicuro come controinteressata sia quale aggiudicataria della gara sia in riferimento all'ostensione di documenti tecnici relativi alla sua offerta, rispetto ai quali essa potrebbe opporre, non conta stabilire al momento se con fondatezza, il limite della riservatezza.

2.) Alla stregua delle osservazioni che precedono è dunque confermata l'inammissibilità del ricorso.

3.) Sussistono, nondimeno, giusti motivi per dichiarare compensate per intero tra le parti le spese ed onorari del giudizio.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sede di Bari - Sezione I, così provvede sul ricorso in epigrafe n. 1233 del 2004:

- 1) dichiara inammissibile il ricorso;
- 2) dichiara compensate per intero tra le parti le spese ed onorari del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bari nella Camera di consiglio del 7 luglio 2004.

Decisione n. 2144 del 2004
(Responsabilità precontrattuale della P.A.)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SICILIA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 3690/2002 sezione I, proposto da: Sedas s.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rap.ta e difesa per mandato in calce al ricorso dagli avv.ti Bruno Miggiano, Luca De Nora e Giovanni Immordino ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Palermo, via Libertà n. 171;

CONTRO

- l'azienda ospedaliera universitaria "Paolo Giaccone" - Università degli studi di Palermo, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rapp.to e difeso per mandato a margine della memoria di costituzione dagli avv.ti Giovanni Pitruzzella e dall'avv.to Francesco Stallone, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliato in Palermo, via Nunzio Morello n.40;
- il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rapp.to e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria;

PER L'ANNULLAMENTO

- del provvedimento prot. n. 1923 del 27.06.2002, con il quale è stato negato il risarcimento del danno richiesto in data 13.06.2002 in conseguenza dell'annullamento dell'aggiudicazione già disposta a favore della ricorrente per la fornitura di attrezzature scientifico-sanitarie e del relativo ordine di consegna del materiale;

PER L'ACCERTAMENTO

del diritto al risarcimento del danno subito dalla ricorrente in conseguenza dell'errore in cui è incorsa l'azienda ospedaliera in sede di valutazione tecnica delle offerte.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio dell'azienda Policlinico universitario di Palermo e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
viste le memorie depositate dalle parti a sostegno delle proprie difese;
visti gli atti tutti di causa;
designato relatore alla udienza pubblica del 16.07.2004 il consigliere avv. Salvatore Veneziano, ed uditi gli avv.ti Giovanni Immordino e Bruno Miggiano per la società ricorrente, l'avv. Francesco Stallone per l'azienda ospedaliera Policlinico di Palermo e l'avvocato dello Stato Rosario Di Maggio per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

FATTO

Con ricorso notificato il 4./9.10.2002 e depositato il 18.1.2002, la società ricorrente, operante da tempo nel campo delle attrezzature scientifico-sanitarie, espone:

- di avere partecipato ad un pubblico incanto bandito dall'azienda universitaria Policlinico di Palermo per la fornitura alla Divisione di chirurgia generale oncologica di un "ecotomografo volumetrico";
- di essersi resa aggiudicataria della fornitura e di avere ricevuto il relativo ordine di consegna del materiale;
- di avere subito l'annullamento dell'aggiudicazione in proprio favore della fornitura e del relativo ordine di consegna del materiale, in quanto la sonda intraoperatoria è stata ritenuta in sede di collaudo non conforme a quanto descritto nella scheda tecnica del capitolato di gara;
- di avere impugnato il provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione, e gli atti connessi, e di avere richiesto il risarcimento dei danni subiti, con ricorso a questo tribunale respinto con la sentenza n. 963/2002.

La società ricorrente impugna, quindi, la nota con la quale l'azienda ospedaliera universitaria ha respinto la richiesta di risarcimento avanzata in data 13.06.2002 e reitera la domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'annullamento degli atti di gara, ed alla mancata fornitura dell'apparecchiatura sanitaria.

Si è costituita in giudizio l'azienda ospedaliera, deducendo argomentatamente l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito del ricorso e chiedendone il rigetto.

Si è altresì costituito in giudizio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Con memorie depositate in vista dell'udienza pubblica di discussione le parti resistenti hanno ribadito l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame, mentre la società ricorrente ha replicato alle deduzioni di parte avversa, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Alla udienza pubblica del 16.07.2004 i procuratori delle parti hanno chiesto che il ricorso venisse posto in decisione nel merito, insistendo nelle rispettive conclusioni.

DIRITTO

1. Deve, preliminarmente, verificarsi d'ufficio la permanenza della giurisdizione di questo tribunale a decidere la presente controversia, successivamente alla pubblicazione nella G.U.R.I. – Serie speciale Corte costituzionale n. 27 del 14.07.2004 – della sentenza n. 204 del 6.07.2004, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998, come sostituito dall'art. 7 della l. n. 205/2000, rielaborandone il primo comma ed eliminando il secondo comma, e così ridisegnando in termini sostanzialmente riduttivi la giurisdizione esclusiva attribuita al giudice amministrativo in materia di servizi pubblici.

E ciò in considerazione del fatto che ai sensi dell'art. 30, co. 4, della l. 11.03.1953 n. 87 "le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" e che, secondo la Corte di cassazione "il principio sancito dall'art. 5 c.p.c., secondo cui la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda, non opera quando la norma che detta i criteri determinativi della giurisdizione è successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima, atteso che la norma dichiarata costituzionalmente illegittima - a differenza di quella abrogata - non può essere assunta, data l'efficacia retroattiva che assiste tale tipo di pronunce della Corte costituzionale, a canone di valutazione di situazioni o di rapporti anteriori alla pubblicazione della pronuncia di incostituzionalità, salvo il limite dei rapporti esauriti al momento della pubblicazione della decisione, intendendosi per tali quelli accertati con sentenza passata in giudicato o per altro verso già consolidati" (SS.UU. n. 06-05-2002, n. 6487) giacché "le pronunce della Corte costituzionale non rientrano fra i «mutamenti della legge», che sono considerati ininfluenti, ai fini della competenza, dall'art. 5 c.p.c., ove sopraggiunti dopo la proposizione della domanda" (sez. I, 12-08-1996, n. 7445, conf. n. 8176/1996);

Ritiene, comunque, il Collegio che la sentenza n. 204/2004 sia irrilevante ai fini della decisione della presente controversia e non privi questo tribunale della giurisdizione a conoscerla.

Ed invero, sebbene nelle conclusioni del ricorso risulti invocato l'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998, il Collegio osserva che le norme attributive a questo tribunale della giurisdizione a conoscere la presente controversia sono l'art. 6 della l. n. 205/2000 - secondo il quale "sono devolute alla

giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative a procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale”, norma neppure citata nella sentenza n. 204/2004 – e l’art. 35, co. 1 del d.lgs. n. 80/1998, come modificato dall’art. 7 l. n. 205/2000 – secondo il quale “il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto”, norma non travolta dalla citata sentenza.

2. Devono, quindi, essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del gravame, dedotte dalle difese dell’azienda ospedaliera e del ministero intimati con riferimento al passaggio in giudicato della sentenza di questa sezione n. 963/2002 con la quale è stato respinto il ricorso proposto dall’odierna ricorrente avverso l’atto di annullamento dell’aggiudicazione e per il conseguente risarcimento del danno.

Ad avviso delle amministrazioni intimati l’avvenuta reiezione di quel ricorso sarebbe preclusivo all’accoglimento della ulteriore azione di risarcimento dei danni proposta con il presente ricorso, o in quanto già direttamente decisa in senso negativo (difesa ministero) o in quanto preclusa dalla affermata legittimità dell’atto di annullamento della aggiudicazione (difesa azienda ospedaliera). Nessuna delle due prospettazioni difensive può essere accolta in quanto:

2.1. L’azione risarcitoria all’esame presenta elementi di diversità e novità rispetto a quella proposta con il ricorso introduttivo del giudizio recante il n. 243 di R.G., successivamente definito con la sentenza n. 963/02 citata; ed invero quella, come qualificata nella stessa sentenza n. 963/02, era un’azione risarcitoria per danni derivanti dalla asserita lesione di interessi legittimi ed è stata respinta unitamente all’impugnativa degli atti lesivi della procedura di gara, questa – già articolata in quel giudizio con memoria non notificata ed in quella sede dichiarata inammissibile – appare invece riconducibile, in sostanza, alla responsabilità precontrattuale dell’amministrazione per comportamento non corretto tenuto nella fase che precede la aggiudicazione, e quindi lesiva di un diritto soggettivo della società ricorrente.

Rileva, quindi, il Collegio che la mutata “*causa petendi*” diversifica la domanda proposta e rende in questa sede inopponibile il giudicato formatosi sulla sentenza n. 963/02 (“La preclusione del riesame della controversia in un successivo giudizio per effetto di un precedente giudicato sussiste allorché risultino identici i soggetti, l’oggetto e la “*causa petendi*” delle pretese fatte valere nel primo e nel secondo giudizio, dovendosi avere riguardo, quanto alla “*causa petendi*”, al fatto costitutivo del diritto azionato in virtù degli effetti giuridici che la norma vi collega” Cassazione civile, sez. lav., 20 maggio 2000, n. 6588).

2.2. La qualificazione della domanda risarcitoria all’esame quale domanda per l’accertamento di una responsabilità precontrattuale dell’amm.ne – alla quale deve pervenirsi in considerazione della evidenziazione dell’errore commesso dalla commissione tecnica per la valutazione delle offerte, quale fondamento della responsabilità dell’amm.ne – induce a prescindere dal profilo della c.d. “pregiudizialità amministrativa”, e quindi dalla (ormai impossibile) rimozione degli atti preclusivi della effettuazione della fornitura, dovendosi avere riguardo alla condotta dell’amm.ne quale lesiva dei canoni di correttezza e buona fede nell’ambito della procedura di aggiudicazione.

In particolare, rileva il Collegio che la acclarata legittimità degli atti con i quali l’azienda ospedaliera, pur successivamente all’aggiudicazione e nell’esercizio dei poteri di verifica connessi alla fase del collaudo, ha rifiutato le apparecchiature proposte dalla ricorrente non esclude – né può precludere, in quanto riferibile ad un diverso e successivo segmento dell’azione amministrativa – l’accertamento del titolo di responsabilità connesso alla erroneità delle valutazioni precedentemente compiute in sede di verifiche tecniche pre-aggiudicazione.

Osserva a tal riguardo il Collegio che – ove dovesse applicarsi l’istituto della c.d. “pregiudizialità amministrativa” anche ad una fattispecie di responsabilità precontrattuale – dovrebbe ritenersi che l’atto preclusivo del suo esercizio potrebbe essere costituito dal provvedimento di aggiudicazione, la cui legittimità (per effetto della generale presunzione di legittimità degli atti amministrativi, o della concreta e specifica affermazione di legittimità derivante da un accertamento giurisdizionale) potrebbe precludere l’accertamento di condotte illegittime della stessa amm.ne nelle fasi della procedura di gara.

Nella fattispecie all’esame, però, l’atto di aggiudicazione risulta rimosso dalla stessa amm.ne nell’esercizio dei propri poteri di autotutela con provvedimento dichiarato legittimo con la sentenza n. 963/02, più volte citata (in una fattispecie di azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi, T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, n. 10256 del 15 luglio 2004: “L’annullamento in via di autotutela di

un atto amministrativo inoppugnabile consente la proposizione dell'azione risarcitoria anche in caso di decadenza dall'impugnazione per decorso del termine, atteso che l'esercizio del detto potere di autotutela sul provvedimento risolve in radice il problema della presunzione di legittimità dell'atto stesso ed elimina ogni ostacolo all'esame giudiziale della (eventuale) ingiustizia del danno").

3. Deve, quindi, esaminarsi l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dedotta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con riferimento all'autonoma soggettività giuridica dell'azienda ospedaliera universitaria "Paolo Giaccone" di Palermo; essa è fondata ai sensi dell'art. 2, co. 1, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, secondo il quale "La collaborazione fra Servizio sanitario nazionale e università, si realizza, salvo quanto previsto ai commi 4, ultimo periodo, e 5, attraverso aziende ospedaliero-universitarie, aventi autonoma personalità giuridica, le quali perseguono le finalità di cui al presente articolo".

4. Il ricorso è, nel merito, fondato nei sensi di seguito spiegati.

Deve, per altro, rilevarsi che l'avvenuta qualificazione del ricorso in termini di proposizione dell'azione di risarcimento del danno per responsabilità contrattuale consente di prescindere dalla logica, e dalla stessa impostazione, in termini di impugnazione della nota prot. n. 1923 del 27.06.2002, con la quale è stato negato il risarcimento del danno richiesto in data 13.06.2002; e ciò sia in considerazione del fatto che detta nota non ha natura provvedimento – trattandosi del mero rigetto della richiesta risarcitoria – che in considerazione della natura di accertamento di un diritto, propria dell'azione proposta.

4.1. Osserva, preliminarmente, il Collegio che la giurisprudenza amministrativa ha recentemente ritenuto pienamente ammissibile la configurazione di ipotesi di responsabilità precontrattuale a carico della pubblica amministrazione, di volta in volta ritenendo applicabile gli artt. 1337 o 1338 cod. civ., in fattispecie nella quale l'amministrazione legittimamente abbia negato l'aggiudicazione definitiva dell'appalto per mancanza di fondi (Cons. Stato, sez. IV, n. 1457 del 19 marzo 2003), o in fattispecie nella quale l'amministrazione procedente, rilevando un errore nel procedimento di gara già esperito, abbia annullato in autotutela la gara stessa, ancorché fosse già intervenuta l'aggiudicazione definitiva in capo all'impresa vincitrice della selezione (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 26 agosto 2003, n. 11259).

Con riferimento alla presente controversia, il Collegio ritiene applicabile alla fattispecie il modello di responsabilità di cui all'art. 1338 cod. civ., secondo il quale "la parte che, conoscendo o dovendo conoscere l'esistenza di una causa di invalidità del contratto, non ne ha dato notizia all'altra parte è tenuta a risarcire il danno da questa risentito per aver confidato, senza sua colpa, nella validità del contratto"; e ciò in considerazione del fatto che tra la società odierna ricorrente e l'azienda ospedaliera universitaria si era già istaurato il vincolo contrattuale per effetto dell'aggiudicazione definitiva e del relativo ordine di consegna della fornitura (nota 19.06.2001 prot. n. 1602).

4.2. Rileva, quindi, il Collegio che la fattispecie legale di cui all'art. 1338 cod. civ. risulta, in concreto, pienamente integrata in considerazione del fatto che l'amm.ne - attraverso l'erronea valutazione di conformità tecnica dell'apparecchiatura offerta, espressa dall'apposita commissione nel verbale n. 8 del 10.07.2000, e la successiva aggiudicazione – ha indotto la società ricorrente a confidare, senza sua colpa, nella validità del contratto.

Ed invero: a) la valutazione tecnica deve essere considerata indubabilmente erranea, in quanto smentita da quella compiuta in sede di collaudo e posta a fondamento del provvedimento di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione; b) essa non può non essere imputata all'azienda ospedaliera, essendo stata posta in essere da un proprio organo straordinario istruttorio ed essendo stata recepita nel provvedimento di aggiudicazione; c) detta valutazione erranea deve essere qualificata come "colposa", quanto meno sotto il profilo della negligenza nell'esame delle caratteristiche dell'apparecchiatura offerta e/o nella considerazione delle esigenze e finalità dell'azienda stessa; d) l'affidamento della società ricorrente nella validità del contratto deve essere considerato "non colposo" in considerazione del fatto che il positivo giudizio della commissione tecnica ben poteva essere considerato confermativo della ritenuta equipollenza dell'accessorio offerto (sonda intraoperatoria convessa a 60°, invece che lineare).

5. Così acclarata la sussistenza della responsabilità precontrattuale dell'azienda ospedaliera universitaria intimata, e del conseguente diritto al risarcimento del danno subito da parte della società ricorrente, deve provvedersi in ordine alla sua liquidazione.

Al riguardo, osserva il Collegio che per pacifica giurisprudenza del giudice civile, il danno risarcibile a titolo di responsabilità precontrattuale, in relazione alla mancata stipula del contratto o in relazione

alla invalidità dello stesso, si limita all'interesse negativo, consistente nelle spese inutilmente sostenute e nella perdita di favorevoli occasioni contrattuali.

La parte ricorrente non ha, però, assolto adeguatamente all'onere probatorio su di essa incombente in relazione all'entità del danno subito, in quanto ha prodotto in giudizio solo un conteggio relativo alle spese asseritamente sostenute per la fornitura in contestazione, documentato esclusivamente dalla copia di un bonifico bancario in favore dell'impresa straniera dalla quale sarebbe stata acquistata l'apparecchiatura da consegnare all'azienda intimata; non vi è prova, né allegazione, invece di un danno da perdita di favorevoli occasioni contrattuali.

Mentre nulla potrà dunque riconoscersi alla parte ricorrente a tale secondo titolo, per la liquidazione del risarcimento corrispondente alle spese inutilmente sostenute il Collegio ritiene di potersi avvalere del meccanismo di cui all'art. 35, co. 2, d.lgs. n. 80/1998, come modificato dall'art. 7 l. n. 205/2000.

L'azienda ospedaliera universitaria "Paolo Giaccone" – nel termine di giorni sessanta dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza – dovrà quindi proporre alla società ricorrente il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno precontrattuale, quantificata tenendo conto dei seguenti elementi:

- 1) la somma dovrà essere ragguagliata al c.d. "interesse negativo" e, cioè, alle spese inutilmente effettuate in esito all'aggiudicazione, costituite dal costo di acquisto dell'apparecchiatura, decurtato del suo valore patrimoniale iscrivibile nel bilancio societario, nonché dalle spese sostenute per la sua consegna nei locali dell'azienda, per le operazioni di collaudo e per il suo successivo ritiro;
- 2) gli interessi e la rivalutazione della relativa somma dovranno decorrere dalla data di aggiudicazione della gara, in quanto, dando luogo la violazione dei doveri di cui agli art. 1337 e 1338 c.c. a responsabilità extracontrattuale, il conseguente debito deve ritenersi di valore, e non di valuta, e comporta la maturazione di interessi dal fatto.

Sussistono, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione prima, accoglie il ricorso in epigrafe, nei sensi, nei limiti e per gli effetti di cui in motivazione, e condanna l'azienda ospedaliera universitaria "Paolo Giaccone" di Palermo al risarcimento del danno precontrattuale in favore della ricorrente Sedas s.r.l., da quantificarsi secondo i criteri in motivazione indicati, ai sensi dell'art. 35, co. 2, d.lgs. n. 80/1998, come modificato dall'art. 7 l. n. 205/2000

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Amministrazione.

Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2004

NOTIZIE IN BREVE

AGOSTO 2004

Digitale terrestre per i servizi pubblici

Il Cnipa, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, dopo aver raggiunto un accordo con l'Abi, Associazione bancaria italiana, per l'uso della carta nazionale dei servizi (Cns) come mezzo di riconoscimento per Bankpass web, il sistema dei pagamenti on line, sta lavorando per l'estensione al digitale terrestre delle funzioni di riconoscimento della carta.

Sarà possibile pagare in sicurezza, tramite il proprio televisore, l'ICI, le multe, i contributi a Inps e Inail e accedere ad altri servizi degli enti locali.

La pubblica amministrazione che vorrei.

E' il sondaggio lanciato sul portale nazionale del cittadino per misurare il gradimento degli utenti sulle tipologie di servizi offerti on line dalle pubbliche amministrazioni e per raccoglierne eventuali suggerimenti.

L'obiettivo del sondaggio è l'individuazione dei temi di maggior interesse per i cittadini, per favorire lo sviluppo della cosiddetta democrazia digitale italiana.

Il sondaggio ha raccolto 5773 voti.

La classifica delle categorie è la seguente: fisco e tasse (1103), famiglia e casa (1086), lavoro e previdenza (1037), trasporti e viaggi (919), scuola e istruzione (819), salute (809).

Tra i suggerimenti più significativi: unificare le tasse e le imposte, essere informati tempestivamente dei ritardi dei treni, pagare il parcheggio con un sms, prenotare visite mediche e comprare farmaci on line, cercare e trovare case popolari.

I risultati del sondaggio si possono leggere sul portale nazionale del cittadino, all'indirizzo www.italia.gov.it

Progetto SUM "Sportello Unico per la Montagna"

Un'iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica e dell'Uncem-unione nazionale comunità-enti montani, per un progetto formativo che trasferisce competenze e strumenti su un territorio di montagna, così articolato: 655 comuni parzialmente montani, 3546 comuni totalmente montani, 4201 comuni montani, 359 comunità montane.

Il progetto ha avviato un processo per migliorare la qualità globale nella gestione degli enti locali della montagna, agevolando il rapporto degli amministratori delle comunità montane e dei comuni montani con i meccanismi della pubblica amministrazione.

I numeri della partecipazione segnalano un forte coinvolgimento nel progetto e ne testimoniano la piena attuazione; lo scopo dell'intervento formativo del Dipartimento della funzione pubblica è, in ultima analisi, quello di garantire condizioni di effettiva democraticità e pari dignità di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, su tutto il territorio nazionale.

In sintesi: oltre 90.000 accessi al sito dell'Uncem, più di 1500 postazioni per l'accesso riservato ai servizi, 60 giornate seminariali organizzate sul territorio nazionale, 30 canali di formazione on line, 27 laboratori di sperimentazione tecnico-amministrativa.

Info: www.uncem.net

Scusi può ripetere?

E' il titolo di un opuscolo-guida della Camera di commercio di Milano per la diffusione di espressioni semplificate e indicazioni per alleggerire il linguaggio degli uffici, avvicinandolo al registro linguistico degli utenti, senza snaturarlo.

Le pubbliche amministrazioni si avvicinano sempre di più ai propri interlocutori, privilegiando la semplicità e la chiarezza per evitare, il più possibile, agli utenti il disagio e il senso di inadeguatezza e frustrazione che derivano da un linguaggio oscuro e da espressioni talora impenetrabili.

L'opuscolo è disponibile presso il servizio comunicazione e relazioni con il pubblico della Camera di commercio di Milano. Tel. 02/85155790; email: urp@mi.camcom.it

Tessera sanitaria per tutti nel 2005.

Abruzzo, Umbria, Veneto, Emilia Romagna e Lazio testeranno la tessera sanitaria, una card elettronica nata per monitorare le ricette mediche, i farmaci e tutte le prestazioni garantite dal servizio sanitario nazionale. In sintesi, la spesa sanitaria.

La tessera sanitaria, nel corso del 2005, sarà consegnata gradualmente a tutti i cittadini titolari del diritto all'assistenza sanitaria. Conterrà i dati anagrafici e il codice fiscale degli assistiti, sarà di colore blu e, sul retro, riporterà i dati utili per ricevere le prestazioni sanitarie urgenti nei Paesi dell'Unione europea. In questi Paesi, per ricevere, invece, cure programmate più complesse resta in vigore la vecchia procedura, un'autorizzazione preventiva sulla base del solito formulario, l'E-112.

SETTEMBRE 2004

Concorso pubblico elettronico

Trasmissione telematica delle domande di partecipazione al concorso, selezione on line dei candidati, gestione on line della graduatoria finale di merito. Questo è l'obiettivo della direttiva per la gestione telematica delle procedure di accesso al pubblico impiego, che sarà elaborata da un comitato composto dal Dipartimento della funzione pubblica, dal Formez e dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

La direttiva dovrà, anche, prevedere la possibilità di gestire, per via telematica, la fase dell'accesso agli atti di concorso da parte degli interessati.

Il concorso pubblico elettronico (*e-recruiting*) sarà progettato sulla base della normativa già prevista per le procedure di *e-procurement*, le aste e le gare d'appalto on line.

Info: www.funzionepubblica.it e www.formez.it

Formazione-formatori. Obiettivo qualità

"Qualità ed efficacia della formazione pubblica" è il progetto del Dipartimento della funzione pubblica, la cui realizzazione è stata affidata al Formez. L'obiettivo dichiarato è il miglioramento di tutto il ciclo formativo, dalla progettazione del prodotto/servizio, all'erogazione, senza trascurare la qualità del monitoraggio costante e dei processi di comunicazione e promozione.

I destinatari dell'offerta formativa sono dirigenti e quadri dei settori Organizzazione e Formazione delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, degli enti strumentali pubblici e delle agenzie e scuole di formazione italiane ed europee per la pubblica amministrazione locale.

Per favorire gli scambi tra i soggetti coinvolti è previsto un network per tutti gli attori coinvolti, docenti e discenti.

Un sito web bilingue, italiano e inglese, favorirà gli scambi di informazioni e buone pratiche.

Servizi in rete

Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) scalda i motori, in attesa che una fonte normativa di rango primario lo renda obbligatorio e operativo per tutte le pubbliche amministrazioni.

Il Consiglio di Stato ha indicato al legislatore la via da seguire, esprimendosi con un parere sul decreto legislativo, attuativo della legge-delega n. 229/2003. Le indicazioni che porta devono essere trasformate in norme precettive, prevedendo espressamente il rilascio di atti amministrativi e l'erogazione dei servizi pubblici on line. Solo così il Sistema pubblico di connettività potrà consentire il dialogo tra i sistemi telematici delle varie amministrazioni e l'erogazione diretta dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Con l'SPC i dati saranno derivati direttamente dal sistema informativo titolare dell'informazione primaria; per esempio, i dati anagrafici saranno presi direttamente dalla rete del Comune.

Sportello unico per l'Iva europea

One stop. E' lo sportello unico per l'Iva europea. Il Testo unico sull'Iva comunitaria è stato presentato, all'Università di Bologna, il 23 settembre 2004. Si tratta di norme comunitarie più vincolanti per i 25 Paesi dell'Unione, formulate per mettere ordine in un sistema normativo sempre più intricato, rendendo omogenee le norme dei diversi Paesi membri che, in comune, hanno solo i limiti minimi e massimi delle aliquote. Le nuove regole si applicheranno a tutte quelle operazioni per le quali il soggetto passivo è debitore dell'imposta in uno Stato diverso da quello in cui è residente e in cui possiede la posizione Iva. L'impresa opererà nei 25 Stati membri con la propria partita Iva inviando, per via telematica, un formulario al proprio Stato di residenza, con l'indicazione del numero di partita Iva e del settore di attività. L'amministrazione statale, esercitati i dovuti controlli, autorizzerà l'impresa a operare con il nuovo sistema. Grazie alla semplificazione e al coordinamento, la disciplina comunitaria risulterà più chiara e precisa, sia per i governi che per gli operatori economici e garantirà che la libera concorrenza non risulti viziata da norme di particolare favore.

OTTOBRE 2004

Accordo da 111 euro per le forze di polizia

E' stato rinnovato il contratto della sicurezza. Chiusa la vertenza, corpi di polizia e delle forze armate, agenti di polizia penitenziaria e del corpo forestale, carabinieri e militari troveranno 111 euro lordi in più nella busta paga. L'accordo, valido per il biennio 2004-2005 e relativo a circa 450.000 dipendenti, è stato firmato il 13 ottobre 2004 a Palazzo Vidoni, sede del Dipartimento della funzione pubblica. Il contratto rappresenta una conferma che, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, il Governo è particolarmente sensibile al tema della sicurezza. E' stata rinviata, a un apposito tavolo, la discussione sull'introduzione nel comparto del fondo di previdenza complementare.

E-government seconda fase.

Nella giovane storia dell'*e-government*, la prima fase, quella della diffusione a macchia d'olio dei siti e dei servizi pubblici on line, sta per chiudersi. E' all'orizzonte la seconda fase, quella della predisposizione di meccanismi amministrativi con l'obiettivo di erogare servizi a domicilio per i cittadini.

Secondo le statistiche dell'ONU (<http://www.unpan.org/egovernment3.asp>) il 91% dei Paesi membri, cioè 171 su 193, ha avviato siti on line nel 2003.

Una pubblicazione dell'americana Brown University, del settembre 2003, (<http://www.insidepolitics.org/egovt04int.html>) ha diffuso i dati dell'*e-government*, su base internazionale, per gli ultimi 5 anni. Dall'analisi di 1935 siti di *e-government* in 198 nazioni, emerge un tracciato di chiaro incremento: nel 2004 il 21% dei siti offre servizi completamente assolvibili on line, contro il 16% del 2003, il 12% del 2002, l'8% del 2001.

I diversi Paesi, naturalmente, offrono, on line, performance di qualità diversa.

L'Italia, a differenza di Francia e Gran Bretagna che arretrano, è stabile al 33,2%, che corrisponde a un dignitoso tredicesimo posto ed è battuta, in Europa, solo dal Principato di Monaco e dalla Germania, ma davanti a Gran Bretagna, Francia, Austria e, fuori dall'Europa, persino al Giappone e Israele.

Easy contact: un servizio per sordi e sordomuti.

E' stato presentato al Compa di Bologna il progetto *Easy contact*, un centralino dedicato, attivo ogni giorno dalle 8 alle 20, per agevolare la comunicazione di persone con deficit auditivi. Riceve e smista le richieste che arrivano sul telefonino tramite sms. Offre strumenti e servizi indispensabili per una piena integrazione nella vita di relazione: chiamare un taxi, prenotare una visita medica, avvisare di un ritardo o di un'assenza da scuola o dal lavoro, richiedere una qualsiasi informazione. I disabili potranno così rendersi autonomi e fare a meno di una persona intermediaria. Il progetto è nato a Torino, patrocinato dal Comune e sostenuto dalla Provincia di Milano e dalle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta.

Per usufruirne bisogna iscriversi, gratuitamente, per l'accesso al servizio; si pagano gli sms secondo il piano tariffario del proprio gestore telefonico.

Le chiamate a disposizione sono d'emergenza o generiche.

Il numero unico dedicato è 320.20.43.207

Fascicolo del dipendente, *dati top secret*

I datori di lavoro, pubblici e privati, devono trattare e conservare le informazioni sensibili dei dipendenti, nel rispetto del diritto alla protezione dei dati.

I dati sensibili devono essere conservati in una sezione separata del fascicolo personale del dipendente ed essere accessibili solo al personale autorizzato. L'archiviazione separata può avvenire o con l'inserimento di sottofascicoli o con l'utilizzo di buste chiuse all'interno del fascicolo principale.

Le prescrizioni sull'archiviazione separata trovano fonte nel codice della *privacy* e nell'autorizzazione generale al trattamento dei dati sensibili per i datori di lavoro.

For.Med. La formazione verso i Paesi del Mediterraneo

Il Dipartimento della funzione pubblica ha sostenuto la costituzione del For.med, una fondazione per la formazione dei pubblici dipendenti nei Paesi dell'area del Mediterraneo.

La missione della fondazione, di cui fanno parte le istituzioni e le imprese pubbliche e private, interessate a intervenire a favore dello sviluppo sostenibile dell'area mediterranea, è di contribuire allo sviluppo economico, culturale e sociale di quei Paesi. Ciò avverrà attraverso attività formative e di assistenza tecnica, per favorire il processo di crescita sostenibile, grazie a progetti di trasferimento di *best practices* e conoscenze maturate in Italia e nel mondo e per promuovere la sostenibilità delle politiche di sviluppo regionale e di assetto territoriale nel Mediterraneo.

In particolare, le istituzioni e le amministrazioni locali dei Paesi del Mediterraneo sono chiamate a collaborare per valorizzare le loro culture e tradizioni. Poiché uno degli obiettivi prioritari è di incentivare le attività di ricerca e di innovazione, indirizzate al sistema territoriale di impresa, parteciperanno, alla fondazione, anche università e centri di ricerca.

La fondazione promuoverà, sul modello di quanto realizzato in vari contesti europei, nuove forme di rapporti tra pubblico e privato, avvalendosi, in particolare, delle competenze maturate dal Formez e utilizzerà le esperienze di successo sviluppate in Italia e in altre parti del mondo, promuovendo un'efficace sinergia tra il settore pubblico e quello privato, per coinvolgere le imprese e le Amministrazioni centrali e locali, italiane ed estere.

Mettersi in rete.

E' il nome di un progetto di comunicazione associata tra amministrazioni comunali limitrofe, presentato al Compa di Bologna e realizzato da 6 Comuni, in provincia di Rimini e Forlì (Bellaria-Igea marina, Poggio Berni, Santarcangelo, Savignano sul Rubicone, Torriana, Verucchio), più la Comunità montana Valle del Marecchia, in collaborazione con l'Associazione italiana della comunicazione politica e istituzionale.

Il progetto prevede una gestione informatizzata delle segnalazioni e dei reclami presentati dai cittadini, un'analisi dei servizi, l'emanazione di una direttiva comune sul diritto di accesso e un protocollo d'intesa per la gestione integrata degli Urp.

Sul canale digitale i servizi di TelePa

Un accordo strategico tra il Dipartimento della funzione pubblica e la Rai fa incontrare, dal 25 ottobre 2004, tutti i giorni, i cittadini e la pubblica amministrazione su Rai Utile, il nuovo canale sul digitale terrestre, dalle 8 alle 12. Rai Utile propone i servizi giornalistici realizzati da Telepa. Alle 8 l'edizione principale, alle 10 e alle 12 gli aggiornamenti sui fatti principali della pubblica amministrazione; il telespettatore può interagire da casa, attraverso il proprio televisore. Il Tg della pubblica amministrazione, già presente sulla rete web, è così diffuso anche sulle frequenze del digitale terrestre e satellitare. L'interattività del digitale terrestre consente ai cittadini anche l'acquisizione di informazioni utili per il disbrigo di pratiche amministrative. E' una tappa fondamentale nel lavoro di modernizzazione dei servizi amministrativi.

NOVEMBRE 2004

Amministrazione digitale. Abbiamo il codice

Nella seduta dell'11 novembre 2004, il Consiglio dei ministri ha approvato il codice dell'amministrazione digitale.

L'Italia è la prima nazione, non solo in Europa, ma nel mondo, a dotarsi di un simile strumento normativo. L'idea propulsiva per l'adozione di un codice risiede nel diritto dei cittadini ad avere una "amministrazione amica ed efficiente" da cui consegue l'obbligo del dialogo on line tra banche-dati e anagrafi delle pubbliche amministrazioni.

Il codice prevede, dal 1° gennaio 2006, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di accettare da cittadini e imprese i pagamenti effettuati on line e dal 1° gennaio 2007, l'obbligo di adottare, come unico strumento di accesso ai servizi erogati on line, la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi.

Con il codice le istituzioni pubbliche si aprono, definitivamente, alla *e-democracy*, uno spazio virtuale, privo di barriere architettoniche, in cui tutti i cittadini, anche residenti all'estero, eserciteranno i propri diritti civili e politici in assenza di ostacoli e affronteranno, con semplicità e immediatezza, gli adempimenti amministrativi ancora previsti dall'ordinamento.

Info: www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/codice_amministrazione_digitale

Cantieri di buoni esempi

Il Dipartimento della funzione pubblica, con la collaborazione del Formez, ha realizzato, nell'ambito del programma Cantieri, una banca-dati di esperienze di innovazione, all'indirizzo www.buoniesempi.it.

Alla data del 29 novembre 2004, la banca-dati offre 1506 esperienze di innovazione. Ogni settimana si registrano incrementi.

Sulla *home page* di "buoniesempi" ci sono i link dei siti "buoniesempi obiettivo 1" e "buoniesempi international".

Il primo sito è dedicato alle esperienze di innovazione e ai progetti delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, che rientrano nell'Obiettivo 1 dell'Unione europea.

Il secondo sito, in lingua inglese, è dedicato allo scambio di esperienze con le amministrazioni pubbliche europee.

Alla data del 29 novembre 2004, sono presenti, nel primo sito, 382 esperienze di innovazione, nel secondo sito 59 progetti innovativi classificati per amministrazione, per area geografica e per tema.

Dieci anni dopo. Dal 626/94 al Testo unico per la sicurezza e la salute sul lavoro

Il Consiglio dei ministri del 18 novembre 2004 ha approvato lo schema di decreto legislativo che andrà a rivisitare il decreto legislativo 626/94.

Il provvedimento ha l'obiettivo di mettere ordine all'eccesso di regolamentazione legislativa prodotta dal recepimento di numerose direttive comunitarie.

Il nuovo Testo unico prevede che la normativa antinfortunistica venga applicata a tutte le tipologie di lavoro, ampliando molto la platea dei lavoratori coinvolti. Oltre che ai lavoratori subordinati, le tutele si applicheranno anche alle tipologie di lavoro regolate dalla "riforma Biagi", ai lavoratori autonomi e ai componenti dell'impresa familiare. Una particolare attenzione viene dedicata alle piccole e medie imprese, laddove il 626/94 si adattava meglio alle grandi imprese, a causa degli alti costi per l'adempimento delle disposizioni previste in materia di sicurezza.

La semplificazione viaggia sul codice

La legge di semplificazione amministrativa, n. 229 del 29 luglio 2003, reca interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Lo scopo che si vuole raggiungere con il riassetto e con il prodotto finale, il codice, è quello di realizzare, in singole materie, un complesso di norme stabili e armonizzate.

La relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto normativo, inviata al Parlamento dal Dipartimento della funzione pubblica, ha presentato il bilancio dei nuovi "codici" legislativi introdotti al posto dei tradizionali Testi unici, proprio dalla legge di semplificazione amministrativa. I nuovi codici riguardano le seguenti materie: produzione normativa e semplificazione, sicurezza del lavoro, assicurazioni, incentivi alle attività produttive, produzione e commercializzazione di prodotti alimentari, tutela dei consumatori, metrologia legale, internazionalizzazione delle imprese, informatizzazione della pubblica amministrazione, disciplina del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. L'intera operazione si concluderà entro il 2006.

Nuove regole per diventare dirigenti

Il dpr n. 272 del 24 settembre 2004, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 novembre 2004, reca il regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il provvedimento riguarda sia le amministrazioni statali sia gli enti pubblici non economici; questi ultimi, per la programmazione del fabbisogno di personale, dovranno comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 giugno di ogni anno, il numero dei posti che si renderanno vacanti.

Le nuove regole tendono a razionalizzare l'impiego delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche, con particolare attenzione alla formazione e allo sviluppo professionale dei dirigenti.

Occhio alla formazione

E' nato un portale nuovo per una ricerca sulle linee di sviluppo del sistema formativo delle pubbliche amministrazioni, affidata dal Dipartimento della funzione pubblica a un raggruppamento di imprese costituito da SDA Bocconi di Milano, dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne di Roma e dalla Scuola di pubblica amministrazione di Lucca.

La ricerca è finalizzata alla costruzione di metodologie e strumenti per progettare gli interventi formativi adeguati alle necessità di sviluppo organizzativo e di qualificazione delle professionalità nelle pubbliche amministrazioni.

La prima fase della ricerca prevedeva una raccolta di interviste rilasciate da *opinion leader* opportunamente selezionati dai ricercatori affidatari. I risultati della prima fase sono in corso di validazione presso strutture della pubblica amministrazione: scuole di formazione, comuni, province, regioni e ministeri.

Info: www.pafutura.it

Premio web Italia

Il 20 novembre, a Francavilla a Mare, in Abruzzo, si è conclusa l'edizione 2004 del Premio web Italia (Italian web Awards), uno degli eventi più autorevoli per la promozione del web italiano. Le pagine web in concorso sono divise per categorie: economia, cultura, scuola, tempo libero, pubblica amministrazione, regioni. I siti istituzionali hanno partecipato numerosi al concorso. Il Portale del cittadino (www.italia.gov.it) è risultato primo classificato nella categoria Premio delle Regioni.

Questo premio è una conferma del risultato già acquisito, durante l'estate, da una ricerca della Nielsen, da cui emerge che il 62% dei visitatori dei siti delle pubbliche amministrazioni sia soddisfatto della comunicazione e delle relazioni tra lo stato e i cittadini.

Sta. Sportello telematico dell'automobilista

Per aumentare l'efficacia degli adempimenti giuridici relativi agli autoveicoli, il ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha potenziato lo Sta, Sportello telematico dell'automobilista. Lo sportello ha la funzione di semplificare i procedimenti che regolano l'immatricolazione e l'iscrizione al pubblico registro automobilistico, la reimmatricolazione, la trascrizione dei trasferimenti di proprietà e la radiazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi. E' attivo presso tutti gli uffici provinciali dell'Acì, della motorizzazione civile e presso gli studi di consulenza automobilistica abilitati al servizio. La carta di circolazione e il certificato di proprietà dei veicoli dovranno obbligatoriamente essere richiesti presso lo Sta, che rilascerà, contestualmente, i documenti e, in caso di immatricolazione, anche le targhe. Le disposizioni aggiornate si trovano sulla circolare del ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 3583/M360 del 3/11/04.

SUAP. Lo sportello unico per le attività produttive arriva in Europa.

E' allo studio del Parlamento europeo una proposta di direttiva che prevede misure di semplificazione amministrativa. In particolare l'istituzione di sportelli unici per le procedure amministrative attinenti ad attività produttive e la possibilità di espletarle per via elettronica.

La creazione dello sportello unico europeo permetterà alle singole imprese di esercitare la propria attività in tutti i paesi dell'Unione europea.

Il Suap europeo ha le caratteristiche dello sportello unico per le attività produttive previsto dall'ordinamento italiano.

DICEMBRE 2004

Adl. Agenzia di democrazia locale

E' un modello di intervento internazionale promosso dai Paesi europei, a favore della regione balcanica, nel quadro della cooperazione decentrata. A sostenere e corroborare l'intervento sono soprattutto gli enti locali. La Regione Puglia è il soggetto capofila di una Adl attiva a Mostar, insieme alla Regione Sicilia, ai Comuni di Montegrotto e Monfalcone, a una città danese e una turca, con il compito di fornire assistenza alle attività che l'Agenzia riterrà utile o necessario avviare. Nate nel 1993, su iniziativa del Consiglio d'Europa, le Agenzie di democrazia locale sono, oggi, cresciute nel numero e negli obiettivi. Il modello di intervento è *bottom-up*, un intervento attuato dal basso, promuovendo iniziative di sviluppo con gli attori locali per rispondere alle esigenze della comunità. L'agenzia promuove e favorisce l'attivazione di risorse locali in partenariati che coinvolgono autorità locali, società civile, associazioni e organizzazioni non governative. I numeri delle adl sono interessanti: 190 partner da 18 Stati europei, di cui il 55% sono Comuni, il 34% associazioni non governative, l'11% enti diversi. Gli interventi mirano alla ricostruzione del tessuto sociale, al sostegno dei processi di partecipazione democratica e di sviluppo dell'area, ma anche al rafforzamento delle capacità di governo delle istituzioni locali. L'obiettivo è quello di aiutare il dialogo interetnico e lo sviluppo autonomo delle aree coinvolte, per favorire l'integrazione europea dei Balcani.

Governo su internet

I visitatori del portale nazionale del cittadino, www.italia.gov.it, trovano, sulla destra della *home page*, l'accesso, con un clic, a molti servizi. "Risolvi on line" è una guida che spiega come ottenere certificati a casa, prenotare la carta d'identità elettronica, fare il cambio di residenza, iscriversi,

pagando le tasse on line, all'università, stipulare on line contratti per i servizi di luce, gas, acqua, pagare l'ici, il canone tv, le multe, il bollo per l'auto. "Moduli on line" permette di scaricare tutta la modulistica per pratiche relative a certificati anagrafici, edilizi, iscrizione a scuola, asili, documenti e permessi per veicoli, richiesta per il servizio civile, denunce e ricorsi giudiziari, richieste per assistenza sanitaria, riconoscimento di invalidità, disponibilità alla donazione di organi, autocertificazione per i servizi sociali e per contributi pubblici, richieste per pensioni e riscatti previdenziali. "Opportunità di lavoro" consente l'ingresso nei siti delle agenzie di selezione del personale. "Servizi per gli italiani all'estero" dà informazioni dettagliate sull'assistenza sanitaria e permette la ricerca di connazionali all'estero. Ce n'è anche per i giovanissimi. La rubrica "Informazioni per i ragazzi" tratta una serie di temi, tra cui la salute e il sesso.

Il pubblico parla al privato

E' il titolo di un concorso promosso dalla Camera di commercio di Firenze e dal Comitato per l'imprenditoria femminile. Hanno partecipato aziende di comunicazione, realizzando una campagna di promozione, televisiva, radiofonica o su stampa, per presentare e promuovere, nella loro veste migliore, le pubbliche amministrazioni.

I progetti presentati resteranno esposti in un'apposita area della Camera di commercio fiorentina fino al 10 gennaio 2005. Lo spazio espositivo è attrezzato con postazioni internet e schede di votazione, su cui i visitatori e la giuria designata esprimeranno le loro preferenze, votando il progetto migliore. E' un'occasione per avvicinare comunicazione e pubbliche amministrazioni, permettendo a queste ultime di mostrare il meglio di sé nel rapporto con i cittadini. L'idea del concorso è nata dall'analisi delle norme che regolano le amministrazioni e che trovano, proprio nella comunicazione, il cardine del processo di rinnovamento amministrativo.

Previdenza integrativa per il comparto sicurezza

Il 2 dicembre 2004 si è aperto a Palazzo Vidoni, sede del Dipartimento della funzione pubblica, alla presenza del Sottosegretario senatore Learco Saporito, un tavolo tecnico per la previdenza integrativa del comparto sicurezza. Hanno partecipato i rappresentanti sindacali della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria, del Corpo forestale e i Cocer dell'esercito, dell'Aeronautica, della Marina e della Guardia di Finanza. E' molto importante l'apertura della discussione sul tema della previdenza in un comparto di interesse vitale per il Paese. "E' necessario usare al meglio le risorse disponibili" ha dichiarato il Sottosegretario Saporito "per raggiungere al più presto l'obiettivo di un fondo comune per tutto il comparto sicurezza".

Pronto? Parla il fisco

320.4308444. E' il numero cui i contribuenti possono inviare messaggi per avere informazioni e delucidazioni, in modo semplice e con un linguaggio chiaro, sui propri dubbi. L'Agenzia delle entrate promette risposte entro 24 ore dalla richiesta e, soprattutto, chiare e sintetiche; su un massimo di 320 battute, lo spazio di 2 sms, viaggeranno le domande dei contribuenti e le sintesi degli esperti su scadenze fiscali, modalità di versamento, eventuali agevolazioni, data di pubblicazione delle circolari. Il canale dell'sms non è però adatto a tutte le possibili richieste. I cittadini che faranno domande che richiedano risposte complesse, riceveranno comunque la risposta con l'indicazione che "il quesito non può essere trattato tramite questo canale". Per tutelare la privacy non saranno date risposte alle richieste sulla propria situazione fiscale, non potendo essere identificata la titolarità di chi invia il messaggio. La rivista on line dell'Agenzia delle entrate "Fiscooggi" informa, inoltre, che il costo dell'sms è a carico di chi lo invia.

Info: www.fiscooggi.it

T-government

Il ministro per la funzione pubblica Mario Baccini, il 23 dicembre 2004, ha siglato un accordo con la Rai che segna il passaggio dall'e-government al t-government, dove "t" sta per "television". I

cittadini, infatti, potranno richiedere certificati, ottenere informazioni, prenotare visite mediche, o pagare le utenze con un unico strumento, il proprio televisore. Il sistema sarà meno dispendioso del canale *e-government*. Grazie alla tecnologia di trasmissione digitale, infatti, non si dovranno più usare il computer e la connessione internet; i servizi si otterranno attraverso il *decoder* digitale da abbinare al televisore. Il sistema è semplice. Si deve inserire nel decoder la Carta nazionale dei servizi, dotata di microchip a riconoscimento automatico. “L’utente sarà riconosciuto attraverso un codice pin e accederà a tutte le risorse disponibili nel sistema a menu” ha dichiarato, con soddisfazione, il ministro Baccini. Attraverso il *t-government* saranno, inoltre, erogati programmi di formazione per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.